

**INAP**50  
AÑOS

# El Instituto Nacional de la Administración Pública

50 años de historia

Volumen II  
2000-2022

**Elsa Pereyra**  
Dante Sabatto  
Lourdes Alvez Taylor

Elsa Pereyra  
Dante Sabatto  
Lourdes Alvez Taylor

---

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

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Ing. Agustín Oscar Rossi**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Mag. Leandro Bottinelli**

Director Institucional del INAP

**INAP**50  
AÑOS

Elsa Pereyra

Dante Sabatto

Lourdes Alvez Taylor

---

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

**Volumen II  
2000-2022**

Pereyra, Elsa

El Instituto Nacional de la Administración Pública : 50 años : volumen 2, 2000-2022 / Elsa Pereyra ; Lourdes Inés Alvez Taylor ; Dante Sabatto. - 1ª ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2023.

Libro digital, PDF - (El Instituto Nacional de la Administración Pública)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-9483-54-1

1. Administración Pública. 2. Historia de las Instituciones. I. Alvez Taylor, Lourdes Inés II. Sabatto, Dante III. Título  
CDD 323

Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública.

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

ISBN 978-987-9483-53-4 (Volumen II, versión papel)

ISBN 978-987-9483-54-1 (Volumen II, versión digital)

Coordinación del proyecto: Leticia Mirás

Edición y corrección: Eugenia Caragunis y Laura Scisciani

Arte de tapa, diseño y diagramación: Edwin Mac Donald

Versión digital: Natalia Baez Becker y Ciro Paroli

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

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

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



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite la fuente, así como la institución. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Este libro se encuentra disponible en forma libre y gratuita, en formato digital en:  
[publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Impreso en Argentina

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>9</b>
<b>// Presentación</b>	<b>13</b>
<b>// Parte I. El encuadre del trabajo del INAP</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo 1. El desarrollo del Estado y la Administración Pública entre 2000 y 2022</b>	<b>19</b>
Introducción	19
Crisis del modelo noventista: desensillar hasta que aclare (1999-2003)	21
Los gobiernos kirchneristas: alcances y límites del desarrollo con inclusión social (2003-2015)	27
¿Un regreso a los 90? La concepción de modernización del Estado y la Administración Pública de la alianza Cambiemos (2015-2019)	33
Un Estado para la inclusión social. Los deseos de lo público en la gestión de la alianza Frente de Todos: tensiones entre continuidad y refundación (2019-...)	38
El lugar de la Administración Pública en la agenda	45
<b>Capítulo 2. Cambios y redefiniciones en el INAP</b>	<b>47</b>
Introducción	47
La centralización: una bisagra en la historia del INAP, o cómo ya nada será como antes	49
Derivas organizacionales: marchas y contramarchas	58
Trabajar sin recursos	66
Hasta donde llegamos	72
<b>// Parte II. Las funciones del INAP</b>	<b>75</b>
<b>Capítulo 3. La reinención del trabajo de capacitación</b>	<b>75</b>
Introducción	75
Las condiciones para el trabajo de capacitación. Lineamientos y supuestos	78

Momentos y procesos en el desarrollo del trabajo de capacitación	96
El doble papel del INAP en movimiento: foros y comunidades de práctica, planes institucionales de capacitación	97
Gestión e infraestructura de y para la capacitación	108
El regreso de la «escuelita»	116
Barajar y dar de nuevo: orden y progreso en la capacitación	122
Pandemia y después	127
Aprendizajes y futuro	139
<b>Capítulo 4. El INAP y el nivel subnacional</b>	<b>142</b>
Introducción	142
Antecedentes	143
El funcionamiento del CoFeFuP	145
Las acciones de capacitación en los niveles provincial y local	152
La consolidación de la política de capacitación en el interior: el surgimiento de los Programas Federales	155
No solo del nivel nacional vive el INAP	165
<b>Capítulo 5. El desarrollo de la capacidad analítica: de la investigación para la Administración Pública a la investigación para el Estado</b>	<b>168</b>
Introducción	168
Líneas, programas y proyectos: el derrotero hacia la recuperación de los estudios e investigación para el Estado	170
La investigación en el proceso de centralización (2000-2003)	170
El área de investigación en el organismo rector de la capacitación (2003-2015)	172
Los estudios al servicio de la modernización (2016-2019)	175
La renovación del INAP como organismo que investiga (2020-2022)	177
Producciones	179
Sistema de asistencia en investigaciones al Poder Ejecutivo Nacional	179
Empleo público, reformas y gobierno electrónico	182

El regreso de la modernización: el INAP como espacio de difusión	183
Investigaciones del Estado para el Estado	186
¿Qué investigación para qué instituto?	190
<b>// Parte III. El INAP por dentro, historias que enhebran la historia</b>	<b>193</b>
<b>Capítulo 6. Dentro de la «caja negra» del INAP</b>	<b>193</b>
Cambios y continuidades	194
El cemento del INAP: la burocracia, sus trayectorias y sus saberes	210
La construcción de una cultura organizacional	212
Figuras y equipos	216
Los mundos del INAP	222
El mundo INAP	249
La formación de un sentido de lo público	250
Desde dónde mirar para mirarse	259
<b>// El INAP en su segundo cuarto de siglo: de la crisis e incertidumbre a la consolidación</b>	<b>261</b>
<b>Los 50 años del INAP: una mirada de conjunto</b>	<b>265</b>
<b>Epílogo. La historia reciente</b>	<b>275</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>279</b>
<b>Documentos</b>	<b>288</b>
<b>Fuentes</b>	<b>291</b>
<b>Materiales complementarios</b>	<b>293</b>

# Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Pablo Nemiña**

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

## // Presentación

---

En las siguientes páginas damos continuidad a la reconstrucción de la historia del Instituto Nacional de la Administración Pública, un organismo creado en 1973 que ha recorrido un largo camino capacitando a las/os trabajadoras/es públicas/os y realizando estudios e investigaciones sobre esta misma Administración Pública Nacional de la que forma parte. En el primer volumen abordamos el período que va desde su creación hasta 1999; y en este completamos su desarrollo en los últimos veintitrés años de historia, desde los inicios del siglo XXI.

Bien cabe resaltarlo una vez más, aquí estamos contando una historia del INAP desde una perspectiva en particular que conviene recuperar. Elegimos realizar esta reconstrucción privilegiando la experiencia individual y colectiva de las/os trabajadoras/es del organismo, que son quienes en su accionar cotidiano han pavimentado el camino recorrido por el organismo en sus cincuenta años de vida. Esta experiencia individual y colectiva ha sido rescatada a partir del contacto directo con los miembros del organismo, pero también a partir de las huellas que han dejado en el camino transitado, que se encuentran contenidas en diferentes producciones escritas, desde disposiciones administrativas, informes y planes de circulación interna, hasta los productos de las investigaciones y los programas y acciones de capacitación realizados.

El propósito general de esta investigación, cuyos resultados se exponen en los volúmenes I y II que componen este libro, es reconstruir la trayectoria histórica del INAP como un espacio de la Administración Pública Nacional destinado a intervenir sobre ella desde dos estrategias: la formación de los cuadros

administrativos y el desarrollo de capacidad analítica sobre –y en– el Estado y la Administración Pública.

De este objetivo se desprenden diversas preguntas vinculadas con el lugar que ocupó la Administración Pública como cuestión dentro de la agenda gubernamental de los diferentes proyectos políticos que se sucedieron desde la creación del INAP en 1973. Así como la relación que se estableció entre esta agenda y la propia del INAP, que puede apreciarse a través de la correspondencia entre los proyectos de reforma y mejoramiento de la Administración Pública Nacional y las estrategias, los propósitos y los contenidos de las actividades de capacitación y producción de conocimiento sobre la Administración y las políticas públicas que produjo el organismo. Pero también surgen de aquí interrogantes vinculados con el desarrollo de los elencos y los equipos encargados de llevar adelante las actividades del INAP, y los modos en que procesaron y tradujeron las diversas concepciones del Estado y la Administración Pública que buscaron organizar y orientar las intervenciones en –y sobre– sus diversos componentes.

Muchos interrogantes que pueden sintetizarse en una pregunta general que ha guiado el desarrollo de esta investigación: ¿de qué modos las/os trabajadoras/es del INAP produjeron el sentido de lo público a través de las intervenciones en –y sobre– la Administración Pública Nacional?

El principal argumento planteado para responder a todas estas preguntas es el siguiente:

El trabajo del INAP dependió –y depende– tanto de la dirección política –entendida como conducción del organismo asociada con estrategias específicas para orientar el desarrollo de los productos y servicios en función de una concepción del estado y la administración pública—<sup>1</sup> como de las capacidades de sus elencos y equipos— cuya percepción del sentido del trabajo público y las necesidades del fortalecimiento de la Administración Pública Nacional contribuyó a modelar las intervenciones del organismo.

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

Se trata, entonces, de la interacción/combinación de estos dos componentes o conjuntos de factores en el desarrollo histórico del INAP. Sobre la base del conocimiento adquirido acerca del INAP y la experiencia de investigación transitada (Pereyra, 2017; 2018 y 2022).

Así, el enfoque que orientó el proceso de investigación se inscribe dentro del campo de la sociohistoria: desde una perspectiva situada y comprensiva –hermenéutica– de los fenómenos y procesos objeto de análisis, colocamos en el centro la dotación de sentido que los sujetos protagonistas les imprimen. La «caja de herramientas» contempla los aportes dentro del marco general de los estudios sobre Estado, Administración y políticas públicas, y especialmente los asociados con el institucionalismo histórico y el institucionalismo de origen sociológico, que han sido recuperados y expuestos oportunamente en la Presentación del Volumen I. De esta manera, conceptos como los de dependencia de la trayectoria, coyuntura crítica, trama institucional y mapas cognitivos –entre otros–, han contribuido a organizar el análisis realizado.

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

Queremos destacar nuevamente que los testimonios recogidos en las entrevistas que hemos realizado entre agosto de 2022 y marzo de 2023 a figuras relevantes del instituto, tanto por su larga trayectoria como por el papel que cumplieron en el desarrollo de sus actividades, han constituido una fuente crucial para

reconstruir aspectos de la vida del organismo que de otra manera habrían quedado ocultos u opacados. Esos testimonios han contribuido, entonces, no solo a restituir la vida interna del INAP, sino también a echar luz sobre el resto de las fuentes que han nutrido esta reconstrucción histórica. Al igual que en el Volumen 1, hemos aprovechado los aportes del Archivo de Testimonios Orales que se ha organizado para poner al alcance de un público diverso la experiencia del INAP a partir de sus protagonistas, así como las partes confidenciales de las entrevistas realizadas. En este último caso, y justamente por el carácter confidencial, se ha preservado la identidad de las personas entrevistadas.

En este volumen exponemos los resultados del análisis realizado sobre la segunda mitad de la historia del INAP. En este período, comprendido entre los años 2000 y 2022, nos encontramos con un organismo ya maduro, con grupos de trabajo consolidados que contaban con un recorrido que les permitió construir un sentido de pertenencia y una identidad como trabajadoras/es que resultaron fundamentales para enfrentar los nudos de conflicto que debieron atravesar en las primeras décadas del siglo XXI.

Antes de comentar las partes y capítulos en que está organizada este segundo volumen de la historia del INAP, y al igual que lo hiciéramos en el primero, realizamos algunas advertencias. En primer lugar, razones de tiempo y espacio nos obligaron a sacrificar algunos aspectos de la historia y a tomar decisiones en torno a la selección de los ejes y contenidos desarrollados que pueden prestarse a discusión<sup>2</sup>. Aun así, hemos logrado saldar la deuda que habíamos contraído respecto del trabajo del INAP vinculado con el nivel subnacional, a lo que hemos destinado un capítulo. Luego, dentro de los programas de capacitación, hemos seleccionado algunos para analizar con un grado mayor de detalle, en tanto que otros son únicamente mencionados. Confiamos en que estas decisiones, más allá del carácter controvertido que puedan tener, preservan al análisis realizado para dar cuenta de los núcleos conceptuales y el sentido general del trabajo emprendido en las diversas áreas del INAP.

En segundo lugar, las mismas razones nos obligaron a abandonar la idea inicial de incorporar en el análisis el componente de cooperación internacional. Muchas

---

<sup>2</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP).

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

Este volumen conserva la misma estructura que el que le antecede: tres partes cuyos nombres son los mismos, y que dan cuenta de los contextos, las acciones y las personas, respectivamente. Las condiciones que enmarcaron el trabajo del INAP, y las/os trabajadoras/es que lo llevaron a cabo.

En la Parte I se presentan los aspectos vinculados con la construcción del encuadre dentro del cual funcionó el trabajo realizado por el INAP entre los años 2000 y 2022. Es decir, se analizan las dimensiones que consideramos constituyen el contexto del organismo, por lo que aquí se presenta la reconstrucción de los aspectos políticos, normativos y organizacionales que influyeron sobre el modo en que el INAP desarrolló su trabajo. En el Capítulo 1 se aborda el encuadre más amplio, para lo que se presenta una síntesis de la trayectoria histórica del Estado y la Administración Pública, caracterizando los diversos proyectos políticos que fueron implementados por cada uno de los gobiernos sucedidos. En el Capítulo 2 se exponen los componentes legales, organizacionales y materiales que regularon la actividad del INAP, elementos que configuraron los límites de lo posible para el organismo en cada período.

En la Parte II se presenta el análisis, en perspectiva histórica, de las funciones que ya hemos caracterizado como sustantivas para el INAP. En este caso, son tres los capítulos que la conforman. En el Capítulo 3 se abordan los principales momentos que definieron la evolución de la actividad de capacitación en el organismo, considerando los lineamientos asociados a ellos y recuperando algunas de sus experiencias más destacadas. En el Capítulo 4 se presenta el desarrollo del vínculo establecido desde el INAP con el nivel subnacional, en primera instancia con una síntesis de la evolución de esta relación en el período 1973-1999, para luego abocarse al análisis de las experiencias que lo caracterizaron a partir de 2000. Finalmente, el Capítulo 5 se enfoca en el análisis

de las actividades desarrolladas en relación con la investigación a partir de los programas, los proyectos y las líneas de investigación que se establecieron en cada momento, para luego recuperar las producciones que se presentan como las más explicativas del trabajo desarrollado en cada período identificado.

Por último, la Parte III es un capítulo en sí misma, el Capítulo 6, que se centra en las/os trabajadoras/es que construyeron al INAP, y el modo en que sus historias contribuyeron a la construcción de la historia del organismo. Allí se recuperan testimonios y se profundiza sobre algunas de las cuestiones que definieron la marca del Instituto: la trayectoria de sus trabajadoras/es; los cambios de gestión y cómo impactaron sobre las formas de habitar al INAP y realizar el trabajo; y la construcción de una mirada sobre la Administración Pública y del sentido de lo público que guió el modo en que las/os trabajadoras/es definieron sus propios modos de intervenir sobre la Administración Pública a través de su trabajo.

A modo de cierre, se presenta un capítulo de conclusiones en las que recogemos los aspectos más salientes del período analizado, y volvemos a poner el foco sobre ciertas cuestiones que definieron la trayectoria del INAP desde principios del siglo XXI, trazando algunas líneas de cambio y continuidad que la caracterizaron. Por último, agregamos lo que podría considerarse como un epílogo del libro, en el que recuperamos los aspectos que desde nuestra perspectiva han sido los más destacados en estos cincuenta años de historia, compartimos reflexiones sobre los nudos que la jalonaron y el horizonte que se abre en el camino del organismo, y recuperamos algunos interrogantes y cuestiones que pueden seguir estimulando el desarrollo de nuevas investigaciones sobre la historia del INAP.

# // **Parte I. El encuadre del trabajo del INAP**

---

## **Capítulo 1. El desarrollo del Estado y la Administración Pública entre 2000 y 2022**

*Elsa Pereyra*

### **Introducción**

En el último cuarto del siglo xx, ocurrió el declive del segundo momento instituyente en la historia del Estado y la Administración Pública de nuestro país, caracterizado por el Estado social, empresario y planificador, y del cual el segundo peronismo (1973-1976) constituyó su última expresión. A ello le siguió el desarrollo de las condiciones para el despliegue, a partir de 1989, del tercer momento instituyente, que tuvo en su centro al Estado regulador (Berrotarán y Pereyra, 2012). Este período estuvo atravesado por el desarrollo de un clima antiestatal construido en la última dictadura cívico-militar (1976- 1983), que preparó las condiciones para el desarrollo de las transformaciones estructurales en el papel y las funciones del Estado a partir de 1989, en el gobierno de Carlos Menem.

Hemos realizado una reseña de estos desarrollos decisivos en el Volumen 1 de la historia del INAP, por lo que remitimos a ese trabajo, así como a la voluminosa literatura al respecto que aparece allí citada.

Resulta importante recuperar las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la década de 1990 porque a partir de la nueva configuración, y justamente por su condición de momento instituyente, se sentaron las bases y coordenadas para los modos de concebir los asuntos públicos, y se definió un balance de poder tanto entre Estado y sociedad como en el interior de cada uno de los dos términos de esa ecuación, que condicionó el horizonte de lo posible para los actores estatales y sociales.

No obstante la profunda crisis producida a principios del siglo XXI —que pareció sellar el destino del modelo echado a andar apenas 10 años antes—, su absorción y la recomposición de algunos de los resortes elementales del Estado para el mantenimiento del orden político se verificó sobre las bases que habían sido colocadas en ese entonces. De manera que el Estado regulador continuó siendo la forma dominante dentro de la cual se definieron las tareas y objetivos a él asignados, aun durante los gobiernos kirchneristas, cuando se registraron algunos indicios de ruptura y redefinición de un cuarto momento instituyente (Berrotarán y Pereyra, 2012).

Este capítulo se organiza en cinco apartados que recorren el desarrollo histórico reciente del Estado y la Administración Pública en sus trazos más representativos. El primero comprende el período 1999-2003, atravesado por el experimento fallido del gobierno de la Alianza integrada por la Unión Cívica Radical (UCR) y la recientemente constituida tercera fuerza, el Frente País Solidario (FREPASO), el desencadenamiento de la crisis del 2001 y el regreso del peronismo para conjurar sus efectos, con el gobierno provisional de Eduardo Duhalde.

El siguiente apartado está destinado al análisis de la experiencia de los gobiernos kirchneristas, entre 2003 y 2015, que se propusieron redefinir los ejes alrededor de los cuales se estructuran el papel y las funciones del Estado. En el tercer apartado, revisamos lo que constituyó el intento exactamente contrario al de

la experiencia kirchnerista, de retomar de manera explícita la senda abierta en la década de 1990, con la llegada al gobierno de una nueva fuerza política, Propuesta Republicana (PRO), que en alianza con la UCR logró romper la continuidad del peronismo en el poder.

En el cuarto apartado se plantean los principales rasgos del desarrollo del Estado y la Administración Pública bajo el gobierno de una nueva coalición, el Frente de Todos, que nuclea los diversos agrupamientos en el interior del peronismo junto con fuerzas políticas de menor envergadura, y ha gobernado bajo las condiciones críticas y extraordinarias impuestas por la pandemia del COVID-19 primero, y la guerra desatada entre Rusia y Ucrania después. En atención a que los procesos objeto de análisis siguen abiertos al momento de la elaboración de este libro, la caracterización realizada es necesariamente provisoria.

Cerramos este capítulo con una síntesis que recoge los principales argumentos desarrollados, poniendo el foco en el lugar que la Administración Pública ha ocupado en la agenda de los sucesivos gobiernos y en el papel del INAP.

## **Crisis del modelo noventista: desensillar hasta que aclare (1999-2003)**

El triunfo en las elecciones de 1999 de la «Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia», integrada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente por un País Solidario (FREPASO)<sup>3</sup>, supuso la llegada al gobierno de una coalición —la primera experiencia de este tipo en nuestro país, más allá de la tradición frentista que ha caracterizado al peronismo— cuyo programa estaba centrado en la recuperación de la república y la restitución de la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. La propuesta política respondía en gran medida a la tradición histórica de uno de los dos socios en esta coalición, la UCR, cuya propuesta política estuvo invariablemente contenida en los principios de la Constitución, aun cuando la expresión más progresista de esta fuerza política,

---

3 Estas fuerzas políticas (la primera centenaria y la segunda constituida a mediados de la década de 1990 a partir de desprendimientos del peronismo y otros partidos de menor envergadura) se constituyeron en alianza el 2 de agosto de 1997 para las elecciones legislativas de ese año en las que ganaron.

el Movimiento de Renovación y Cambio liderado por Raúl Alfonsín, le hubiera dado cierto aire fresco. En tanto que la otra pata de la coalición, el FREPASO, depuso gran parte de sus reivindicaciones en pos del cálculo electoral y el compromiso asumido en el interior de la Alianza (Sidicaro, 2001; Dikenstein y Gené, 2014).

Un programa así planteado implicaba, en línea con lo que sostenemos en la introducción de este capítulo, la aceptación general del orden construido a partir de las reformas estructurales desplegadas en la década que se cerraba, y especialmente su componente más emblemático, la Convertibilidad, no obstante el reconocimiento de la gran mayoría de los actores políticos en torno al agotamiento de su eficacia<sup>4</sup>. Esa aceptación general involucraba un acuerdo tácito sobre la redefinición del papel y las funciones del Estado que tales reformas estructurales habían significado, y la validación del rumbo de la reforma administrativa. En la propuesta de la coalición, se trataba meramente de corregir las anomalías y desprolijidades que habían caracterizado a la década menemista, y de expurgar a la corrupción del funcionamiento del Estado y la Administración Pública<sup>5</sup>, que se había convertido en su marca central como consecuencia de una serie de resonantes episodios<sup>6</sup>. La lucha contra la corrupción constituyó, en consecuencia, un eje fuerte del programa de gobierno.

Pero lo cierto es que el gobierno de la Alianza encabezado por Fernando de la Rúa no tuvo prácticamente tiempo para desplegar acciones que no pasaran por la resolución de la crisis económica y financiera heredada. Para ello se recurrió a las mismas recetas que se venían empleando desde que la deuda

---

4 En la campaña electoral, sólo Eduardo Duhalde, candidato del justicialismo, había planteado la necesidad de salir del esquema de la convertibilidad.

5 Por cierto, el programa contenía, además, las clásicas consignas asociadas con el desarrollo de una sociedad más justa y equitativa, la promoción de la economía vía la expansión de las exportaciones y el apoyo a las pymes, el impulso a la educación, etc. Para más información, ver la «Carta a los argentinos» de la UCR y el FREPASO del 10 de agosto de 1998 (<http://www.historydoctrinadelaucr.com/2011/07/ucr-frepaso-carta-los-argentinos-10-de.html>).

6 Entre los casos más emblemáticos, cabe mencionar el denominado «Yomagate», en 1991, que involucró a la entonces cuñada del presidente Carlos Menem, Amira Yoma, por una operación de tráfico de cocaína y blanqueo de dinero; el contrabando de armas a Ecuador y Croacia entre 1991 y 1995, la explosión de la fábrica militar de Río Tercero en 1995, que según la investigación judicial, tuvo como propósito ocultar el faltante de armas; y el soborno a funcionarias/os del Banco Nación por parte de IBM para obtener la contratación de la informatización de esa entidad bancaria.

externa —y con ella la relación con los organismos financieros internacionales y especialmente el FMI— se constituyó en una cuestión principal de la agenda y que, al igual que veces anteriores, no hicieron más que agudizar los problemas. Los dos años de este malogrado gobierno corrieron al pulso del riesgo país y el FMI, y fueron de la frustración de las expectativas que había despertado entre la población al levantamiento y la rebelión popular por las medidas adoptadas, que culminaron en la crisis de 2001 y la salida estrepitosa del gobierno<sup>7</sup>.

Si los dos años fueron un continuado de medidas antipopulares salpicadas por el escándalo de la corrupción que la Alianza estaba llamada a combatir y la virtual desintegración de la coalición —cuyo episodio más espectacular fue la renuncia del vicepresidente Carlos «Chacho» Álvarez, líder del FREPASO, el 10 de octubre de 2000—, hubo espacio para el avance en la reforma del Estado y la Administración Pública.

En este período tan breve como plagado de situaciones críticas resueltas invariablemente en dirección a la acentuación del carácter excluyente del régimen democrático (Pucciarelli, 2005), no hubo un cambio de rumbo o replanteo en los términos que el menemismo había establecido para pensar los problemas del Estado y la Administración Pública, sino más bien su afirmación, particularmente en lo que se relacionó con la reforma administrativa. Porque el Plan de Modernización del Estado aprobado mediante el Decreto 103 de enero de 2001 —luego de intentar sin éxito su discusión y aprobación en el Congreso<sup>8</sup>— condensó de manera clara y explícita los principios de la Nueva

---

7 Entre las medidas más destacadas que apuntaron en la dirección señalada, pueden mencionarse la reducción de los salarios de las/os trabajadoras/es públicas/os (Decreto del 29 de mayo de 2000); la desregulación de las obras sociales —algo recurrentemente solicitado por los organismos internacionales—; la reforma laboral —atada al escándalo de sobornos a miembros del Senado conocido como «Ley Banelco» y que motivara la renuncia del vicepresidente de la Nación, Carlos «Chacho» Álvarez, a principios de octubre de 2000—; el «blindaje» financiero acordado con el FMI a inicios de diciembre de 2000; el «megacanje» de bonos en junio de 2001; el establecimiento del «déficit cero» a principios de julio de 2001 con la reducción de los salarios públicos y jubilaciones en un 13 %, que suponía una virtual declaración de la cesación de pagos; y la prohibición, el 1 de diciembre de 2001, de retirar más de 250 pesos por semana, junto con la suspensión del otorgamiento de nuevos préstamos en pesos y la posibilidad de dolarizar los créditos vigentes en moneda nacional, y el congelamiento de los depósitos a plazo fijo, paquete de medidas conocido popularmente como «corralito».

8 El proyecto de Ley de Presupuesto del 2001 incluía varias de las premisas contempladas en el plan, orientadas fundamentalmente a la fusión y/o supresión de organismos, particularmente los de carácter

Gestión Pública, concepción que, como hemos visto en el Volumen I, se fue abriendo paso durante la década anterior. En esta oportunidad, y partiendo de un diagnóstico según el cual los avances producidos en esa década habían quedado a mitad de camino, y se registraban problemas como el abultado déficit público, la ineficiencia en la prestación de los servicios, la evasión impositiva, la superposición de funciones y modelos de gestión centrados en los procedimientos antes que en los resultados, entre otras cuestiones, se promovía la introducción de la gestión por resultados, la reestructuración de las áreas de la gestión y la reformulación de ciertas funciones transversales y de los órganos de control de la gestión<sup>9</sup>.

El Plan de Modernización estableció tres ejes de trabajo: a) cambios del modelo de gestión, por medio del desarrollo de transformaciones institucionales (carta compromiso con el ciudadano, gestión por resultados) y transformaciones transversales (gestión del capital humano, formación y desarrollo del capital humano, nuevo sistema de compras, completamiento del sistema de administración financiera, gobierno electrónico); b) proyectos de modernización estructural, dentro de lo cual se contemplaba la eliminación de superposiciones, la racionalización del endeudamiento con organismos internacionales y la adecuación de la estructura estatal; y c) transparencia y política anticorrupción, dentro de lo que se proponía avanzar con una ley de acceso a la información, la adopción de reglas para restringir la discrecionalidad de las/os funcionarias/os

---

descentralizado. La previsión de premios y castigos fue objetada en la Comisión de Presupuesto, lo que motivó el retiro del artículo correspondiente (Repetto, 2002).

9 Según Repetto (2002, pp. 16-18), en un documento reservado preparado antes de asumir el gobierno, se planteaban como principales problemas el exceso del gasto público atado a estructuras administrativas sobredimensionadas que llevaron a costos «artificialmente inflados por prácticas corruptas y el abandono de las responsabilidades públicas», el alto número de secretarías de Estado bajo dependencia directa del presidente, y la dinámica contradictoria de reducción y expansión de las estructuras, lo que daba como resultado una Administración Pública gobernada por la irracionalidad. En consecuencia, se proponía el drástico achicamiento de las estructuras de gestión. En ello se avanzó en la nueva Ley de Ministerios N.º 25.233 y su decreto reglamentario. La creación de la Secretaría de Modernización del Estado, bajo dependencia de la Vicepresidencia de la Nación, ponía de manifiesto el interés del FREPASO por tallar en este asunto, aun cuando también era incumbencia de la ex- Secretaría de la Función Pública, ahora degradada a subsecretaría y renombrada «de la Gestión Pública», que dependía de la Jefatura de Gabinete de Ministros, bajo la órbita de la UCR, y que, según Repetto, había mostrado escaso interés. La inesperada renuncia de Álvarez provocó la demora en la instrumentación del Plan de Modernización del Estado que, por otra parte, pasó a manos de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

y la elaboración de normas y sistemas para encuadrar las negociaciones de los asuntos públicos en línea con la Convención Interamericana contra la Corrupción. También definió plazos para que los organismos y jurisdicciones avanzaran en la formulación de propuestas de readecuación con arreglo a los lineamientos establecidos, previendo el otorgamiento de incentivos (disposición de un porcentaje de los ahorros resultantes).

Si nos detenemos en este Plan es porque en su marco, y tan solo en un año, se produjeron algunas modificaciones de relevancia, especialmente en relación con el primero de los ejes planteados. Por un lado, la creación y/o reubicación de oficinas nacionales encargadas de asuntos de carácter transversal en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros buscó reunir bajo una misma autoridad de referencia las decisiones vinculadas con el empleo público, las compras y el desarrollo de redes e infraestructura informática. En el primer caso, sobre la base de la preexistente Dirección Nacional de Servicio Civil, fue creada la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), en tanto que la Oficina Nacional de Contrataciones, que desde 1994 funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de Hacienda en el Ministerio de Economía, fue transferida a la JGM. Por último, la Oficina Nacional de Tecnologías de Información, creada en 2001, estuvo encargada de intervenir en el desarrollo de la modernización tecnológica de la Administración Pública y la gestión de la firma digital<sup>10</sup>.

Por el otro, en el capítulo correspondiente a la formación y el desarrollo del «capital humano», contemplado dentro de las denominadas «transformaciones transversales», se realizaba un diagnóstico crítico sobre la política y las estrategias de capacitación desarrolladas por el INAP hasta ese entonces, por estar centradas en la oferta antes que en la demanda. Asimismo, se señalaba la ausencia de control de la calidad de los servicios prestados y el carácter limitado del acceso por las distancias territoriales. En función de ello, se proponía la reestructuración del INAP y su fortalecimiento para el desarrollo de programas «en estrecha vinculación con la política de gestión de cada organismo», apuntando a la formulación de planes anuales de capacitación

---

10 También se organizó una Oficina Nacional de Innovación de Gestión. En el mismo decreto en el que se estableció la centralización del INAP —que analizaremos en el Capítulo 2—, se definieron las competencias de estas oficinas nacionales.

por jurisdicción y al diseño de un sistema de certificación de calidad de la formación. Como veremos más adelante, el avance en estas direcciones ocurriría en un contexto conflictivo marcado por el cambio de estatus del Instituto como consecuencia de la decisión de su centralización (Decreto 889/2001).

Pero si esto último atendía a la especificidad del INAP, lo cierto es que el conflicto era a esa altura parte constitutiva de un gobierno cada vez más distanciado de la sociedad, que había perdido el rumbo y que, en línea con la mayoría de los estudios disponibles, experimentó una verdadera implosión y, con ello, arrastró a la sociedad a una profunda crisis de dominación.

Anteriormente, mencionamos las medidas que, en una suerte de fuga hacia adelante sin solución de continuidad, tuvieron su punto de inflexión en el «corralito» del 1 de diciembre de 2001, para desatar de ahí en más la rebelión de la población expresada en saqueos, cacerolazos y otros modos de protesta cuyo episodio culminante fueron las jornadas del 19 y 20 de diciembre. La consigna «Que se vayan todos» —apropiada tanto por las clases populares como por los sectores medios que confluyeron en las protestas— condensaba la flagrante crisis de representación y la desafección política del conjunto de la población.

Aun así, fue por vía de esa misma dirigencia impugnada y cuestionada que fue posible conjurar la crisis e iniciar un lento y trabajoso proceso de recomposición del orden político, y de la autoridad estatal dentro de él.

El gobierno provisorio de Eduardo Duhalde, quien había sido el candidato presidencial por el justicialismo apenas dos años atrás y había sido elegido senador por la provincia de Buenos Aires en 2001, se erigió en el «piloto de tormentas» que, por medio de una serie de medidas drásticas destinadas a resolver los numerosos frentes abiertos por la crisis, logró de manera relativamente rápida trazar los senderos de esa recomposición. La salida de la convertibilidad y la pesificación asimétrica —que supuso una fuerte devaluación inicial y el consiguiente desplome de los salarios—, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, el establecimiento de retenciones a las exportaciones, la acelerada creación y puesta en marcha del Plan Jefes y Jefas de Hogar con

financiamiento del Banco Mundial, el establecimiento de la mesa de Diálogo Argentino y algunas medidas de relanzamiento de la producción, permitieron suturar los principales efectos de la crisis y reconducir el funcionamiento general de la economía, de manera que, hacia el segundo semestre de 2002, los indicadores mostraban el cambio de tendencia.

Si bien el compromiso asumido por Duhalde fue completar el mandato presidencial hasta de diciembre de 2003, la represión a los movimientos piqueteros que culminó con el asesinato por parte de la Policía de dos de sus militantes —Darío Santillán y Mariano Kosteki— a fines de junio de 2002, condujo a la anticipación en el llamado a elecciones presidenciales. En esa contienda fueron las expresiones del mismo justicialismo las que confrontaron: la asociada con la vertiente neoliberal en la figura máxima de la década de 1990, Carlos Menem, y el candidato seleccionado por Duhalde para dar continuidad al regreso de los principios del peronismo, el entonces desconocido gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner. La renuncia del primero a disputar el *ballottage* llevó a Kirchner a la presidencia el 25 de mayo de 2003, con tan solo el 22 % de los votos. Se daba comienzo, así, al período en el que se verificaron los intentos más consistentes por superar el ciclo neoliberal de la política argentina.

## **Los gobiernos kirchneristas: alcances y límites del desarrollo con inclusión social (2003-2015)**

La experiencia de los 12 años de gobiernos kirchneristas —primero con Néstor Kirchner (2003-2007) y luego con Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)— constituye un campo ideal para el análisis de la dinámica de cambio y continuidad en el desarrollo histórico de nuestro país, y del Estado y la Administración Pública en particular. Por un lado, esta experiencia se inscribió dentro de las coordenadas de la matriz política configurada a partir de mediados de la década de 1970 y consolidada en la de 1990, lo que sostiene el argumento de la continuidad, particularmente en lo que concierne al papel regulador del Estado y también a las líneas de desarrollo y mejoramiento de la Administración Pública trazadas desde la década de 1990 y acentuadas desde la frustrada y

frustrante experiencia del gobierno de la Alianza. Pero por otro lado tensionó al máximo, por medio de su proyecto político y las políticas públicas que lo expresaron, el balance de poder que era constitutivo de la matriz política a la que pertenecía. De manera que las rupturas se asociaron con el sentido y la dirección de las políticas públicas desarrolladas en este período. La dinámica de cambio y continuidad ayuda a comprender tanto los alcances como los límites de esta experiencia de gobierno.

Recordemos que el contexto en el que surgió lo que sería caracterizado como «kirchnerismo» estuvo atravesado por la crisis de 2001 que, como lo señalamos oportunamente, puso en cuestión el orden existente y llevó a la impugnación de la política y de lo político —y, con ello, del papel del Estado—, condensada en la famosa consigna «Que se vayan todos». Esta crítica coyuntural sería, sin embargo, reabsorbida por la política. Néstor Kirchner realizó una lectura de esta crisis que le permitió capitalizarla en pos de una nueva versión del peronismo y de su proyecto político, la reconstrucción de la autoridad estatal, y la relegitimación de la política como actividad.

Esa nueva versión abrevó en las fuentes del primer peronismo. Pero como sabemos, la historia no se repite. Aun cuando el primer peronismo fuera el espejo en el que esta dirigencia peronista de principios del siglo XXI buscaba mirarse, las condiciones eran otras y, por sobre todas las cosas, la experiencia acumulada, el propio peso de la historia, demandaba la resignificación de la dirección y el sentido en que los tres principios organizadores del proyecto peronista —justicia social, soberanía política e independencia económica— se traducirían en acciones e intervenciones en y sobre la sociedad.

La fórmula de desarrollo con inclusión social condensó esa resignificación que, por lo demás, fue acompañada del cuestionamiento al neoliberalismo y sus expresiones más emblemáticas en la experiencia argentina —pero también del conjunto de los países subdesarrollados—, como la orientación promercado de las políticas y medidas, el favorecimiento del capital financiero, la injerencia de los organismos financieros internacionales y especialmente el FMI en los asuntos locales, y el «retiro» del Estado en cuestiones vinculadas con la distribución del ingreso y el bienestar social en general.

La experiencia kirchnerista fue parte, además, de una oleada de gobiernos progresistas que en América Latina pusieron en cuestión con mayor o menor intensidad las premisas dominantes en las dos décadas finales del cierre del siglo xx, y que parecieron alentar soluciones a los problemas más acuciantes de la Región, particularmente los vinculados con la extrema desigualdad social<sup>11</sup>. Los casos de Brasil con el liderazgo de Ignacio Lula da Silva, Uruguay con Tabaré Vázquez, Venezuela con Hugo Chávez, Bolivia con Evo Morales y Ecuador con Rafael Correa animaban una escena latinoamericana que expresaba un «nuevo ciclo de cambio político con sentido de progreso social» (Garretón, 2012, p. 47).

Es en este contexto externo e interno que Néstor Kirchner formula su propuesta de construcción de un «capitalismo en serio»:

Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cubra su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país. Capitalismo en serio donde no imperen los monopolios y donde se evite la concentración que ahogue la iniciativa de los pequeños y medianos emprendedores. Capitalismo en serio donde se proteja al inversor y también al consumidor, con marcos regulatorios explícitos y transparentes y organismos de control que cumplan su rol (Kirchner, 2004).

En esta propuesta, el Estado ya no fungía como «capitalista colectivo» tal como fue concebido en el primer peronismo, pero sí como instancia de organización de las relaciones sociales —y particularmente las relaciones entre el trabajo y el capital— de manera de lograr el desarrollo: un capitalismo ideal en el que todas/os ganan.

---

11 Según Garretón, el pensamiento progresista que alumbró en Europa como respuesta al proyecto neoliberal desde sectores de la socialdemocracia o la izquierda, «sostiene la necesidad de instituir un vigoroso sector público ligado a una floreciente economía de mercado. En otras palabras, por un lado, construir un tipo de sociedad pluralista, pero inclusiva: una sociedad cosmopolita amparada en el derecho internacional, elemento decisivo para la recuperación de los intereses y bienes públicos. Y por otro, edificar una economía que funcione libremente, pero con la presencia de un Estado que establezca una renovada atención a lo público» (2012, p. 45).

Esta propuesta era lanzada a la sociedad —y al conjunto de los actores políticos y sociales— por parte de una fuerza política que había reunido, como advertimos, el 22 % de los votos. En la crítica coyuntura de la cual surgía —aun cuando, como vimos, los principales indicadores de la economía mostraban tendencia favorable—, demandaba ganar mayores adhesiones y legitimidad. La elección de los cursos de acción pone de manifiesto, entonces, el desarrollo de un proyecto político alternativo —y crítico de— al modelo neoliberal que había estallado con la crisis del 2001, así como los recursos de poder reunidos y disponibles.

Los principales núcleos organizadores del proyecto político propuesto por el kirchnerismo, sintetizados en las consignas de «capitalismo en serio» y «desarrollo con inclusión social», evidenciaban, en síntesis, la recuperación de las ideas fuerza del primer peronismo, pero en el marco de un Estado regulador puesto al servicio de las banderas históricas de la justicia social, la independencia económica y la soberanía política que, a su turno, eran objeto de resignificación. Asimismo, mostraban un regreso al ideario de la década de 1960 bajo nuevo ropaje: el neodesarrollismo planteaba volver a poner el foco en el sistema productivo y especialmente la industria, pero con una vuelta de tuerca, ya que se trataba de estimular al sector privado antes que asumir intervenciones directas; de establecer una relación fuerte con el campo de la ciencia y la tecnología, para promover inversiones selectivas; de resguardar la eficiencia administrativa; y de intervenir desde un Estado fortalecido en sus capacidades técnicas (Laguado Duca y Cao, 2013).

La agenda gubernamental puso en el centro de la atención las cuestiones de la reindustrialización, el desendeudamiento, la educación y la ciencia y la tecnología<sup>12</sup>, el carácter universal de las políticas sociales —aun cuando subsistieron muchos programas sociales acotados—, la redistribución del ingreso y el mercado interno sustentado en el consumo personal como factor de impulso al desarrollo, y la inserción selectiva en el mundo, entre las más relevantes<sup>13</sup>.

---

12 La ciencia y la tecnología ocuparon un lugar destacado en la agenda gubernamental. El sector fue jerarquizado con la creación, en 2007, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la repatriación de científicas/os, y la inyección de recursos para la ampliación de becas y la base de investigadoras/es del sistema. Para más información, ver Pereyra y Montes (2022).

13 Un listado ilustrativo que no pretende agotar las políticas y acciones impulsadas ni responde a un criterio cronológico: la renovación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el establecimiento

En suma, y tal como lo remarca Carlos Vilas (2018, p. 24), lo relevante de este período —y donde se observan las mayores rupturas con el precedente— es el «cambio en los objetivos que habrían de orientar el desempeño estatal y, por lo tanto, los aparatos, procesos y herramientas institucionales y los recursos movilizados a esos efectos». Esto nos da pie para introducir la relación que durante este período tuvieron los cuadros políticos con la Administración Pública: antes que plantear esa relación en términos de reforma —como lo habían hecho prácticamente todos los gobiernos desde la década de 1960—, el kirchnerismo hizo uso de los recursos, estructuras y elencos existentes, operando en los márgenes para su mejoramiento sin abjurar por completo de las premisas y principios contenidos en la Nueva Gestión Pública, y apelando en todo caso al estímulo que el cambio de rumbo en las políticas públicas suponía en la(s) burocracia(s). Tal como lo expresara un informante clave, se trataba de «poner el Estado en acción», antes que someter a su expresión material, la Administración Pública, a procesos que en el pasado habían probado ser traumáticos y/o de corto aliento.

---

del procedimiento para la selección de las/os juezas/ces que la integrarían (Decreto 222/2003); el desendeudamiento por vía de la renegociación de la deuda externa (canjes de 2005 y 2010, Club de París en 2014) y la cancelación de la deuda con el FMI (2006); el mantenimiento de las retenciones (cuya redefinición a principios de 2008 desataría el conflicto con las asociaciones gremiales de los productores agropecuarios reunidos en la «mesa de enlace» y constituiría el clivaje central en el despliegue de la denominada «grieta»); el establecimiento de subsidios en los servicios públicos, una generosa política dirigida no solo a particulares, sino también al sector empresario, que haría de la cuestión energética el «talón de Aquiles» del modelo, y le imprimiría al Estado su carácter «transferidor» (concentración del gasto público en el sistema previsional y en transferencias); control de precios minoristas (Precios Cuidados); la reactivación de la negociación colectiva para la definición de los salarios; el combate al trabajo ilegal (legalización del empleo doméstico); la estatización sistema previsional (2009), el lanzamiento de la moratoria jubilatoria, la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) (2009); la promulgación de Ley de Financiamiento Educativo en 2006; la creación y puesta en marcha del Plan Conectar Igualdad; la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, y la reanudación de los juicios contra los crímenes de lesa humanidad de la dictadura militar; el establecimiento del matrimonio igualitario; la sanción y puesta en marcha, en 2006, del Programa de Educación Sexual Integral (ESI); y la sanción en 2005 de Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Muchas de estas políticas constituyen una ampliación de los derechos civiles y sociales, y su implementación supuso —y supone— desafíos de envergadura en lo que refiere a las capacidades estatales, y el vencimiento de las resistencias dentro de categorías estatales y profesionales como juezas/ces, maestras/os, médicas/os y otras/os.

Por su parte, Gabriel Vommaro lo lee en los siguientes términos:

El discurso político del (...) kirchnerismo (...) prefirió redefinir una mirada estatal en términos de interés general preeminente sobre toda otra forma de interés (corporativo, sectorial), rediscutió el rol del Estado en la historia del país y asoció su acción a la construcción de identidades colectivas como la Patria. En cambio, tuvo menor interés en promover discursos, debates y políticas relacionados con el funcionamiento del Estado, con las prácticas cotidianas que allí tienen lugar, con los saberes asociados al manejo de lo público, los mecanismos de reclutamiento del personal encargado de esta tarea, los impactos de las políticas y los modos en que las agencias estatales eran capaces de producir transformaciones en la vida social a la altura de lo que los discursos gubernamentales lo exigían (...). Este relativo vacío puede verse en la ausencia de políticas de reforma del Estado (...). Más allá de esta debilidad reformista, el Estado, como voluntad política y conjunto de agencias que desarrollan políticas públicas, estuvo en el centro de la construcción política del movimiento que gobernó a la Argentina entre 2003 y 2015 (2018, p. 12).

Pero en esta ausencia de reforma también había un reconocimiento y una aceptación de los procesos de reforma administrativa desarrollados al menos desde la década de 1990, cuya maduración de hecho estaba teniendo lugar en la época en que el kirchnerismo tomó las riendas del Estado. Las agencias de nuevo tipo creadas en esa década como la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), entre las más relevantes, constituían no solo una significativa prueba de ello, sino del modo en que las capacidades construidas en esa maduración fueron puestas al servicio de las políticas públicas concebidas y promovidas en el período.

De manera que durante estos 12 años se produjeron innovaciones o mejoramientos en el margen, asociados con la jerarquización de algunos campos de la actuación pública, como el ya referido de la ciencia y la tecnología, el turismo o la seguridad —este último vinculado con las urgencias planteadas en la agenda pública—; y el desarrollo de empresas públicas a partir de la estatización de la prestación de ciertos servicios como el Correo Argentino, Aguas Argentinas, Aerolíneas Argentinas o áreas de carácter estratégico como Yacimientos Petrolíferos Fiscales

(YPF)<sup>14</sup>. Asimismo, se aprovecharon los instrumentos de gestión promovidos desde la década anterior y realzados durante el gobierno de la Alianza y su Plan de Modernización del Estado, como la Carta de Compromiso Ciudadano, la gestión por resultados y la planificación estratégica. Por último, y en relación con el empleo público, se avanzó en la celebración del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 214/2006) y la redefinición del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (Decreto 2098/2008).

En el balance de la experiencia kirchnerista, la recuperación de la autoridad y la presencia del Estado estuvo asociada no solo con el proyecto político y la centralidad que dentro del mismo adquiere como instancia de organización e intervención en la sociedad, sino porque una vez más, como había acontecido durante el primer peronismo, ese proyecto político carecía del apoyo de las elites empresarias, no obstante que la promesa de construcción de un «capitalismo en serio» las tenía como beneficiarias. Con la recuperación de la autoridad del Estado y su componente material –la Administración Pública– tal como estaba, las políticas públicas hicieron la gran diferencia con el período anterior, marcando el rumbo del proyecto político y sus alcances tanto como sus límites.

## **¿Un regreso a los 90? La concepción de modernización del Estado y la Administración Pública de la alianza Cambiemos (2015-2019)**

La experiencia del gobierno de la alianza Cambiemos –la coalición integrada por la languideciente UCR y la ascendente Propuesta Republicana (PRO), el

---

14 Esta recuperación del papel empresario del Estado no estaba, sin embargo, en la agenda del kirchnerismo. El avance en esta dirección fue más bien fruto del fracaso en la prestación de estos servicios en manos privadas, y la consiguiente necesidad de sostenerlos. En el caso de YPF, la estrategia de la empresa a cargo de la petrolera, REPSOL, fue contraria a la exploración y consiguiente incremento de la inversión, ya que dedicaba casi todos sus recursos a explotar los yacimientos existentes y destinar el producido a la exportación. Luego, el descubrimiento de Vaca Muerta y el enorme potencial que se abría constituyó un poderoso factor para avanzar en la decisión de la expropiación.

partido liderado por Mauricio Macri que había logrado hacer pie con éxito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y desde esa posición se proyectó al nivel nacional— puede analizarse, poniendo el foco en el PRO, desde dos puntos de vista. Por un lado, como expresión de continuidad con las experiencias gubernamentales previas, no solo porque eligió como espejo a la década de 1990 y, en consecuencia, se inscribe en los marcos del Estado regulador instituido desde ese entonces, sino porque el PRO, al igual que el kirchnerismo, nació de la crisis del 2001. Esto último le imprime una particular unidad, entonces, al primer cuarto del siglo XXI —con ciertas posibilidades de extensión más allá de este límite temporal—, en tanto estos dos proyectos políticos que buscaron confrontar y diferenciarse las más de las veces de manera virulenta, comparten esta marca de nacimiento, así como su inscripción en la matriz política que tiene al Estado regulador en su centro.

Pero estas expresiones de continuidad que le confieren unidad al período abren el espacio a la diversidad que estas dos experiencias gubernamentales suponen —y la consiguiente dinámica de ruptura que la segunda promovió en relación con la primera—. Porque el PRO tenía como base social a los sectores de más altos ingresos<sup>15</sup> y su proyecto político estaba en consonancia con «la forma de pensar y sentir de los responsables de dirigir la producción» (Astarita, 2018, p. 61), y porque su concepción del Estado y la Administración Pública abrevaba en el ideario neoliberal de la década de 1990 y su expresión última en el gobierno de la Alianza.

En correspondencia con esa base social, el proyecto político del PRO tenía en su centro la restauración de los ingresos y la riqueza de las clases propietarias, bajo el supuesto de que, con el mejoramiento de las posibilidades de la acumulación, sobrevendría la inversión y con ello las condiciones para el mejoramiento del bienestar social general. Esas posibilidades y condiciones, a su turno, demandaban la menor injerencia posible por parte del Estado en los negocios, de modo que se trataba de reinstalar como principio de organización social al mercado y con ello se planteaba la redefinición de la relación Estado-sociedad.

---

15 Por supuesto hacemos referencia a la representación de intereses e ideas en el núcleo de creencias más irreductible. La capacidad de ganar adhesiones y aceptación más allá de las elites —extendida a los sectores medios e incluso a los populares— habla de la legitimidad ganada por ese núcleo irreductible de intereses e ideas.

Este ideario neoliberal era acompañado de la reinserción de la Argentina en la esfera de influencia de Occidente en general y los Estados Unidos en particular, lo que suponía desandar en gran medida la inserción selectiva que había desplegado el kirchnerismo con la mirada puesta en Oriente y China en particular. Por último, en el terreno de los valores y la cultura, el proyecto político cambiemita enfatizaba la competitividad y el individualismo, pontificando el espíritu de sacrificio para el logro de las metas y propósitos de las personas.

Traducido este proyecto político en términos de agenda gubernamental, la alianza Cambiemos colocó en el primer plano las siguientes cuestiones: la modificación de los precios relativos de la economía —lo que significaba la decidida alteración en el balance de poder existente—; la modernización, que aun cuando hacía alusión a las relaciones sociales en general, estaba concebida explícitamente en términos de reforma del Estado y la Administración Pública; y el impulso al emprendimiento individual —la ideología del *emprendedorismo*— como vía para la superación —siempre de carácter individual— de los límites en el desarrollo de las personas. También interesa consignar los objetivos manifiestos que se expresaron en la campaña electoral y luego en los inicios del gobierno, con una fuerte carga simbólica, pero, al mismo tiempo, como horizonte y medida para la evaluación del gobierno: la «pobreza cero», la «lucha contra el narcotráfico» y la «reconciliación nacional». El desempeño del gobierno cambiemita en estos tres campos estuvo, no obstante, lejos de acercarse a metas razonables —que, por otra parte, nunca estuvieron claramente definidas—.

La concepción de la modernización planteada por la alianza Cambiemos en el gobierno recuperaba con claridad las ideas y premisas de la Nueva Gestión Pública, que estarían en la base de la reforma burocrática. A diferencia de lo que ocurriera en la década de 1990 e incluso en el gobierno de la Alianza, la perspectiva gerencialista ya no era una que los cuadros superiores de la Administración Pública debían incorporar, sino que fueron cuadros del propio sector privado los que ocuparon posiciones de decisión y trasladaron al campo de lo público, sin mediaciones, el ideario y las prácticas que portaban desde su misma experiencia. Como nunca en otro período de la historia argentina, la Administración Pública se pobló de perfiles provenientes del sector privado, dando lugar a la caracterización del gobierno de la alianza Cambiemos como

«ceocracia» e instalando de manera directa el problema del conflicto de intereses en la gestión de lo público (*puerta giratoria*)<sup>16</sup>. Estos cuadros gerencialistas serían los artífices en el uso de la fuerza del Estado para el desmontaje de la «coalición mercado-internista» que, desde la perspectiva cambiemita, estaba en el centro de los problemas del país (Astarita, 2018, p. 65).

Ese desmontaje demandaba, asimismo, un cambio cultural que la alianza Cambiemos estaba dispuesta a promover y consolidar: el «empreendedorismo» y el criterio del mérito como premisa para el desarrollo de las personas y la superación de las trabas en ese desarrollo. En el análisis propuesto por Astarita (2018, pp. 65-66), la lectura cambiemita del clásico par conceptual del orden y el progreso pasó por el establecimiento de nuevas reglas de juego que organizaran la distribución del poder en el interior de la sociedad y depuraran el funcionamiento de la economía de las distorsiones asociadas con prebendas y favores, y el alineamiento internacional tradicional que permitiera la superación de la «anomalía» que arrastraba el país como producto de gobiernos populistas. Se trataba, en fin, de construir y consolidar un Estado «modernizado que moderniza», esto es, que contribuye al establecimiento de un orden modernizador y jerárquico al mismo tiempo.

Estas premisas encontraron en las políticas públicas desarrolladas su manifestación más clara. Todas y cada una de ellas apuntaron a fortalecer las jerarquías y consolidar las posiciones de los sectores de más altos ingresos<sup>17</sup>.

---

16 Para un análisis de estos procesos y sus implicancias en la gestión pública, ver Canelo *et al.* (2018).

17 Sin pretender exhaustividad, destacamos las siguientes: la eliminación del control de cambios («cepo») y la negociación que culminó en el pago a los «fondos buitres» en los inicios del gobierno; la supresión de los derechos de exportación («retenciones»), aun cuando persistieron en el caso de la soja (con promesa de reducción paulatina); la eliminación de «trabas burocráticas» como declaraciones juradas de importación, Registro de Operaciones de Exportación, Registro Fiscal de Operaciones de Granos, Registro de Semillas, etc.; el establecimiento de regímenes específicos para los sectores automotriz, minero y energético; el Programa Participación Público-Privada (PPP); la desregulación del sistema energético e hidrocarburífero; la reducción de impuestos (bienes personales, ingresos brutos en el nivel provincial); el aumento de las tarifas de los servicios públicos (involucrando tanto la eliminación de subsidios —aun cuando estos persistieron— como el ajuste valores) (tarifa social); la ampliación de las/os beneficiarios de asignaciones familiares y de AUH; el recorte en las pensiones no contributivas; la creación y puesta en marcha de créditos hipotecarios basados en las Unidades de Valor Adquisitivo (UVA), ajustables según el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Ello no significa, sin embargo, que esa direccionalidad haya sido eficaz desde la perspectiva de los intereses de los sectores empresarios, ya que la fenomenal transferencia de ingresos de las clases subalternas a las propietarias, así como el endeudamiento galopante —entre otros factores— trastocaron de manera dramática el funcionamiento de la economía y la sociedad, llevando al conjunto a la recesión y la virtual cesación de pagos a mediados de 2018. Tal situación condujo a la decisión de gestionar ante el FMI un préstamo sideral de 50.000 millones de dólares, que superaba con creces los límites establecidos para este tipo de operaciones por país, reduciendo de ahí en más los márgenes de acción no solo del gobierno de Cambiemos, sino de los que le sucedieran.

En lo que concierne específicamente a la Administración Pública, la llave conceptual de la alianza Cambiemos residía en su idea de modernización, que estuvo motorizada en un plan concebido e implementado desde un ministerio específico que llevaba justamente ese nombre.

Los supuestos de los cuales partía el Plan de Modernización del Estado aprobado por el Decreto 434/2016 no diferían mayormente de los que, al menos desde la década de 1990, venían sustentando las acciones e intervenciones en y sobre la Administración Pública. Si el objetivo principal era superar el paradigma burocrático y la obsolescencia general en el modo de gestión de los asuntos públicos, el horizonte que guiaba las acciones era el de conseguir un Estado «al servicio del ciudadano»: «alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas de lo actuado». Como se desprende fácilmente de esta cita, son muchos los puntos de encuentro con su antecedente, el Plan de Modernización del Estado llevado adelante por la Alianza en 2001.

El Plan avanzaba en la definición de los siguientes ejes de trabajo: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública; y 5) Estrategia País Digital. Es quizás en el reconocimiento más explícito de la necesidad de introducir innovaciones y desarrollos mayores en el campo del gobierno digital y sus diversos componentes donde este Plan

se recortaba de manera distinta a su antecesor. Luego, la estrecha asociación entre modernización e incorporación de tecnologías habla de un reduccionismo bastante usual dentro de la gestión pública y las alternativas ensayadas para su mejoramiento, por el que se imagina la resolución de los problemas de la gestión pública por vía de la mera introducción de tecnologías.

En suma, el Plan de Modernización del Estado de la alianza Cambiemos se inscribía dentro de las tendencias dominantes en el campo del Estado y la Administración Pública, que tenían en su centro los aportes de la Nueva Gestión Pública. A ello se agregaba un énfasis especial en la asociación estrecha entre modernización y modernización tecnológica y, por último, la asimilación del Estado a una empresa, de donde el sesgo cultural favorable al sector privado organizaba la aproximación que los CEO devenidos en gerentes públicos tuvieron hacia la cosa pública.

## **Un Estado para la inclusión social. Los deseos de lo público en la gestión de la alianza Frente de Todos: tensiones entre continuidad y refundación (2019-...)**

El regreso al poder de una versión moderada y ampliada del kirchnerismo como consecuencia del triunfo en primera vuelta del Frente de Todos, la coalición que reunió a las diversas corrientes que se reclamaban peronistas y otras fuerzas políticas de menor envergadura y que llevó como fórmula a Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, abrió la oportunidad para retomar el proyecto político que se había desplegado entre 2003 y 2015. Pero esta declarada continuidad tomaba nota tanto de los alcances y límites de esa experiencia como de la escena política resultante de la consolidación de la alianza Cambiemos —ahora renombrada «Juntos por el Cambio»— y la existencia de dos modelos de país —y de Estado— que se recortaban con bastante claridad, tal como lo ponían de manifiesto las políticas públicas ensayadas entre 2003 y 2015, y entre 2015 y 2019, respectivamente<sup>18</sup>.

---

18 Esta claridad no supone, de todos modos, que estos dos modelos respondieran adecuadamente, en tanto proyectos políticos, a los problemas estructurales de la sociedad argentina. Trasladado este

En ese contexto, y acusando recibo de la crítica situación económica y social que las políticas cambiemitas habían contribuido a exacerbar —y especialmente la carga casi irremontable de la deuda externa comprometida a partir del préstamo otorgado por el FMI a mediados de 2018—, la propuesta política recuperó el eje de crecimiento con inclusión social, pero buscó impulsar un nuevo contrato social y político, y generar a través del Consejo Económico y Social para el Desarrollo Argentino un espacio de trabajo con la siguiente agenda:

¿Cómo promover las profesiones estratégicas y los trabajos del futuro? ¿Cómo atender la agenda urgente del cambio climático con adecuadas herramientas de financiamiento de la infraestructura verde? ¿Cómo atraer riqueza argentina que está en el exterior con fines productivos? ¿Cómo afianzar instituciones republicanas más transparentes y socialmente eficaces? (...). Las preguntas antes mencionadas serán nuestra propuesta de la primera agenda de trabajo para el Consejo a desarrollarse durante el período 2020-2021 (Fernández, 2020, p. 18).

Más allá de esta apertura inicial que buscaba avanzar en el camino de la concertación y el desarrollo de «políticas de Estado»<sup>19</sup>, la coalición gobernante tuvo desde el comienzo una aproximación hacia el papel del Estado que, bajo la adjetivación de «Estado presente», planteaba un punto de partida para las discusiones en torno al rumbo del país, al tiempo que tomaba distancia crítica de la concepción predominante en la coalición opositora.

---

contraste a la escena latinoamericana, es posible comprobar que la oleada de gobiernos progresistas en la que se inscribió la experiencia kirchnerista fue seguida por una oleada conservadora en la que se insertó cómodamente el gobierno de Cambiemos. Esta pendulación muestra las dificultades para encontrar respuestas dentro del capitalismo y en la relación democracia-capitalismo (tanto las elites como las expresiones progresistas), ya que todo parecería indicar que ni por fuera ni dentro del capitalismo aparecen respuestas. Pero esta discusión nos apartaría del eje y los propósitos de esta reseña.

19 Este Consejo finalmente fue creado en febrero de 2021 y, según la información contenida en su página institucional, organiza su trabajo en torno a 5 misiones: democracia innovadora; comunidad del cuidado y seguridad alimentaria; educación y trabajos del futuro; productividad con cohesión social; y ecología integral y desarrollo sustentable (<https://www.argentina.gob.ar/consejo>). Interesa destacar que, desde esta entidad, se formuló el Programa de Formación de Innovadores Gubernamentales (PROFIG) sobre la base de la experiencia del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), aun cuando la convocatoria a aspirantes quedó pendiente (<https://www.argentina.gob.ar/consejo/innovadores-gubernamentales>).

Pero este programa se vio inmediatamente arrasado por la irrupción de la crisis sanitaria desatada por el COVID-19. De ahí en más, el gobierno no dejó de resolver urgencias y situaciones inéditas en el marco de la escasez de recursos y el debilitamiento del Estado y la Administración Pública que el paso del gobierno precedente había producido. En esta coyuntura sin antecedentes tanto para el país como para el mundo entero, el gobierno recurrió a instrumentos conocidos y probados en otras circunstancias, así como a otros que suponían la movilización de recursos y el desarrollo de innovaciones «sin red».

El carácter extraordinario de la crisis desatada por la pandemia encontró respuestas también extraordinarias en el gobierno y en los elencos estatales tanto en la escala nacional como subnacional, y fueron un Estado y una Administración Pública de hecho los que salieron a contener y resolver los problemas en sus diversos frentes: desde el más inmediato vinculado con la atención de las personas contagiadas y la prevención de los contagios, hasta los asociados con la virtual paralización de la circulación de las personas y su impacto en las actividades económicas y sociales. A la inesperada y dramática agenda instalada por la pandemia se le sumaban, además, las cuestiones que debían ser abordadas en una supuesta «normalidad» y que, en semejante escenario, adquirirían otro volumen como, por ejemplo, la necesaria renegociación de los términos del préstamo otorgado por el FMI durante el anterior gobierno.

Superada la etapa más crítica de la pandemia, el conflicto bélico desencadenado por la invasión de Rusia a Ucrania a principios de 2022 provocó el trastrocamiento general del orden internacional tanto en términos políticos como económicos, lo cual también arrastró a la desfalleciente economía argentina —que, no obstante, mostraba algunos signos de recuperación— a la exacerbación de la incertidumbre en torno al rumbo y acentuó el comportamiento defensivo de los actores sociales, expresado de manera elocuente en la inflación. Si este problema, junto con el del tipo de cambio, terminó convirtiéndose en una suerte de termómetro de los dilemas económicos y sociales así como de las dificultades del gobierno para recomponer la legitimidad de la moneda local, la sequía dominante al momento de escribir estas líneas (marzo de 2023) —asociada con el cambio climático pero también con las intervenciones orientadas a resolver intereses individuales como el desmonte y la deforestación, entre las más relevantes— le

agrega un frente de problemas a un gobierno atravesado, además, por tensiones internas como consecuencia de los diversas perspectivas de los miembros de la coalición.

Si nos detenemos en esta breve y desangelada descripción de las circunstancias y condiciones en que el gobierno de Alberto Fernández debió —y debe— desempeñarse, es porque a los efectos de lo que nos interesa aquí, más que una concepción del Estado y la Administración Pública declarada —que alcanzó a insinuarse como parte de la propuesta política en los inicios de la gestión para luego ser enunciada como horizonte en otros documentos e intervenciones—, hubo una práctica del Estado y la Administración Pública construida sobre la base de tradiciones y concepciones amalgamadas que recuperó la experiencia previa de «Estado presente». A la vez, se montó sobre los desarrollos realizados por el gobierno anterior, pero también sobre los escombros que había dejado como consecuencia de la desinversión y el desmantelamiento de determinadas áreas de la gestión pública como, por ejemplo, salud.

Las medidas y políticas públicas asociadas con la gestión de la pandemia constituyen el mejor ejemplo para graficar el modo en que la capacidad política de un gobierno recién llegado construyó una red de apoyos y dispuso de recursos para atenuar al máximo posible las consecuencias más trágicas de la crisis sanitaria —la muerte de personas— así como preparar las condiciones para el trabajo de prevención. Esa capacidad política estuvo acompañada de la capacidad técnica y de gestión de un sistema de salud que, como lo señalamos anteriormente, venía de la degradación y desinversión. La coordinación política y de gestión entre el nivel nacional y el subnacional resultó crucial para el éxito de las intervenciones que, aunque tuvieron al sistema de salud en su centro, involucraron también y fundamentalmente medidas de carácter económico y movilizaron a otras áreas de la gestión estatal<sup>20</sup>.

---

20 El exhaustivo listado de las medidas adoptadas desde el inicio de la pandemia puede consultarse en <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>. Allí puede comprobarse que la mayor cantidad corresponde a medidas económicas.

## En palabras del actual presidente de la Nación:

Sin aislamiento y distanciamiento hubiera habido mayor velocidad en los contagios; y un sistema de salud que estaba en condiciones opacas hubiera colapsado. Cuando los sistemas colapsan, la mortalidad aumenta de manera indefectible (...). Junto al cúmulo de medidas sanitarias fuimos, también, capaces de impulsar medidas económicas y de protección social para paliar los efectos de la inédita calamidad que atravesábamos (...). Dispusimos en marzo el congelamiento de los precios de alimentos, bebidas, productos de limpieza e higiene personal. Decretamos la creación del Ingreso Familiar de Emergencia, que consistió en tres pagos de 10.000 pesos, que alcanzó a más de 9 millones de personas. Nunca en la historia argentina se había creado una política de ese alcance. Suspendimos los cortes de los servicios públicos por falta de pago en los segmentos vulnerables de la población. Prohibimos los despidos sin causa o por fuerza mayor. La doble indemnización, para despedir con causa, estaba vigente desde el 13 de diciembre de 2019. Creamos el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. El 70 % de quienes son empleadores en Argentina recibieron asistencia del Estado a través del pago del salario complementario a sus trabajadores y trabajadoras, préstamos subsidiados y/o reducción o postergación de las cargas patronales (...). En el marco del ATP, creamos una línea de crédito a tasa cero por hasta 150.000 pesos para las y los trabajadores independientes formales, monotributistas y autónomos. A las y los trabajadores del sector de cultura, les dimos un plazo de gracia de doce meses (...). Para atender la demanda alimentaria de la población más vulnerable, multiplicamos el suministro de alimentos en la red de comedores comunitarios y escolares, en articulación con las provincias, los municipios y las organizaciones sociales. Se dieron refuerzos de la tarjeta Alimentar, la AUH y la jubilación mínima. Creció más del 400 por ciento el crédito inicialmente programado destinado a políticas alimentarias. Además, en el programa Prohuerta, apoyamos a 610.000 huertas familiares, escolares y comunitarias (...). Después de los tres pagos, el IFE fue reemplazado por un conjunto de políticas sostenidas en el tiempo, más focalizadas en la población más afectada. Ampliamos la AUH a una parte importante de las niñas y los niños (...). Con la Ley de los Mil Días, incrementaremos la asistencia durante el embarazo y la primera infancia (...). Desde fines de diciembre [de 2020] estamos recibiendo, a un ritmo menor al que acordamos contractualmente, dosis de la vacuna Sputnik V. En febrero [de 2021] recibimos vacunas de AstraZeneca, y en los últimos días un millón de dosis de la

vacuna Sinopharm, de China. Sabemos que hay dificultades en la producción de vacunas, pero conocemos muy bien las dificultades que atraviesa el mundo por la escasez y por el egoísmo. Lamentablemente hay una realidad: hoy el 10 % de los países acapara el 90 % de las vacunas existentes. Seguiremos trabajando incansablemente y seguiremos consiguiendo las vacunas para cumplir nuestros objetivos (...). Hemos iniciado el mayor operativo de vacunación de la historia argentina. Vamos a avanzar, semana a semana, en nuestro plan de vacunación (Fernández, 2021).

La paralización virtual de la circulación de las personas en la primera etapa de la pandemia, y la disposición del distanciamiento social y la circulación restringida después, llevaron al desarrollo exponencial de los dispositivos tecnológicos para garantizar la continuidad de las acciones e interacciones en todos los planos de la vida social, así como de la gestión pública. Tanto en el sector privado como en los campos de la educación y la salud, y en el trabajo público, la modalidad presencial fue llevada a su mínima expresión.

Estas fueron las condiciones, entonces, para estimular de manera poderosa el avance en la digitalización y virtualización de las prestaciones públicas, que hizo del gobierno electrónico una realidad. A su turno, ese avance fue posible porque, desde la década de 1990, lentamente, con pasos más decididos a partir de la primera década y media del presente siglo, y especialmente en la gestión de la alianza Cambiemos, la introducción de tecnología y las prácticas vinculadas con el gobierno electrónico habían pavimentado el camino<sup>21</sup>.

Si bien una vez superada la etapa más crítica de la pandemia el regreso a la presencialidad fue produciéndose de manera paulatina, las innovaciones llegaron para quedarse, integrándose en términos prácticos a una concepción del Estado y la Administración Pública que a la tradición construida desde la experiencia de los gobiernos kirchneristas de 2003-2005, le sumó el sentido estratégico de las intervenciones del Estado y el fortalecimiento de las capacidades para su desarrollo.

---

21 No obstante, esos desarrollos previos adolecían de problemas y deficiencias (Secretaría de Innovación Pública, 2022).

Como se afirma en el *Informe de gestión 2020-2021* de la Secretaría de Gestión y Empleo Público:

La construcción de un *Estado estratégico* requiere desarrollar capacidades que permitan ordenar prioridades y conducir políticamente un proyecto de gobierno inclusivo y redistributivo, que redefina la relación del Estado con la elite económica (...), un Estado fuerte, pero sensible a las demandas de los diferentes actores, que pueda tomar decisiones con soberanía, poniendo los intereses generales por sobre los particulares y escuchando a las partes involucradas para enriquecer la formulación e implementación de las políticas públicas (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2022, p. 6; destacado en el original).

En esta concepción se reivindica la centralidad del Estado en la producción de bienestar social y la regulación de las esferas de la actividad social. Esa centralidad se asocia, a su vez, con la autonomía entendida como distancia respecto de los clivajes sociales, cuya construcción es posible a través del fortalecimiento de las capacidades estatales. Por último, un Estado así concebido se halla en condiciones de «lidiar con los actores no estatales, impedir el veto a las políticas públicas y construir gobernabilidad» (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2022, p. 6).

El desarrollo de las capacidades estatales involucra de manera directa y principal a la(s) burocracia(s). Al igual que en el período 2003-2015 —y, en alguna medida, los inicios de la experiencia alfonsinista<sup>22</sup>—, las acciones e intervenciones no recurrieron al expediente de la reforma administrativa, sino que trabajaron sobre la base del personal existente, y con el propósito de reponer el sentido del trabajo público, que había sido objeto de degradación y menosprecio en el período anterior.

La profesionalización, la consideración de los saberes de las/os trabajadoras/es públicas/os y su participación en la construcción del sentido de lo público fueron ejes organizadores del trabajo sobre la(s) burocracia(s) para que esta(s), a su vez, estén en condiciones de «aproximar bienes, servicios y derechos desde el Estado a la ciudadanía» (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2022, p. 8).

---

22 Para más información, ver el Capítulo 1 del Volumen I de esta historia.

Resulta prematuro —y poco prudente— avanzar más allá de lo que estas fuentes contienen en relación con la concepción del Estado y la Administración Pública, y las posibilidades concretas de su materialización en la forma de intervenciones y acciones. Tanto las condiciones extraordinarias en que se verificó —y verifica— el ejercicio del gobierno del Frente de Todos encabezado por Alberto Fernández como el necesario paso del tiempo, que permite no solo asentar y madurar las intervenciones y sus resultados, sino también tomar distancia para su análisis y valoración, aconsejan por el momento una aproximación descriptiva.

En todo caso, elegimos hacer eje en el modo en que se afrontó desde la gestión pública la crisis desatada por la pandemia y las intervenciones desarrolladas, porque en tales circunstancias y dinámicas tan extraordinarias afloraron y se desplegaron un Estado y una Administración Pública que construyeron un interés colectivo por encima de los intereses particulares o sectoriales, y recuperaron y potenciaron capacidades políticas, técnicas y de gestión teniendo como horizonte ese interés colectivo.

## **El lugar de la Administración Pública en la agenda**

El breve recorrido realizado por estos poco más de 20 años de desarrollo reciente del Estado y la Administración Pública en nuestro país pone de relieve la continuidad del tercer momento instituyente correspondiente al surgimiento, durante la década de 1990, del Estado regulador, dentro de cuyas coordenadas se verificaron dos grandes tendencias que se alternaron en el tiempo. Por un lado, las concepciones y prácticas del Estado y la Administración Pública que reafirmaban tanto el contenido como los supuestos del Estado y su correlato de reforma de la Administración Pública en clave de modernización, y apelando a las premisas de la Nueva Gestión Pública, encontraron expresión y desarrollo en los breves pero significativos años de gobierno de la Alianza (1999-2001) primero y la gestión de Cambiemos (2015-2019) después.

Por el otro, el largo ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015), así como la actual gestión del Frente de Todos encabezada por Alberto Fernández (desde 2019 a la actualidad), ensayaron otra concepción del Estado y la Administración

Pública que, sin conmovir por completo los fundamentos del tercer momento instituyente en el que se inscriben, lo llevan a su máxima tensión —de manera más descarnada durante el kirchnerismo y más atenuadamente ahora— al pretender romper los límites de la democracia excluyente que lo tiene como escenario y condición.

No es casual que las «alianzas» —para reunir de manera sintética a ambas experiencias— hayan hablado de reforma y modernización, y que el kirchnerismo —en su primera versión y en esta más moderada, y, al mismo tiempo, atravesada por trágicas e inéditas circunstancias que reacomodaron dramáticamente la agenda gubernamental— haya elegido, en cambio, poner al Estado «en acción», potenciando y haciendo uso a través de las políticas públicas de las agencias existentes y su(s) burocracia(s).

Si esta alternancia da cuenta de manera elocuente qué lugar ocupó y ocupa la Administración Pública en la agenda de los gobiernos —de manera explícita para su reforma porque algo funciona mal o bien como instrumento y recurso al servicio de políticas públicas que revelan un proyecto político que busca diferenciarse del modelo neoliberal—, es posible advertir, sin embargo, la pregnancia de las premisas de la Nueva Gestión Pública y los diversos instrumentos con ella asociados —como la Carta de compromiso ciudadano, la gestión por resultados o la planificación estratégica—. Esta concepción de la Administración Pública que se reclama superadora del paradigma burocrático encontró, en fin, modos de mixturarse con el paradigma que estaba llamada a modificar, para dar lugar a hibridaciones que aun demandan mayor análisis sustentado en evidencia empírica.

Por lo pronto, y en lo que nos toca por el desarrollo de la historia que tenemos por delante, la del INAP, los dos momentos de las «alianzas» tuvieron una incidencia directa y decisiva en el modo y las condiciones en que el Instituto estuvo convocado para desarrollar sus actividades. Por su parte, durante los ciclos kirchneristas, se desplegó una agenda renovada en el trabajo del INAP, aun cuando las condiciones establecidas por las «alianzas» permanecieron en gran medida inalteradas. De estas cuestiones nos ocupamos en las páginas que siguen.

# Capítulo 2. Cambios y redefiniciones en el INAP<sup>23</sup>

*Dante Sabatto*

## Introducción

En el Capítulo 1 de este volumen se identificaron y describieron los principales elementos del desarrollo histórico reciente del Estado y la Administración Pública. Se examinó la crisis del modelo del Estado regulador bajo el gobierno de la Alianza, y los cambios introducidos por los gobiernos kirchneristas, así como los límites de este proceso, que mantuvo ciertas continuidades claras con la matriz establecida a partir de la década de 1990. También se estudiaron las medidas implementadas por la administración de Cambiemos y el quiebre representado por el gobierno del Frente de Todos.

El rol que ocupa el aparato estatal en la matriz política cobra una importancia particular en el marco del establecimiento de una hegemonía específica en la década de 1990, que atravesó diversas crisis e intentos de conformación de un nuevo momento instituyente. El período 1999-2003 estuvo ampliamente condicionado por la influencia del proceso instituyente abierto en 1989, y esto se reflejó en el modo en que las nuevas tareas y objetivos que adquirió la Administración Pública se inscribieron en un marco institucional y normativo definido en el período previo.

En el caso particular del INAP, esta nueva etapa estuvo signada por un hecho central que transformó de manera irreversible el rol del Instituto, así como afectó su dimensión relacional y la percepción que tienen del mismo las personas que pasaron por él. Nos referimos a la centralización del organismo, aprobada

---

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

en 2001 en medio de una crisis económica e institucional. En virtud de esta medida, el INAP dejó de ser un ente descentralizado con personería jurídica y presupuesto propio y con un directorio encabezado por un presidente, y fue transferido a la administración centralizada del Poder Ejecutivo Nacional. Específicamente, adoptó la forma de una dirección nacional, una repartición de rango manifiestamente inferior. Como es evidente, además de una significativa limitación de la independencia del Instituto, esto implicó una disminución de sus recursos tanto en términos financieros como en cuanto a las horas cátedra y el personal.

Sin embargo, además de estas transformaciones de carácter organizacional, es importante señalar que los cambios atravesados por el INAP en los primeros años de la década del 2000 implicaron una redefinición trascendental de su lugar en la Administración Pública, de su vinculación con el resto del Estado y con las/os trabajadoras/es estatales. Como veremos, esto adquirirá, a lo largo de las dos décadas consideradas, distintas formas que se ven también afectadas por la evolución de los procesos políticos que inciden en la conducción del Estado y la definición de una agenda de reformas en materia de administración.

En este capítulo consideramos los aspectos institucionales, organizacionales y normativos que organizaron el desarrollo del INAP desde el año 2000 a la actualidad. Estos se asocian con la puesta en juego de las capacidades con las que contaba el Instituto, así como con el desarrollo de nuevas. Siguiendo a Bertranou (2015), la capacidad estatal se puede descomponer en cuatro factores: la relación entre actores estatales y sociales, la legitimidad de la organización, los arreglos institucionales y estructuras de gestión, y el capital de acción interorganizacional. En este capítulo nos ocupamos del tercero de estos componentes. Esto implica considerar una serie de dimensiones: la base legal y normativa que funda el accionar del ente; los elementos materiales, que incluyen recursos financieros y humanos; y las estructuras de gestión, a través de las cuales se disponen estos recursos materiales de acuerdo con los fines de la organización.

Con el fin de identificar y describir los modos más relevantes en que el INAP se ha transformado a lo largo del período 2000-2022, consideraremos la

evolución del marco normativo del Instituto y los cambios de orden legal sobre la regulación de su funcionamiento, así como de su estructura organizativa; además tendremos en cuenta aspectos como los recursos y el financiamiento. Todos estos factores estuvieron ampliamente marcados por el proceso de centralización del organismo al comienzo de esta etapa. A lo largo de este capítulo, haremos hincapié en este hito particular y sus consecuencias.

Las preguntas que guiaron el análisis se relacionan con las razones que explican la centralización del INAP y la forma específica que ella adoptó, así como con las consecuencias que tuvo para la estructura organizativa y las funciones asignadas al Instituto el hecho de pasar de ser un ente descentralizado a una jurisdicción de la administración centralizada; también se vinculan con las continuidades y rupturas de las estructuras e instrumentos de gestión desplegadas a lo largo del período, con la diferenciación funcional y la reducción de la dotación y, sobre todo, del volumen de recursos. Por último, tomamos en consideración una serie de procesos que, en forma paralela a la centralización, transformaron la política de capacitación del empleo público y, en consecuencia, las funciones del INAP y su rol dentro de la Administración Pública, en especial a partir del relanzamiento del Sistema Nacional de Capacitación que fuera creado a principios de la década de 1990, junto con el establecimiento del SINAPA. Si bien por tratarse de un proceso más reciente que el estudiado en el primer volumen, la información disponible tiende a ser más completa, continúa habiendo en ciertos casos algunas carencias que han sido suplidas mediante los testimonios de las/os trabajadoras/es entrevistadas/os.

## **La centralización: una bisagra en la historia del INAP, o cómo ya nada será como antes**

El 10 de julio de 2001 se produjo un evento decisivo para la historia del INAP. Por el decreto 889/2001, se modificó el Decreto-Ley 20.173 (1973) por el que se había creado el Instituto. Esta normativa lo convertía en un organismo centralizado dependiente de la Secretaría para la Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Si bien el artículo 5 de este decreto indica que el Instituto mantendría sus recursos humanos, materiales y financieros

(así como que el personal conservaría sus niveles y grados de revista), entre los considerandos de la medida se incluía como un beneficio relevante de la centralización el ahorro en recursos «producto de la descentralización y tercerización de las actividades que venía desarrollando». Esta contraposición resulta representativa de las tensiones entre diversos actores que marcaron el contexto político e institucional en el que, finalmente, se llegó a tomar la decisión de centralizar el INAP.

Una cuestión que ha sido resaltada por muchas/os trabajadoras/es que se desempeñaban en el INAP en este período fue la posibilidad de que el Instituto fuera cerrado definitivamente. Este proceso se abrió con la intervención del organismo en diciembre del 2000 (Decreto 1141/2000). Esta medida fue tomada luego de la renuncia de su director, y en el contexto del intento de reorganizar las funciones del Instituto y colocarlo como órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación<sup>24</sup>. Si bien este propósito fue planteado entre los considerandos de la intervención del organismo, esta no era la única posibilidad evaluada por el gobierno de la Alianza:

Luego vino el tema de la reforma del estatuto del INAP en un momento que previamente había corrido el riesgo de ser disuelto, porque estaba dentro de los planes del Ministerio de Economía, y demás, la desaparición de muchos organismos descentralizados. Y digamos, no hubo tiempo a que esto ocurriera, pero el estatuto de descentralización del INAP se perdió (Exfuncionario del INAP, Áreas de Investigación y Capacitación, comunicación personal, 17 de octubre de 2022).

Como se advierte, en este punto no alcanza con un abordaje en términos normativos de este proceso, debido a que hay factores que no cristalizaron en documentación de ningún tipo. En particular, la propuesta de cierre del Instituto sólo puede ser reconstruida a través de los diversos testimonios de personas que trabajaban en el organismo en aquel momento. Por ejemplo, una trabajadora describe la centralización como «una experiencia muy traumática para quienes estábamos aquí, porque se decía que iba a desaparecer el INAP. Pegó muy fuerte, pegó muy fuerte» (Asesora pedagógica integrante del equipo

---

24 Aun cuando la normativa bajo análisis parece otorgar a esta decisión el carácter de novedad, en verdad el INAP tuvo este papel desde su creación (Capítulo 3).

de diseño curricular del área de Formación Superior/Coordinadora Institucional, DSNC, comunicación personal, 22 de agosto de 2022).

El uso de expresiones como «traumático» para describir la centralización es llamativo, en particular porque términos como este fueron empleados por muchas de las personas entrevistadas. En general, se describe esta etapa como un período doloroso o difícil de transitar, que implicó no solo grandes cambios a nivel de la organización del trabajo, sino una transformación de la identidad del INAP. La centralización se percibe como una degradación y, al mismo tiempo, se la considera en el contexto de la crisis que atravesaba el país, así como un hito más en el proceso de reformas estatales iniciadas en los años noventa del siglo pasado. En este sentido, las/os trabajadoras/es del INAP tendieron a considerar la propuesta de cierre del organismo y la centralización que efectivamente tuvo lugar como una reducción de la importancia de lo público. Así lo plantean algunas/os trabajadoras/es:

Bueno, hay un hito que es que el INAP pasó de ser un organismo descentralizado a ser un organismo centralizado, con lo que significó en todos los niveles: en el nivel de gestión, en el nivel político, en el nivel de recursos. (...) Hubo momentos muy, muy difíciles, pero terriblemente difíciles (Coordinación de programa, Área de Capacitación, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022).

Eso fue un impacto muy fuerte para el INAP y para todos los trabajadores y las trabajadoras de este organismo. Sobre todo por la vivencia, y ahora lo voy a decir en lo personal, uno sentía que había aportado tanto tiempo y que el INAP había sido tan importante en la carrera pública, y que perder ese espacio había sido... Fue muy frustrante para todas y todos nosotros (A. Bello, comunicación personal, 18 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Sin embargo, el INAP no fue cerrado. La centralización fue vista por algunos actores que ocuparon un rol central en el proceso como una solución de compromiso, o como la única alternativa posible a la clausura del organismo. Más allá de la más amplia política de modernización y reforma del Estado, las personas que trabajaban en la institución tienden a vincular el proceso vivido

en la primera mitad de 2001, desde los rumores del cierre hasta la firma del decreto 889/2001, con la crisis económica y social vivida en esa etapa:

Me acuerdo de algunas palabras de gente que decía «quedate tranquila porque el INAP es incombustible, no va a pasar, esto no se va a caer». Bueno, no era la sensación que teníamos en plena crisis, ¿no es cierto? De todas maneras, algunas cosas se pudieron resolver, no el cierre, pero bueno, sí el cambio de jerarquía. Y un proceso de paulatino, podríamos decir, corte, respecto de lo que implicaba el INAP al ingreso de nuevos compañeros, nuevas experiencias, ¿no es cierto? (...) Obviamente ningún organismo de la Administración Pública, o del mismo Estado, escapa a una cuestión de una crisis tan profunda como fue la del 2001 (Investigadora, Área de Investigación, comunicación personal, 26 de octubre de 2022).

En términos generales, de todos modos, es preciso resaltar el carácter de bisagra que tiene la centralización del INAP. Tanto en términos de la experiencia de las/os trabajadoras/es y otros actores involucrados como en el sentido normativo, el hito representado por esta normativa mostró ser irreversible. Si bien algunas/os funcionarias/os de la administración de Cristina Fernández de Kirchner se refirieron a una valoración negativa del carácter centralizado del Instituto y sostuvieron que sería preferible retornar al formato descentralizado, no se comprueba ningún intento concreto en este sentido.

Para comprender el alcance específico de la normativa que dio lugar a la centralización, es preciso considerar el hecho de que se encontraba enmarcada en el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública. Este programa, aprobado en enero de 2001, tenía entre sus principales acciones la descentralización de funciones hacia el nivel local, la tercerización de servicios y la fusión de organismos descentralizados (Decreto 103/2001; ver Capítulo 1 del libro). Se trata de una política que busca profundizar los resultados de las reformas estructurales del Estado desarrolladas en la década de 1990, mediante la adopción de una serie de presupuestos asociados a la Nueva Gestión Pública. Asimismo, debe destacarse la importancia de la creación de la Secretaría para la Modernización del Estado como ámbito de aplicación de este Plan.

El principal efecto de esta política para el INAP surge del relanzamiento del Sistema Nacional de Capacitación, y esto es concebido así por el mismo plan, que se refiere a «una profunda reestructuración del Instituto Nacional de la Administración Pública como órgano rector centralizado que fije políticas y normas y fortalecimiento de unidades institucionales responsables de la ejecución de programas en estrecha vinculación con la política de gestión de cada organismo» (Decreto 103/2001, Anexo I).

Se puede advertir que, seis meses antes del Decreto 889, la principal política del gobierno de la Alianza en materia de gestión pública ya se refería al INAP como un ente que debía ser centralizado. Esto es correlativo con una redefinición de su lugar en la Administración Pública, en tanto se planteaba que debía dejar de diseñar e implementar en forma independiente la política formativa de las/os trabajadoras/es, y pasar a cumplir en lugar de ello un rol rector y regulador, y a relacionarse en forma mucho más directa con la política de cada jurisdicción y organismo estatal.

En otras palabras, podríamos considerar que se trata, al mismo tiempo, de una política de centralización y descentralización. Si bien, por una parte, el organismo a cargo de la capacitación del personal pierde su independencia y pasa a formar parte de la administración centralizada —y por lo tanto queda en una situación de una mayor subordinación respecto de la conducción política—, por la otra, es la política de capacitación la que se descentraliza, al incrementarse la capacidad de cada repartición para definir su política formativa. La justificación de esto surge de la consideración de que, en el modelo vigente, era la oferta del INAP lo que guiaba la formación del capital humano más que la demanda de los organismos, lo que conducía a inconsistencias y limitaciones para la profesionalización del empleo público (Capítulo 3).

Este proceso de descentralización, no en sentido federal sino administrativo dentro del Ejecutivo nacional, comenzó con la implementación del Plan Nacional de Modernización y continuó en los años sucesivos con ciertas reglamentaciones específicas. En palabras de una funcionaria que participó del diseño de algunas de estas medidas:

Si bien ya en el SINAPA se instituía, digamos, el rol de las figuras de las áreas de recursos humanos para acompañar en la carrera, y se había instituido la formación de un responsable de capacitación, esto queda consolidado y la normativa que se saca a partir de 2001, la 2/2002 y la 51/2003<sup>25</sup> (de las cuales también participé en la elaboración) fueron normativas que estaban orientadas a reglamentar, a sistematizar, digamos, los criterios de acreditación, certificación, régimen de reconocimiento de créditos y a organizar, de alguna manera, esto que era darle un rol preponderante a esta figura del Coordinador Técnico de Capacitación. Los asistentes gremiales empiezan a tener preponderancia también en ese esquema, y a lo que es la planificación general de capacitación que hace cada una de las jurisdicciones. Si bien desde siempre, desde la ley de creación, se instituía que cada jurisdicción tenía que tener sus planes de capacitación, recién en el 2001 se genera toda una normativa que acompaña sistematizadamente todo ese proceso. Se flexibilizan, desde mi punto de vista, algunas cuestiones, o sea se le da mucho espacio a lo que es, en el buen sentido, al reconocimiento de la educación no formal. Sin embargo, a mi criterio, el INAP no logró nunca tener el rol de supervisión o de monitoreo efectivo de lo que se iba haciendo en ese proceso de descentralización de las acciones de capacitación, porque yo podría sintetizar esa época como la época en que el INAP descentraliza las acciones de capacitación y toma un rol más rector, si pensamos al rector como estableciendo pautas y normas, y de supervisión (Administración de la Capacitación, comunicación personal, 18 de octubre de 2022).

Resulta importante observar, a partir de estas apreciaciones, que la descentralización de las acciones de capacitación no es contradictoria con la centralización del organismo. Por el contrario, se trata de dos pasos de un mismo proceso que busca transformar fundamentalmente el rol del INAP en la estructura de la Administración Pública. Esto permite pasar al análisis de la centralización en sí, teniendo en cuenta el contexto sociopolítico (analizado en el Capítulo 1) así como el marco normativo provisto por el Plan Nacional de Modernización.

---

25 Se refiere a las resoluciones 2/2002 y 51/2003, ambas de Jefatura de Gabinete. La primera aprobó las «exigencias de capacitación» para el personal del SINEP, mientras que la segunda aprobó el procedimiento para la acreditación de actividades (Capítulo 3).

Volviendo al Decreto 889/2001, este establece como responsabilidad primaria del INAP «proponer la política del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas y pautas metodológicas y realizando la supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente» que realizan las jurisdicciones (Anexo I), así como asistirlos técnicamente en el desarrollo de sus planes de capacitación. Esto implica una rejerarquización implícita del INAP, en la medida en que ya no se lo considera el responsable único de la capacitación del Sector Público sino el coordinador de un sistema más amplio, en el que toma un rol central pero donde no despliega políticas en forma vertical.

De un modo similar a la noción de que la centralización fue la única forma encontrada para evitar la disolución del INAP, el nuevo rol del Sistema Nacional de Capacitación como el foco de la política formativa de la Administración Pública Nacional implicó una función novedosa para el Instituto, que debió concentrar su accionar en la gestión de este sistema. En palabras de uno de sus funcionarios: «lo que salvó al INAP durante mucho tiempo fue el Sistema Nacional de Capacitación» (Administrador gubernamental de la primera promoción, asesor SNC, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022). Hay apreciaciones dispares sobre el rol del INAP en el período 2002-2015; algunas personas consideran que se mantuvo el rol reducido que había adquirido con la centralización, mientras que para otras existió una paulatina revalorización. Estos juicios suelen vincularse con la importancia de personas específicas que ejercieron cargos directivos en esta etapa, a quienes se considera responsables de permitir un rol disminuido del INAP, o bien de impulsar el crecimiento de sus funciones. Volveremos sobre este tema en los próximos capítulos.

Durante la década que siguió a su centralización, el INAP sufrió diversos cambios en su estructura organizacional —que estudiaremos en el próximo apartado—, pero no atravesó transformaciones significativas en relación con sus funciones. En efecto, los gobiernos sucesivos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner mantuvieron la orientación del Plan de Modernización del 2001. Desde entonces, las funciones del Instituto serían de «acompañamiento» de las políticas de modernización (Decreto 624/2003), así como de asistencia a las áreas de gestión pública de las que dependía jerárquicamente. Se consolidó el rol del INAP como organismo certificador

de la capacitación, a cargo de la aprobación de los planes de capacitación diseñados por los organismos y jurisdicciones del Estado nacional.

Algunos cambios menores fueron introducidos en estos años, en particular como consecuencia de modificaciones en las estructuras: se especifica el rol del INAP en materia de relevamiento de información sobre la Administración Pública (Resolución 178/2001), de realización de estudios de calidad (Resolución 57/2002) y de ejecución de los planes de acción para el desarrollo de la Escuela Superior de Gobierno, una unidad creada en su ámbito en 2012, pero que en 2014 fue trasladada a la Subsecretaría de Formación en Políticas Públicas, por lo que esta función fue suprimida.

Bajo el gobierno de la alianza Cambiemos, a partir de diciembre de 2015, se plantean algunos cambios en el marco de la implementación de un nuevo Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016) y la creación del Ministerio de Modernización, a cuya órbita es transferido el INAP, que además es elevado al nivel de subsecretaría. Estas transformaciones aún se mantienen dentro del esquema establecido en el año 2001, pero profundizan y complejizan algunos de los objetivos del INAP. Se destaca, por ejemplo, el rol del Instituto en la formación de la Alta Dirección Pública (Decisión Administrativa 339/17).

En las modificaciones de esta etapa, se puso énfasis en la incorporación de nuevas tecnologías y procesos, que se encuentra incluso entre las justificaciones de la rejerarquización del Instituto. Asimismo, se advierte un énfasis creciente en la vinculación del INAP con el nivel provincial y local. Nos ocuparemos con mayor detalle de este asunto en el Capítulo 4.

Luego de la breve experiencia del Ministerio de Modernización, que fue suprimido a mediados de 2018, el INAP retornó a la Jefatura de Gabinete. Allí continuó, bajo el gobierno del Frente de Todos, el proceso de especificación de sus funciones y acciones principales. En particular, se observa una mayor preocupación por vincular el Instituto con la totalidad del Sector Público Nacional, para evitar que sus acciones queden exclusivamente circunscriptas al personal que forma parte del Sistema Nacional del Empleo Público, y que agrupa a la planta permanente. También se aprecia una continuidad de la preocupación por la vinculación

del Instituto con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, así como por la virtualización de la política formativa en el marco de la pandemia por COVID-19.

En resumen, la evolución de la normativa que reglamentó el funcionamiento del INAP entre 1999 y 2022 tuvo un hito fundamental: la centralización del organismo en julio de 2001. Enmarcada en el Plan Nacional de Modernización del Estado aprobado en enero de ese año, la centralización transformó radicalmente el rol del INAP, rejerarquizó su lugar en la Administración Pública y alteró sus funciones. El INAP pasó a ser un ente rector a cargo de un Sistema Nacional de Capacitación en el que debe entablar lazos directos con las jurisdicciones y organismos estatales para el desarrollo de planes de capacitación de formato anual, en lugar de diseñarlos en forma íntegra. No se realizaron muchas modificaciones a la normativa después de este momento, pero esto no implica que el lugar del INAP no haya atravesado cambios.

Podemos identificar dos tendencias generales del período. En primer lugar, la reorganización del Instituto, tanto en sus estructuras internas como en su dimensión relacional, en atención a su función principal como órgano rector de la capacitación. Esto significó una transición hacia un rol certificador, e implicó el desarrollo de nuevas capacidades asociadas ya no con el diseño de una política formativa transversal a la Administración Pública, sino más bien con una visión integral que tiene en cuenta las necesidades detectadas por cada repartición y sus propuestas específicas.

En segundo lugar, se observa una creciente preocupación por incluir nuevas problemáticas entre las funciones del INAP. Una de ellas es la cuestión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, asociadas con paradigmas diversos: el gobierno electrónico, la alfabetización digital y la virtualización de los servicios en el marco del trabajo remoto, debido a la pandemia por COVID-19, son algunos ejemplos puntuales. También puede citarse la creciente relación del Instituto con las administraciones públicas provinciales y del nivel local, en particular en los últimos años. Esto implica una paulatina evolución en la definición de la misión del INAP, reflejada en pequeños cambios en la normativa aprobada a lo largo de los años. Podemos considerar, en este mismo sentido, que la rejerarquización del Instituto, es decir,

su conversión en subsecretaría es una consecuencia de esta reevaluación de los alcances de la política formativa.

Debido a estos procesos, fue necesario introducir cambios significativos en la estructura organizacional del INAP para cumplir esta nueva misión. Este tema será estudiado en el próximo apartado, pero es preciso señalar que, debido al nuevo carácter centralizado del ente, estas transformaciones en la estructura implicaron una normativa distinta a la desplegada en períodos anteriores.

¿De qué modo se reflejó el proceso iniciado con la centralización en los aspectos materiales y organizacionales del INAP? y ¿cómo afectó a sus estructuras y sus recursos? son algunas de las preguntas que nos guiarán en el resto de este capítulo.

## **Derivas organizacionales: marchas y contramarchas**

La normativa que estableció la centralización del INAP no modificó su estructura organizativa interna. Para esto, fue necesaria una nueva reglamentación, que unas semanas más tarde redujo ampliamente la conformación interna del Instituto. Si hasta el 2000, el INAP contaba con quince direcciones, seis departamentos, una división y cinco unidades de auditoría interna, además de las dos direcciones ejecutivas, pasaría a contar solamente con un total de seis reparticiones.

En primer lugar, se eliminaron las direcciones ejecutivas. En este primer momento, la normativa aún menciona al directorio y el consejo asesor, así como un departamento de coordinación técnica a cargo de cuestiones administrativas. La Unidad de Auditoría Interna desapareció, ya que su rol pasó a ser cumplido por la misma área de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Las áreas a cargo de las funciones propias del INAP pasaron a ser tres direcciones: Coordinación Académica, Estudios e Información y Asistencia y Fortalecimiento Institucional (Resolución 178/2001).

A lo largo del período 2001 -2022, se observan grandes cambios en la estructura interna del INAP, lo que contrasta con las pocas transformaciones referidas a las funciones señaladas en el apartado anterior. Esta evolución no se caracteriza por un proceso unívoco y lineal de diferenciación funcional, sino por uno marcado por idas y vueltas, y eliminaciones y reincorporaciones de ciertas áreas.

En una primera etapa se crea la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, que refleja el nuevo rol ocupado por el INAP desde su centralización. En paralelo, la función de investigación y documentación es primero separada en dos áreas (Resolución 20/2004) para luego desaparecer del organigrama. Esto ocurre porque es subsumida en un nuevo ámbito, la Dirección de Extensión Académica (Resolución 85/2012). Estas dos serán las principales áreas del INAP hasta la reaparición de las direcciones de Investigaciones y Documentación en 2016 (Resolución 62/2016). Sin embargo, en 2014 se añade una nueva unidad: la Dirección de Asistencia al Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap). Esta dirección fue eliminada en 2021, cuando el FoPeCap fue trasladado a la Secretaría de Gestión y Empleo Público, donde pasó a colaborar horizontalmente con el INAP. Asimismo, estas áreas se complejizan internamente, sumando coordinaciones y departamentos orientados a funciones específicas.

En 2017, este proceso sufre una interrupción. La Decisión Administrativa 339 de este año reordena fundamentalmente el organismo, que pasará a tener cuatro direcciones: Escuela de Formación Pública; Escuela de Alta Dirección Pública; Acreditación y Evaluación Académica; y Dirección Nacional Académica y de Investigación. Se eliminan todas las unidades de menor nivel, así como la dirección de asistencia al FoPeCap. Resulta significativo que esta normativa, que implica un cambio sustantivo en la organización interna del INAP luego de una década y media de relativa estabilidad, no contiene justificaciones relevantes al respecto. Sin embargo, esta nueva estructura sugiere un reordenamiento clave en varios sentidos: por una parte, la separación de un área destinada a la Alta Dirección Pública replica los esquemas de la década de 1990 referidos a la formación superior. También debe ser tomada en cuenta la denominación empleada para dos de las nuevas áreas: «Escuela» de Formación Pública y de Alta Dirección Pública. Se trata de un término que no es de uso habitual en la Administración Pública, ni había tenido presencia

en el INAP previamente, con la excepción de la Escuela Nacional de Gobierno que, debido a que conformaba un espacio destinado a la capacitación de dirigentes de distintos partidos políticos, siempre tuvo un estatus inusual<sup>26</sup>. Por otra parte, la separación de un área de acreditación indica la creciente prevalencia del rol certificador del Instituto.

Sin embargo, este esquema simplificado no duraría. La Escuela de Formación Pública incorporó la función de formar a la alta dirección, mientras que las direcciones académicas y de acreditación se fusionaron. La función de investigación, por su parte, se separó de la unidad académica y pasó a formar un área autónoma. Asimismo, surgió una nueva unidad: la Dirección Nacional del Programa Federal, a cargo de coordinar las acciones de capacitación con los niveles administrativos subnacionales (Decisión Administrativa 297/2018). Todas las áreas sumaron coordinaciones y otras unidades internas, retomando el proceso de diferenciación funcional interna.

Finalmente, en 2020, el INAP adoptó, a grandes rasgos, la estructura que mantiene en la actualidad. Esta se caracteriza por contar con dos direcciones nacionales<sup>27</sup>: Planeamiento Estratégico de la Capacitación y Oferta Académica —que reúne las funciones de acreditación, investigación y capacitación federal— (Decisión Administrativa 1865/2020). Si bien en 2020 se volvió a crear un área vinculada al Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, esta fue eliminada en 2021 (Decisión Administrativa 532/2021).

En el Cuadro 1 se ofrece un panorama del conjunto del desarrollo de las estructuras organizacionales del período. En él se puede observar que la estructura tendió a adquirir una mayor precisión interna en comparación con el período anterior en que el INAP fue un organismo descentralizado. Esto se debe a su conversión en órgano rector y certificador de la capacitación, y las nuevas funciones que el Instituto tomó a partir de 2001. La división en ejes de capacitación e investigación

---

26 Esta propensión al empleo de la denominación de «escuela» también podría relacionarse con ciertas tradiciones presentes en el ámbito universitario, en donde se registra la tendencia a denominar de esa manera a las unidades académicas. De acuerdo con algunos de los testimonios recogidos, las autoridades de este período tendieron a asimilar al INAP con una universidad.

27 A partir de su rejerarquización como subsecretaría, el INAP vuelve a contar con direcciones nacionales, lo que permite un mayor grado de diferenciación interna.

ya no reflejaba las tareas específicas de las que debía ocuparse el INAP, que ahora se vinculaban más con la administración del Sistema Nacional de Capacitación y la acreditación de actividades formativas.

En otras palabras, el recorte de autonomía representado por la centralización del organismo también implicó una reducción en el sentido organizacional. Sin embargo, a lo largo de las últimas dos décadas, el INAP mostró un relativo crecimiento interno, caracterizado por múltiples cambios: por una parte, la tradicional unidad a cargo de la capacitación debió transformarse en una dirección planificadora, de la que se desprendió una segunda función evaluadora y certificadora; su surgimiento implica una complejización de las tareas cumplidas por el INAP, más que su simplificación. Esta segunda dirección «académica» se vinculó en ciertos momentos con el área de investigación y documentación. Por otra parte, en distintas oportunidades se añadieron nuevas unidades, en particular orientadas a tres cuestiones: la Alta Dirección Pública, el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral y las políticas de capacitación federal. De ellas, solo esta última se sostiene al final del período.

Un aspecto que resulta relevante subrayar es el hecho de que las reestructuraciones atravesadas por el organismo se vinculan casi exclusivamente con su función de capacitación. La reorientación del INAP hacia un rol rector y de certificación dotó de mayor centralidad a funciones asociadas con la planificación y la acreditación de actividades, mientras que restó importancia relativa a las tareas de investigación, documentación y biblioteca. Esto puede leerse como una continuación de lo ocurrido en el período previo, entre 1973 y 1999, si bien la centralización y los cambios en las funciones del Instituto tuvieron una incidencia específica. Por otra parte, las nuevas funciones añadidas, en particular en materia de articulación federal, también se vincularon directamente con la capacitación.

## Cuadro 1. Evolución de las estructuras de la gestión del INAP (1999-2022)

Resolución JGM 178/2001 Resolución SME 15/2001	Resolución JGM 20/2004	Resolución JGM 85/2012
<b>Directorio - Consejo Asesor</b> <b>Departamento de Coordinación Técnica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• División de Gestión Documental</li> <li>• División de Mesa de Entradas y Salidas</li> </ul>	<b>Dirección Nacional</b>	<b>Dirección Nacional</b>
<b>Dirección de Coordinación de la Capacitación</b> <b>Departamento de Coordinación Académica</b>	<b>Dirección del Sistema Nacional de Capacitación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Actividades de Capacitación</li> </ul>	<b>Dirección del Sistema Nacional de Capacitación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Actividades de Capacitación</li> </ul>
		<b>Dirección de Extensión Académica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de la Escuela Superior de Gobierno</li> </ul>
<b>Dirección de Estudios e Información</b>	<b>Dirección de Investigaciones</b> <b>Dirección de Documentación e Información</b>	
<b>Dirección de Asistencia y Fortalecimiento Institucional</b>		

<b>Resolución JGM 841/2014</b> <b>Resolución JGM 918/2014</b>	<b>Resolución MM 62/2016</b> <b>Resolución MM 212/2017</b>
<b>Dirección Nacional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Enlace Institucional</li> </ul>	<b>Dirección Nacional</b>
<b>Dirección del Sistema Nacional de Capacitación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Actividades de Capacitación</li> <li>• Coordinación de Asistencia Técnica y Acreditación</li> </ul>	<b>Dirección del Sistema Nacional de Capacitación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Asistencia al Sistema Nacional de Capacitación</li> <li>• Coordinación de Acreditación, Calidad y Evaluación de la Capacitación</li> <li>• Coordinación de la Capacitación de la Alta Dirección Pública y Mandos Medios</li> <li>• Coordinación de Capacitación General</li> <li>• Coordinación de Logística</li> </ul>
<b>Dirección de Extensión Académica</b>	<b>Dirección de Extensión Académica y Cooperación Técnica</b>  <b>Dirección de Investigaciones</b> <b>Dirección de Documentación e Información</b>
<b>Dirección de Asistencia al Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación Técnica</li> <li>• Coordinación Financiera</li> </ul>	<b>Dirección de Asistencia al Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral</b>

<b>Decisión Administrativa 339/2017</b>	<b>Decisión Administrativa 297/2018</b>
Subsecretaría	Subsecretaría
Dirección Nacional Escuela de Formación Pública Dirección de Acreditación y Evaluación Académica	<b>Dirección Nacional Escuela de Formación Pública</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Capacitación General</li> <li>• Coordinación de Itinerarios Formativos</li> <li>• Coordinación de Alta Dirección Pública Nacional</li> <li>• Coordinación de Gestión Docente y Vinculación Institucional</li> </ul>
Dirección Nacional Escuela de Alta Dirección Pública	<b>Dirección Nacional Académica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Didáctica y Educación Estatal</li> <li>• Coordinación de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación</li> <li>• Coordinación de Evaluación y Acreditación de la Capacitación</li> </ul>
Dirección Nacional Académica y de Investigación	Dirección de Investigaciones y Publicaciones
	Dirección Nacional del Programa Federal

<b>Decisión Administrativa 1865/2020</b>	<b>Decisión Administrativa 532/2021</b>
<b>Subsecretaría</b>	<b>Subsecretaría</b>
<b>Dirección Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Trayectos Formativos</li> </ul> <b>Dirección de Administración de la Capacitación</b>	<b>Dirección Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Trayectos Formativos</li> </ul> <b>Dirección de Administración de la Capacitación</b>
<b>Dirección Nacional de Oferta Académica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Acreditación, Evaluación y Sistematización de la Capacitación</li> <li>• Coordinación de Capacitación Digital y Nuevas Tecnologías</li> <li>• Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación</li> </ul> <b>Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones</b> <b>Dirección de Capacitación Federal y Difusión Virtual</b>	<b>Dirección Nacional de Oferta Académica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Acreditación, Evaluación y Sistematización de la Capacitación</li> <li>• Coordinación de Capacitación Digital y Nuevas Tecnologías</li> <li>• Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación</li> </ul> <b>Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones</b> <b>Dirección de Capacitación Federal y Difusión Virtual</b>
<b>Dirección del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral</b>	

Fuente: elaboración propia con base en decretos 532/2021 y 841/2014; decisiones administrativas 297/2018 y 1865/2020; resoluciones JGM 178/2001, 20/2004, 85/2012, 918/2014; resolución SME 15/2001; y resoluciones MM 62/2016 y 217/2017.

Pese a que, al final del período 1973-1999, el INAP había mostrado un elevado grado de complejización en su estructura interna, correlativo con el incremento de sus funciones y el propósito de convertir al Instituto en un organismo altamente profesional, con la centralización este proceso se vio revertido en pos de una nueva simplificación de las unidades departamentales del organismo. Sin embargo, como se puede observar en el Cuadro 2, dos décadas después el INAP vuelve a exhibir signos de crecimiento, jerarquización de áreas especializadas y, en términos generales, diferenciación funcional.

Este crecimiento no es producto de una evolución lineal, sino que surgió de sucesivas innovaciones e intentos de reorganizar las unidades departamentales del organismo. En ciertos momentos, dichas innovaciones adoptaron la forma de una reducción de las áreas, pero en general la tendencia fue hacia su incremento. Lo que marca esta etapa, más bien, parece ser una búsqueda por traducir organizacionalmente los profundos cambios funcionales e identitarios que había sufrido el INAP como consecuencia de su centralización, que se observa, por un lado, en la dificultad por hallar los límites precisos entre las funciones de coordinación del Sistema Nacional de la Capacitación, planificación y diseño de actividades formativas, y acreditación y evaluación de estos cursos; y, por el otro, en la adopción temporaria de nuevas funciones diferenciadas jerárquicamente.

## **Trabajar sin recursos**

A lo largo de las primeras dos décadas de su existencia, el INAP fue configurando una estructura específica acorde con la determinación de sus funciones y según los recursos financieros y de personal que le asignaron, como puede verse en el Cuadro 3. Esta evolución tuvo ciertas particularidades, entre las que se destaca el empleo de las horas cátedra no solo para la compensación de contrataciones temporarias para funciones de docencia —su destino principal— sino también para designar a personal con otras tareas, en particular en el área de estudios y documentación. Si bien los recursos siempre fueron limitados, hecho que tuvo consecuencias para el desarrollo de la estructura organizacional, la centralización del año 2001 implicó un punto de quiebre.

## Cuadro 2. Estructuras de la gestión del INAP 2001 y 2022

Resolución JGM 178/2001 y Resolución SME 15/2001						
Directorio - Consejo Asesor						
Departamento de Coordinación Técnica		Departamento de Coordinación Académica		Dirección de Estudios e Información		Dirección de Asistencia y Fortalecimiento Institucional
Gestión Documental	Mesa de Entradas y Salidas	Dirección de Coordinación de la Capacitación				
Decisión Administrativa 532/2021						
Dirección Nacional						
Dirección Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación		Dirección Nacional de Oferta Académica				
Trayectos Formativos	Administración de la Capacitación	Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones	Capacitación Federal y Difusión Virtual	Capacitación Digital y Nuevas Tecnologías	Articulación del Sistema Nacional de Capacitación	Acreditación, Evaluación y Sistematización de la Capacitación

Fuente: elaboración propia con base en Resolución JGM 178/2001, Resolución SME 15/2001 y Decisión Administrativa 532/2021.

En primer lugar, hay que recordar que los organismos descentralizados cuentan con un presupuesto propio y con una relativa autonomía para su empleo. Si bien los presupuestos anuales definen una serie de metas y una categorización interna de los recursos financieros de acuerdo con tareas particulares, este condicionamiento es mucho menor que el que tienen las unidades de la administración centralizada, que dependen exclusivamente del presupuesto asignado a su ministerio. La centralización implicó, en consecuencia, una pérdida absoluta de la autonomía respecto de las asignaciones presupuestarias.

En segundo lugar, este hecho incide en las fuentes que empleamos en este trabajo. Respecto de los proyectos de presupuesto, cuentan con apartados específicos para los entes descentralizados, pero no para cada repartición centralizada. En los presupuestos aprobados a partir del año 2001, se identifica dentro de la sección destinada a la Jefatura de Gabinete de Ministros una serie de funciones con sus respectivas «unidades ejecutoras»; una de ellas es «Capacitación de los Recursos Humanos del Sector Público», renombrada a partir de 2017 «Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público», cuya unidad ejecutora es el INAP (aunque en algunos años se la adjudica directamente a la jefatura). Estos constituyen la principal fuente de información en materia de recursos, ya que en este período no se desarrollaron memorias u otros documentos internos que detallen la evolución presupuestaria o de personal.

Esto implica, asimismo, que los datos cuentan con un nivel de desagregación menor que en el período previo. Con respecto al personal, ya no es posible realizar una diferenciación entre las/os agentes con designación temporaria y la planta permanente, ni dentro de esta su distribución por nivel. En contrapartida, se cuenta con información de un panel más extenso de años, pese a que sigue habiendo ciertas lagunas<sup>28</sup>.

---

28 En particular, los presupuestos dejan de consignar en forma sólida la cantidad de personal correspondiente al INAP a partir de 2017, lo mismo ocurre con las horas cátedra. Si bien en algunos años la información volvió a aparecer, debido al carácter asistemático de este registro, preferimos limitar el abordaje cuantitativo al período 1999-2017.

**Cuadro 3. Desarrollo del personal y horas cátedra (2002-2016)**

<b>Año</b>	<b>Personal</b>	<b>Horas cátedra</b>
1999	177	155.644
2000	177	80.124
2001	177	94.124
2002	151	30.000
2003	147	15.000
2004	140	15.000
2005	139	15.000
2006	139	15.000
2007	139	15.000
2008	139	30.000
2009	139	30.000
2010	138	30.000
2011	117	30.000
2012	119	30.000
2013	119	30.000
2014	124	30.000
2015	125	30.000
2016	122	30.000

Fuente: elaboración propia con base en presupuestos anuales de la Administración Pública Nacional, 1999-2016.

La centralización implicó una reducción del personal, pero no fue muy significativa: en los años previos, las/os trabajadoras/es del Instituto ascendían a 177, mientras que en 2002 se redujeron a 151, y comenzó un proceso de paulatino decrecimiento hasta estabilizarse en 139 a mediados de la década. En 2023, el personal asciende a 144. Dos cuestiones deben ser consideradas

al respecto. La primera consiste en que es probable que esta caída no se deba solo a la centralización en sí, sino más bien al contexto de reformas que atravesaba el Estado en el marco de la crisis de 2001. En particular, la aplicación de programas de retiro voluntario pudo haber afectado esta variable.

En segundo lugar, la cantidad de horas cátedra sí experimenta una caída pronunciada, que marca una tendencia que ya venía verificándose antes de la crisis. En efecto, este número pasa de 155.644 en 1999 a menos de la mitad, 80.124, en el año siguiente. La reducción es aún más drástica entre 2001 y 2002, cuando se recorta cerca de un 70 %, hasta llegar a 30.000 unidades, y luego en un 50 % el año siguiente. El valor permanece estable en 15.000 horas cátedra hasta 2008, cuando vuelve a incrementarse a 30.000, manteniéndose en el presupuesto correspondiente a 2023. Esto es significativo por una cuestión que ya ha sido señalada: el uso de horas cátedra para contrataciones temporarias fuera de la función de capacitación.

Acerca de los recursos financieros, es preciso realizar una aclaración metodológica. Debido a la inflación, que alcanzó en la segunda década del siglo XX porcentajes anuales elevados, es preciso convertir los valores nominales de cada presupuesto a una variable constante, tomando un año como referencia (en este caso, 1992). La caída del presupuesto no se dio exclusivamente entre 2001 y 2002, sino que este fue el comienzo de una tendencia que se mantuvo hasta la mitad de la década. Desde 2006, los recursos comenzaron a crecer paulatinamente, si bien el incremento fue dispar y en algunos años retrocedió; en la segunda década se estabilizó en torno a los 16 millones de pesos (a valores constantes de 1992<sup>29</sup>).

En 2017, en paralelo con la jerarquización del INAP como subsecretaría, el presupuesto fue elevado en cerca de un 300 %. Esto se da en el marco de la aplicación de una política de modernización asociada con la reducción de la planta estatal, en la cual el Instituto ocupaba un rol relevante. Por otra parte, en los años siguientes los aumentos presupuestarios se ubicaron por debajo del nivel inflacionario, lo que implicó que este incremento se licuó

---

29 A pesos corrientes, el presupuesto se hallaba por encima de los \$30 millones al comienzo de la década y alcanzaba los \$120 millones en 2016, pero debido al incremento de los precios, este valor no refleja un aumento real del gasto público.

relativamente. Cabe señalar que el Plan Federal cuenta con una línea de financiamiento propia.

En este período es posible identificar tres etapas diferenciadas en términos de recursos. La primera, que va de 1999 a 2006, estuvo signada por la caída repentina y sostenida del presupuesto y las horas cátedra, así como del personal, aunque en este caso la disminución fue más lenta. La segunda, entre 2007 y 2016, se caracteriza por la estabilización e incluso el aumento de algunas de estas variables. Finalmente, la tercera, desde 2017 hasta el presente, muestra un incremento superior, pero también mayores vaivenes.

Como se puede observar, esto acompaña los procesos de reorganización interna a partir de la reestructuración de las funciones del Instituto en 2001. Sin embargo, la complejización de la estructura interna y el proceso de diferenciación funcional no se ven reflejados en la disposición de los recursos materiales con los que cuenta el INAP para cumplir sus funciones. En otras palabras, el incremento de las tareas del INAP, tanto en materia de acreditación y evaluación, como en relación a nuevas políticas de capacitación federal y desarrollo de innovación tecnológica, no fue acompañado de un incremento paralelo de los recursos financieros ni del personal. En gran medida, el Instituto debió reorganizar los recursos con los que ya contaba para poder desarrollar una cantidad creciente de acciones. En particular se destaca la caída de las horas cátedra, que nunca recuperaron su nivel previo.

Pese a esto, en la memoria de las/os trabajadoras/es que se desempeñaron en el organismo en este período, es el momento específico de la crisis del 2001 y 2002 el que marcó el cambio fundamental en el sentido de los recursos. Como indica Alberto Bonifacio,

el presupuesto del INAP pasó, con la reforma, a reducirse a menos de una décima parte, digamos. O sea que en definitiva el único anclaje que hacía a su financiamiento tenía que ver con el mantenimiento de la planta de personal que, salvo retiros voluntarios que no fueron de alto impacto cuantitativo ni diría... bueno, cualitativo un poco, me refiero al Instituto en particular. El punto en adelante fue el desafío de cómo llevar adelante una capacitación que seguía siendo demandada para la igualdad de

oportunidades en la carrera y la escasez de recursos, cuando primaba una idea en los mandos políticos de que cada organismo resolviera la capacitación con lo suyo (A. Bonifacio, comunicación personal, 17 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Esta idea de la necesidad de capacitar «sin recursos» aparece en muchos de los testimonios, siempre atada a la experiencia del año 2001. Resulta significativo observar que, en términos cuantitativos, la reducción se extendió más allá de este año. Sin embargo, es probable que el impacto del primer recorte haya sido mayor, ya que en el período siguiente la reestructuración progresiva de las funciones y de las estructuras del organismo, así como el desarrollo de estrategias de adaptación por parte de sus agentes, dio lugar a una nueva estabilidad.

## **Hasta donde llegamos**

Cuando el INAP fue creado, se consideraba que tenía tres funciones centrales: capacitación, investigación y cooperación internacional. Con el paso de los años, la primera de ellas tomó un rol central creciente, que se acentuó aún más a partir de la centralización del Instituto en julio de 2001. Esta medida estaba dada en el marco de una reorientación general de la política de empleo público, que concebía la capacitación como algo que no debía ser centralizado por una institución sino descentralizado, de manera que las jurisdicciones y los organismos públicos adquirieran mayor protagonismo. En esta nueva concepción, el INAP debía fortalecer su carácter de órgano rector de la capacitación, y sus tareas implicaban, desde entonces, certificar, acreditar y evaluar los planes de capacitación de cada repartición, además de la planificación y el dictado de formaciones.

Este nuevo rol del INAP comienza a delinearse en el Plan Nacional de Modernización del Estado aprobado a inicios de 2001, y cobra forma con la centralización del Instituto pocos meses más tarde. Este proceso implica una pérdida de la autonomía —en particular administrativa y presupuestaria— del organismo, así como una transformación identitaria. En este sentido, el pasaje

de un ente descentralizado a una dirección nacional dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros implicó un duro golpe para sus trabajadoras/es, en especial, debido a la posibilidad de cierre del Instituto, que fue activamente promovida por algunas/os funcionarias/os a lo largo de 2001.

Luego del «duro período» de los primeros dos años de la década, el INAP pasó por otras transformaciones. En particular, observamos el surgimiento de preocupaciones vinculadas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, los vínculos con las organizaciones gremiales a través del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, y el estrechamiento de los vínculos con las administraciones del nivel subnacional. Estos ejes no implicaron la determinación normativa de nuevas funciones para el INAP, pero sí incidieron sobre el desarrollo de la capacitación y la investigación en materia de Administración Pública. Es decir, sobre el contenido específico de las funciones ya establecidas.

Esta evolución de las funciones estuvo acompañada por cambios en la estructura organizativa del Instituto. Sin embargo, esta adoptó una dinámica especial, asociada con una lenta evolución a través de distintos modelos, por los cuales el INAP intentó dotarse de una organización capaz de dar cuenta de sus nuevos propósitos. Específicamente, esto se evidenció en la compleja evolución del área de capacitación, que tendió a desdoblarse sus funciones de diversas maneras. Por un lado, se destaca el surgimiento de áreas especializadas en acreditación y evaluación, y, por el otro, de unidades a cargo de la coordinación del Sistema Nacional de Capacitación, del uso de nuevas tecnologías, de la capacitación federal y otras tareas particulares.

En el ámbito de las funciones de investigación y documentación, no se dieron tantos cambios. Estas áreas fueron fundidas y separadas en más de una ocasión, y tendieron a incorporarse dentro de las direcciones «académicas», vinculadas a la certificación, en particular a fines de la etapa.

En síntesis, en este período, el INAP primero transitó una simplificación y reducción de su estructura organizacional, para luego avanzar en forma

paulatina, y con muchos vaivenes, otra vez en la senda del crecimiento y la diferenciación funcional.

Respecto de los recursos, la centralización implicó un doble proceso: el INAP perdía el control autónomo sobre su presupuesto, al mismo tiempo que este se reducía significativamente. Este hecho profundizó la gravedad de la situación descrita por las/os agentes, que debieron buscar estrategias particulares para continuar «capacitando sin recursos». El personal no experimentó una reducción tan elevada, pero esta sí se dio en la cantidad de horas cátedra, que habían sido empleadas por el Instituto para contrataciones temporarias no solo de personal docente para el dictado de capacitaciones, sino extralimitando este propósito en función de sumar agentes para las áreas de investigación y documentación.

Una lectura general sobre la evolución de la dimensión organizacional del INAP a lo largo del período 1999-2022 permite identificar, de un modo general, tres etapas. La primera, aproximadamente desarrollada entre 1999 y 2002, se ve marcada por el pasaje de un organismo descentralizado a una dirección nacional, la consecuente quita de recursos y autonomía y la redefinición del rol del INAP como órgano rector de la capacitación y coordinador del Sistema Nacional de Capacitación. La segunda etapa, entre 2003 y 2015, se caracteriza por una nueva estabilidad, el surgimiento de nuevas funciones y el crecimiento de la estructura organizacional, en el marco de un INAP cada vez más preocupado por la certificación de las actividades. La tercera etapa, desde 2016 hasta el presente, está signada por el ascenso del Instituto en la escala jerárquica, al ser convertido en subsecretaría, que incluye un relativo incremento de los recursos financieros y una estabilización de sus unidades departamentales.

En los próximos capítulos, se estudiarán estos procesos con mayor detalle, mediante el análisis de la evolución de las funciones de capacitación e investigación en este período, así como de la vinculación del INAP con el nivel subnacional. Este abordaje complementará el foco en los aspectos organizacionales de este capítulo.

# // **Parte II. Las funciones del INAP**

---

## **Capítulo 3. La reinención del trabajo de capacitación**

*Elsa Pereyra*

### **Introducción**

El comienzo del siglo XXI encontró al INAP con una nueva gestión que puso en cuestión los modos en que el organismo venía desarrollando la actividad de capacitación. No estaba puesto en juego el sentido general de la capacitación en cuanto a las premisas y supuestos de base. Tampoco se trataba de escasez de recursos únicamente —un factor de peso decisivo, por cierto—. Más que el «qué» de la capacitación, se planteó la necesidad de discutir el «cómo», lo que a su turno involucraba la pregunta por quién/es intervenía/n en la definición y el desarrollo de las actividades, esto es, el lugar que el INAP ocupaba en su elaboración e implementación. Un verdadero replanteo de todos y cada uno de los componentes y elementos que integraban el desarrollo de la función, a lo que se sumó, como hemos planteado en el Capítulo 2, el cambio de estatus del organismo como consecuencia de su centralización.

Recordemos que, a partir del SINAPA, la oferta del INAP se concentró en tres programas (Formación en Alta Gerencia Pública, Formación Superior y

Entrenamiento Laboral) a los que se sumaban cursos en informática y otras temáticas como atención al público, y la formación orientada a dirigentes políticas/os y sociales por vía de la Escuela Nacional de Gobierno.

¿Fue este un giro drástico e inesperado? ¿La experiencia acumulada por el Instituto debía caer en saco roto? No hay respuestas unívocas a interrogantes como los planteados, que ponen en el centro del interés el problema del cambio y la continuidad, las percepciones de los propios actores y su capacidad de agencia en coyunturas críticas que movilizan tanto respuestas defensivas —y conservadoras de lo conocido, por decirlo rápidamente— como procesos de innovación que se nutren de la experiencia acumulada, así como de la lectura sobre el contexto y los escenarios en que esos actores deben intervenir. La posibilidad de identificar y explicar la particular combinación de conservación e innovación que caracterizó a este período de la historia del INAP nos remite a la centralidad de sus trabajadoras/es en la discusión y el desarrollo de alternativas, y los modos en que transitaron los diversos desafíos que se plantearon para dar continuidad a la actividad de capacitación, y «reinventarse» en ese camino.

En esta segunda etapa de la historia del INAP que se abre en el año 2000 y llega a la actualidad, las actividades de capacitación experimentaron transformaciones como consecuencia no solo de los cambios en las condiciones de producción del INAP y las redefiniciones que ello demandó, sino también de una serie de innovaciones tecnológicas que, iniciadas en la década anterior, maduraron en los inicios del período que estamos transitando y amplificaron el rango de posibilidades para su desarrollo. Hacia el final de este segundo período, la dinámica innovadora en los modos de concebir y practicar la capacitación cedió lugar al regreso de abordajes más tradicionales, quedando abierto el interrogante en torno al grado de su capitalización.

Nuestro argumento es que esas transformaciones y redefiniciones fueron posibles por las capacidades técnicas, políticas y de gestión construidas por las/os trabajadoras/es del INAP en la fase precedente. Muchas de esas innovaciones tuvieron un principio de gestación en la década anterior, y favorecieron la realimentación y el fortalecimiento de esas capacidades. Luego, el sendero de trabajo construido a partir de esas transformaciones y

redefiniciones se mantuvo a lo largo del período considerado, y mostró ser suficientemente flexible como para combinar alternativas de propuestas de capacitación de diversa naturaleza —tanto las de carácter más disruptivo como las asociadas con patrones más estandarizados—.

En esta etapa, el INAP integró, de manera más clara, la función de órgano rector de la capacitación a la precedente de escuela gubernamental. Si en el primer cuarto de siglo de su historia el Instituto se concentró en el desarrollo de programas y actividades bajo su responsabilidad directa, a partir del año 2000 ganaron espacio la supervisión y la validación de las actividades de capacitación desarrolladas por terceros —tanto las propias jurisdicciones y organizaciones integrantes de la Administración Pública Nacional como universidades y centros de formación—.

Nuestro análisis está orientado por las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los principales desafíos y cuestiones planteados por la redefinición del escenario en que debía desarrollarse la actividad de capacitación y las sucesivas direcciones políticas que tuvo el organismo?, ¿cuáles fueron los recursos con los que contaron las/os trabajadoras/es para resolver esos desafíos y avanzar en la elaboración y puesta en marcha de propuestas de formación y capacitación? y ¿qué concepciones del Estado, la Administración Pública y el trabajo público gobernaron esas propuestas?

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado, se analizan los lineamientos y supuestos que en cada período orientaron el desarrollo de la actividad de capacitación, así como una serie de instrumentos que brindaron los fundamentos y el encuadre con ese propósito. En el segundo apartado, se da cuenta de algunas experiencias que tuvieron lugar a lo largo del período bajo análisis, al tiempo que se consideran algunas de las condiciones que fueron decisivas para su encuadre y eventual redireccionamiento. El capítulo finaliza con unas conclusiones que buscan valorar, a modo de balance, los desarrollos producidos en este período en términos de aprendizajes.

## **Las condiciones para el trabajo de capacitación. Lineamientos y supuestos**

Cuando se formuló el Plan Operativo Anual 2000, el INAP era todavía un organismo descentralizado cuya presidencia recayó en un funcionario distinto al que conducía la por entonces Subsecretaría de la Gestión Pública. Esta sería, como hemos afirmado en el Capítulo 2, la última experiencia de gobierno del organismo bajo esta modalidad<sup>30</sup>.

Ese Plan contenía todos los atributos de la planificación estratégica tal como era estimulada desde la Nueva Gestión Pública: definidas la «visión» y la «misión» del Instituto, abarcaba propuestas de trabajo concebidas como proyectos con sus correspondientes metas e indicadores para la totalidad de las funciones y actividades a su cargo, incluidas las de carácter interno: desde las de capacitación e investigación hasta las vinculadas con cooperación internacional, la comunicación y la gestión interna. Asimismo, contemplaba el desarrollo de proyectos estratégicos que apuntaban a la introducción de innovaciones en la gestión interna, en los públicos destinatarios de acciones de capacitación e investigación, y el fortalecimiento de vínculos con el sistema universitarios, entre otros (INAP, s.f. [2000])<sup>31</sup>.

En lo que concierne a la función de capacitación, este Plan recogía los propósitos enunciados en la normativa vigente. Las novedades en relación con el modo en que se venían planteando las actividades estuvieron asociadas tanto con las estrategias para su elaboración como con aspectos operativos y de gestión. En el primer caso, dos proyectos avanzaban en un replanteo significativo: el Sistema de Identificación de Prioridades de Capacitación Gerencial y el Nuevo Modelo Pedagógico se proponían organizar las actividades en función de la demanda de las jurisdicciones y los organismos antes que a partir de

---

30 En el Capítulo 6 se analizan los cambios y las continuidades de manera detallada.

31 El Plan estaba organizado de la siguiente manera: I. Editorial; Reseña institucional; El INAP y el proceso de modernización del Estado; La creación del INAP: marco jurídico y normativo. II. Estrategia de gestión; Visión; Misión; Estructura. III. Formación de los recursos humanos de la Administración Pública. IV. Investigaciones. V. Escuela Nacional de Gobierno. VI. Proyectos estratégicos. VII. Cooperación internacional. VIII. Administración, presupuesto y recursos humanos. IX. Comunicación institucional, imagen e identidad.

una oferta definida desde el propio INAP. Este constituye un giro fundamental en el modo en que las/os trabajadoras/es del Instituto venían concibiendo e instrumentando las acciones de capacitación bajo la forma de programas cuyo diseño estaba enteramente a su cargo. Desde la perspectiva de las nuevas autoridades, era necesario poner el foco en las necesidades que en materia de formación experimentaban las diversas áreas de la Administración Pública, y ello solo era posible si las/os referentes de las mismas intervenían de manera directa en su identificación y la posterior definición de las acciones a programar.

El Nuevo Modelo Pedagógico planteaba como objetivo «la formación continua de los agentes públicos» y el énfasis de la capacitación en «la formación gerencial en organizaciones», a partir de las «políticas estratégicas de los organismos». Asimismo, definía como uno de los resultados esperados la creación de «un sistema de certificación de la capacitación externa basado en la conformación de un registro de prestadores» (INAP, s.f. [2000], p. 28).

En lo que respecta a las cuestiones de carácter operativo vinculadas con la gestión de la capacitación, los ejes de trabajo planteados fueron tres: 1) la informatización del proceso de gestión de la capacitación, que involucraba la elaboración de una base de datos y el desarrollo de un legajo único de alumnos para facilitar su seguimiento; 2) el diseño de un dispositivo para la comunicación de la oferta de capacitación, que incluía soportes en papel, publicidad en medios gráficos y el desarrollo de la página web; y 3) la creación de un «registro abierto para docentes», que contemplaba el desarrollo de una base única de datos de docentes (INAP, s.f. [2000], pp. 25, 27 y 29).

Esta primera aproximación fue profundizada a partir de la intervención del Instituto que, en agosto de 2001, derivaría en su centralización. En un documento elaborado en octubre de ese año, se afirmaba que

*El Instituto Nacional de la Administración Pública pasa de cumplir su rol tradicional de proveedor de capacitación a ser el órgano rector de un Sistema Nacional de Capacitación que tiene tres características principales: a. Abarca al conjunto de organismos de la Administración Pública Nacional y no solamente a los organismos cuyo personal está encuadrado en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.*

b. Tiene *carácter descentralizado*; es decir, estará conformado por «Unidades de Capacitación», que se encargarán de la gestión integral del proceso de capacitación —planificación, ejecución y control— en sus organismos respectivos. c. *Persigue articular los objetivos ligados a la carrera personal de los agentes con los objetivos de la organización*, tanto en términos de su misión general como de sus objetivos específicos de política y gestión.

... En su nueva función, *el INAP asegura la articulación del sistema —dictando la normativa específica y controlando su implementación— y certifica la calidad de las actividades que en el mismo se desarrollen. Para ello, continúa trabajando con los distintos organismos a partir del Plan de Capacitación, entendido desde ahora como una suerte de acuerdo-programa que define los compromisos y acciones que, en materia de capacitación, asumen, de común acuerdo, el organismo correspondiente y el INAP* (INAP, 2001, pp. 1-2; el destacado es nuestro).

Este replanteo se sustentaba en un diagnóstico sobre el funcionamiento de la capacitación que destacaba la propensión, por parte de las/os trabajadoras/es públicas/os, a la realización de cursos solo para obtener créditos que permitieran avanzar en la carrera administrativa, y el descuido de las necesidades e intereses más generales de las organizaciones al estar centrado únicamente en el personal «sinapeado»<sup>32</sup>.

De esta manera, quedaban esbozados los principales lineamientos a partir de los cuales el INAP reorganizó el trabajo de capacitación. Lo hacía en un contexto inédito por partida doble: no solo por la flagrante crisis que asolaba

---

32 Aquí el desarrollo completo de los argumentos: «Las bondades del SINAPA y de algunos logros del INAP tuvieron como contracara un conjunto de elementos que perturbaron el proceso hacia la profesionalización permanente, y sostenible en el tiempo, de los recursos humanos del Estado argentino. Básicamente, podemos describir dos cuestiones: un exceso de «ofertismo», y un universo en permanente disminución. A través del primer concepto se hace referencia a que la gestión centralizada del dictado de los cursos provocó que la capacitación se haya convertido meramente en un elemento relacionado con la posibilidad de sumar créditos para ascender de grado (...). Esta situación favorece el desarrollo de conductas de tipo individualista por parte de los agentes. El hecho de que estos realicen cursos de capacitación en su mayoría producto de la oferta del INAP, sin la intervención de la organización a la que pertenecen, es una clara muestra de tal situación. Así, la carrera del empleado público, en lo que a capacitación refiere, se desvincula de las necesidades organizacionales. La acentuación de estas características fue traduciéndose en la paulatina escisión entre necesidades individuales y requerimientos organizacionales» (Makón et al., 2001, p.7).

al país entero e impactaba de manera directa en la disponibilidad de recursos públicos, sino también, y sobre todo, por la crisis propia derivada del cambio de estatus, como consecuencia de la centralización dispuesta en julio de 2001. De suerte que el Instituto debía ejercer su papel como organismo rector cuando sus condiciones para gobernar el conjunto de la capacitación de áreas de la gestión estatal ahora ampliadas a partir de la decisión de romper los estrechos límites del personal «sinapeado», estaban disminuidas material y simbólicamente. Un organismo degradado a dirección nacional debía acordar y negociar planes y estrategias de capacitación con áreas de la gestión estatal que probablemente ya no lo vieran como un par o interlocutor adecuado. Solo la capacidad de las/os trabajadoras/es del INAP y el prestigio y legitimidad construidos a lo largo de su trayectoria podían garantizar que no fuera esa la situación.

Los dos años de la Alianza estuvieron marcados por estos replanteos que abrían un importante signo de interrogación sobre los modos que hasta ese entonces el Instituto había transitado en su tarea de capacitar. Como lo señaló uno de nuestros entrevistados de manera gráfica, más allá del desarrollo de ciertas actividades que conservaban en gran medida los modos y estilos que ahora debían ser abandonados, lo que las/os trabajadoras/es del INAP hicieron en estos dos años fue (re)construir «el sentido del Instituto», esto es, echar las bases de una nueva forma de pensar y practicar la capacitación y formación de las/os agentes públicas/os.



Centralización y descentralización. Estos dos movimientos abrieron una nueva etapa en el trabajo de capacitación del INAP que, como caracterizaría la mayoría de nuestras/os entrevistadas/os, estaba asistiendo a una verdadera reinención.

El proceso de construcción de sentido desencadenado en el breve pero significativo período anterior se vio plasmado en tres ordenamientos que, desde 2002 y con variantes hasta la actualidad, organizaron el desarrollo de las actividades de capacitación bajo la rectoría del INAP.

El establecimiento de las «Exigencias de capacitación» (Resolución JGM 2/2002) y la creación del Registro de Prestadores (Disposición INAP 32/2002) sentaron las bases del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación (SNC), que fueron completadas con la definición del procedimiento para la acreditación de las actividades de capacitación, poco menos de un año después (Resolución JGM 51/2003). El INAP continuaría brindando capacitación de manera directa a través de los programas de Alta Gerencia Pública —que absorbía al de Formación Superior— y Entrenamiento Laboral<sup>33</sup>, pero al mismo tiempo las jurisdicciones y organismos descentralizados desarrollarían planes propios para satisfacer las demandas específicas de capacitación de su personal. El Registro de Prestadores reunía al conjunto de instituciones y docentes en condiciones de desarrollar las actividades de capacitación validadas a través de un procedimiento específico que, además, contemplaba las caracterizadas como «autodesarrollo profesional».

Estas redefiniciones conmovían los cimientos sobre los que las/os trabajadoras/es del INAP se basaban para realizar sus tareas y producir sus intervenciones en el campo de la capacitación. Pero encontraron en la conceptualización realizada por quien era entonces el director nacional del Sistema Nacional de Capacitación, Alberto Bonifacio, un principio de ordenamiento que favoreció el reacomodamiento y la (re)construcción del sentido del Instituto así alterado:

Si bien el INAP propendió a asegurar la oferta de capacitación demandada por las reglas de juego de la carrera administrativa, las organizaciones públicas asumieron gradualmente por sí mismas o por medio de la contratación de terceros la responsabilidad de organizar la capacitación específicamente requerida por sus agentes, bajo la tutela del instituto. Además, el INAP fue habilitado para convalidar la iniciativa individual de los agentes para mejorar sus conocimientos y habilidades, acreditándolas cuando resultan pertinentes para el desempeño de su función.

El proceso descrito, sumado a restricciones presupuestarias y transiciones propias de la gestión pública, provocaron *desde 1996 la gradual disminución del papel del INAP como escuela gubernamental de formación de funcionarios*. Pero, *hacia fin de*

---

33 Como veremos en el próximo apartado, estos programas fueron renombrados como «Programa de Formación de Directivos» y «Programa de Formación Continua», respectivamente.

*los noventa, se puede señalar que ese modelo de capacitación fuertemente centrado en la oferta, hizo crisis. Entre las razones de esa crisis se puede mencionar que «escolarizó» en exceso la capacitación, que se implementaron diseños cada vez más estandarizados, que los agentes públicos accedían por demanda individual espontánea más que por necesidad de desarrollo de competencias para el desempeño de las organizaciones, con lo cual resultaban afectados la calidad de las acciones como el impacto efectivo de la inversión realizada. A ello debe sumarse que solo excepcionalmente la conducción de las organizaciones públicas se comprometía con el proceso de la capacitación (Bonifacio, 2003, p. 3; el destacado es nuestro).*

En función del reconocimiento de que la modalidad de capacitación atada a la carrera de las/os trabajadoras/es públicas/os se había agotado, se postulaba la conservación de la doble competencia del INAP como «Escuela gubernamental de formación de funcionarios públicos» y «Organismo rector de la política de capacitación del Estado», y la reorientación de la capacitación en términos de

*... herramienta para la mejora del desempeño de las organizaciones públicas, de las competencias de las personas en el marco de políticas de desarrollo del personal, dotada de estándares de calidad capaz de utilizar de modo óptimo los recursos internos y de evaluarse para retroalimentar todo el proceso de gestión (Bonifacio, 2003, p. 4; el destacado es nuestro).*

He aquí la enunciación de los principios que debían orientar la refundación de las actividades de capacitación: ya no se trataba de poner el foco en las/os trabajadoras/es individuales, sino en la organización como contenedor más amplio en el que había que conciliar los intereses legítimos vinculados con la promoción de la carrera administrativa con los intereses igualmente legítimos asociados con el desarrollo de los propósitos encomendados. Este desplazamiento reenviaba a la noción de *competencias* como «principio de la capacitación laboral»<sup>34</sup>:

---

34 Falivene y Silva plantean que «la construcción de competencias (...) es un fenómeno pluridimensional, que integra los *saberes*, es decir el conjunto de conocimientos generales o especializados que se deben poseer; las *experiencias*, que afectan el dominio de los métodos y herramientas en un contexto específico; el *saber estar* o *saber hacer social*, es decir las actitudes idóneas y deseables de acción e interacción; el *saber aprender*, en la medida en que evolucionan las exigencias y características de los puestos de trabajo se exige que la actitud hacia el aprendizaje sea para toda la vida y el *dar*

Al entender a las competencias como capacidades, conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas en el proceso de capacitación, pasibles de ser transferidas y puestas en acción en las labores profesionales cotidianas de manera precisa y según lo demande la organización, estas competencias se convierten en un concepto operacional que permite relacionar una propuesta de actividad de capacitación con el desarrollo de la estrategia global de la organización en la consecución de sus objetivos (Bonifacio, 2003, p. 18).

Pero, además, y pensando fundamentalmente en la formación de los cuadros superiores, la capacitación no dejaría de constituirse en una instancia adecuada para comunicar, discutir e internalizar las orientaciones gubernamentales:

Ciertas actividades de capacitación podrían asumir el carácter de actividades estratégicas de reflexión ejecutiva en apoyo directo a los programas de modernización y temas prioritarios definidos por la Jefatura de Gabinete, así como en relación directa a cuestiones fundamentales de gestión pública en áreas prioritarias de política pública de la agenda de gobierno. En estos casos, los participantes de coloquios, seminarios y talleres no solo serían formados o capacitados, sino que están recibiendo e interpretando las directivas de gobierno, construyendo consensos, escogiendo doctrinas de gestión con utilidad para sus fines compartidos etc. (...) Por otra parte, la creciente demanda de la sociedad civil de participación, articulación y protagonismo en la implementación de las políticas públicas y la insatisfacción en los niveles de calidad en las prestaciones y en el accionar del sector público vuelve necesario replantear y resignificar la capacitación de los directivos públicos involucrados en la implementación de las políticas sustantivas, a los efectos de desarrollar y potenciar las diversas competencias individuales y organizacionales que demandan encarar los desafíos de la actual etapa (Bonifacio, 2003, pp. 5-6).

Los objetivos fueron enunciados en los siguientes términos:

a) fortalecer el impacto de la capacitación en el desempeño de la administración pública mediante actividades de articulación interjurisdiccional, de fortalecimiento de la gestión de las organizaciones públicas y de desarrollo de competencias

---

*a conocer, dada la necesidad de que los organismos se constituyan en un medio educativo» (2004, pp. 1-2; destacado en el original).*

profesionales para la función; b) establecer y sustentar la planificación de las actividades de formación realizadas en el Sistema Nacional de Capacitación en vinculación con las políticas de desarrollo de los recursos humanos, así como con las políticas prioritarias y planes estratégicos de las organizaciones públicas; c) fortalecer la capacidad descentralizada del sistema nacional de capacitación mediante actividades dirigidas al desarrollo de recursos y competencias para planificar y gestionar dispositivos de formación, así como para ejecutar actividades; d) mejorar la calidad del proceso de la capacitación, incluyendo la planificación, los recursos y los resultados; e) modernizar los procesos de planificación y gestión de la capacitación, así como de realización de actividades, mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación, y f) instalar un sistema de evaluación con criterios comunes y dispositivos adecuados, que informen y alienten la mejora continua de los procesos y productos de capacitación (Bonifacio, 2003, pp. 4-5).

Aun cuando dijimos que esta estrategia renovada en los modos de abordar la capacitación ponía el acento no tanto en el «qué» sino en el «cómo», importa señalar que el replanteo alcanzaba a la pregunta sobre el «para qué» de la capacitación. Lo que se ponía en el centro ya no eran funcionarias/os y trabajadoras/es entendidas/os en términos individuales, sino inscriptas/os en organizaciones y, en consecuencia, los esfuerzos se orientaban a favorecer el aprendizaje organizacional. Aun así, es posible advertir el peso que se le siguió otorgando a las/os directivas/os —y, por lo tanto, a las intervenciones dirigidas a su formación y capacitación— como llave para el impulso de las transformaciones y artífices del proceso de aprendizaje organizacional.

Estos fundamentos se mantuvieron con variantes leves durante el período de los gobiernos kirchneristas, en el que la conducción política del Instituto fue débil —tanto porque las figuras designadas tuvieron escaso peso como porque permanecieron por poco tiempo en la posición<sup>35</sup>—. Fueron, por lo tanto,

---

35 Jorge Giles, militante político y escritor, dirigió el INAP entre 2004 y 2011, por lo que fue el funcionario que mayor tiempo duró en tal posición en toda la historia del INAP. Pero se trató de una designación motivada por su vínculo con Néstor Kirchner (le escribía los discursos) antes que por su conocimiento sobre el funcionamiento de la Administración Pública y los problemas y cuestiones ligados con capacitación e investigación en el campo. En una reciente entrevista otorgada a un medio periodístico, ni siquiera hace referencia a su paso por el INAP. (Para más información, ingresar a <https://www.tiempoar.com.ar/cultura/jorge-giles-al-escribir-uno-vuelve-a-vivir-lo-que-cuenta/>). Luego, lo sucedieron Carlos Caramello, Rafael Ruffo, Horacio Cao y Ana María Edwin, quienes no duraron más de

las/os propias/os funcionarias/os y trabajadoras/es del organismo las/os que asumieron la responsabilidad y el protagonismo en la definición del rumbo del trabajo de capacitación —y del conjunto del INAP—.

Las variaciones o el escaso peso en la cúpula contrastaron con la estabilidad de las segundas y terceras filas, que dieron continuidad a las actividades y buscaron dotarlas de coherencia, capitalizando aprendizajes realizados en la década anterior. En este sentido, es posible advertir que el enfoque de la capacitación sustentado en el aprendizaje y el reconocimiento y valoración de los saberes de los sujetos que aprenden, que a mediados de la década de 1990 había comenzado a abrirse camino, es potenciado a partir de los años 2000. Y es posible asociar este desarrollo no solo con la maduración experimentada dentro de los equipos de trabajo del INAP, sino con el aprovechamiento de las condiciones extraordinarias abiertas por la crisis de 2001, que promovieron la necesidad de (re)construir el sentido del Instituto y se volvieron ellas mismas en terreno propicio para relanzar las ideas sobre la capacitación sobre nuevas bases.



La llegada al poder de la alianza Cambiemos en 2015 tuvo un primer impacto atenuado en el INAP como consecuencia de la designación como director institucional de Eduardo Salas, una figura históricamente asociada con el organismo y de larga trayectoria en la función pública<sup>36</sup>. Pero hacia 2017, con la llegada de Santiago Bellomo, se iniciaría un ciclo de replanteos significativos en el modo de encarar el trabajo de capacitación.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, el gobierno de Cambiemos tuvo a la modernización estatal como una cuestión relevante en su agenda, lo que se tradujo en la creación de un Ministerio de Modernización, del cual

---

un año respectivamente y tampoco contaban —con la excepción de Horacio Cao— con antecedentes relevantes para ocupar el cargo. Para más información, ver Capítulo 6 y Anexo.

36 Ya hemos hecho referencia a Salas en el Volumen I de esta obra. Su trayectoria estuvo ligada a temas y problemas de gestión del empleo público. A cargo de la Dirección General para la Carrera Administrativa en la década de 1990, pasó a dirigir la Oficina Nacional de Empleo Público entre 2000 y 2015.

pasó a depender el INAP, elevado ahora al rango de subsecretaría. El Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016), por su parte, suponía la continuidad de la política lanzada durante el gobierno de la Alianza en 2001 (Decreto 103/2001), ya que recuperaba prácticamente todos los ejes y supuestos que —lo volvemos a decir una vez más— suscribían en su totalidad la propuesta de la Nueva Gestión Pública e introducía una importante actualización vinculada con los avances tecnológicos<sup>37</sup>.

La política orientada al personal estatal incluía, como no podía ser de otra manera, consideraciones específicas relacionadas con la capacitación. Dentro del eje 2, destinado a la «Gestión integral de los Recursos Humanos», se contemplaban como líneas de acción e intervención la jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública; la capacitación y calidad de la formación, dentro de la cual se planteaba como objetivo el fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación de la Administración Pública y el desarrollo de competencias de gestión, «orientándolos a los objetivos del presente Plan

---

37 En efecto, el Plan contemplaba cinco ejes —uno de ellos de carácter transversal— definidos en los siguientes términos: «1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital: Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. Asimismo, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente. - 2. Gestión Integral de los Recursos Humanos: Es fundamental que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública. - 3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones y la correspondiente reasignación de recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, con flexibilidad en la utilización de los medios; pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión. - 4. Gobierno Abierto e Innovación Pública: Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía. - 5. Estrategia País Digital: Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones, las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional» (Decreto 434/2016).

y a las demandas de cada organismo presentadas en los Planes Estratégicos de Capacitación y por los Sindicatos en los Convenios Colectivos de Trabajo»; Sistema de Administración de Recursos Humanos; y Registro Único de Personal y Prestadores Informatizado.

En ese marco, el INAP fue objeto de una importante reestructuración tanto en el sentido de la capacitación como en su gestión. Se partió de un diagnóstico crítico según el cual la oferta del INAP estaba fragmentada y desarticulada —«una suerte de actividades históricas o recientes en un único compendio medianamente estructurado» (INAP, 2019, p. 12)—, al tiempo que se carecía de herramientas y prácticas de evaluación, y la gestión académica operaba de manera artesanal.

Se definieron seis líneas de trabajo denominadas «corredores estratégicos»:

- 1) Masividad: Potenciar la misión y alcance de Órgano Rector, asegurando tanto la capacitación a un amplio público de alumnos como la fuente de recursos económicos de mediano plazo.
- 2) Pertinencia: Promover una formación alineada con las necesidades de cada puesto/perfil y con las políticas estratégicas del Estado.
- 3) Calidad: Asegurar la calidad de la formación mediante la evaluación permanente de los resultados, mediante una selección docente basada en estándares de excelencia, y a partir del vínculo estratégico con el sistema universitario.
- 4) Modernización tecnológica: Implementar un proceso de transformación digital basado en la innovación que facilite el acceso a la capacitación y a sus procesos asociados, asegurando una Gobernanza Digital en un contexto de crecimiento masivo con alcance a distintos públicos.
- 5) Articulación con organismos de la APN, con socios internacionales y nacionales: Reposicionar al INAP como órgano rector del Sistema Federal de Capacitación y recrear vínculos con la comunidad internacional.
- 6) Gestión del cambio: Incentivar la profesionalización permanente de la gestión del INAP (INAP, 2019).

La concepción impulsada por las nuevas autoridades suponía un regreso a la organización de actividades bajo la forma de programas, y sobre la base de los perfiles de agentes públicas/os que se buscaba promover y/o atender y las políticas públicas que el gobierno tenía en agenda:

La Propuesta Formativa actual se estructura en programas definidos a partir de la combinatoria de grandes perfiles de servidores públicos, etapas del ciclo de vida laboral, grandes áreas temáticas y cuestiones estratégicas en la agenda estatal que dan lugar a los denominados programas «estratégicos» de formación (INAP, 2019, p. 13).

Esta propuesta formativa organizada en un *Catálogo de actividades* daba cuenta de la función efectora del organismo, y era puesta a disposición como insumo para la definición de los planes anuales de capacitación (PAC) que las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional debían presentar al INAP para su aprobación.

Los programas de actividades introducían, en su elaboración, el principio de *itinerario formativo*, definido de la siguiente manera:

Un itinerario formativo (IF) consiste precisamente en un conjunto programado y ordenado de espacios de formación, cuya debida cumplimentación permite obtener una capacitación orientada al desarrollo de competencias propias de un determinado ámbito de la actividad. Se propone desarrollar competencias laborales, a través de actividades diseñadas específicamente para cada uno de los perfiles transversales de la APN (INAP, 2019, p. 14).

Este principio de organización secuenciada de actividades se asociaba, además, con la consideración de *familias laborales*, entendidas como posiciones compartidas, de carácter transversal, por las/os trabajadoras/es públicas/os<sup>38</sup>.

Así como el cruce entre itinerarios formativos y familias laborales constituyó la estrategia para el replanteo de la oferta formativa asociada con los puestos transversales de la Administración Pública, también se contempló el desarrollo de una oferta formativa centrada en cuestiones caracterizadas como estratégicas, que combinaba algunas resultantes de su incorporación relativamente reciente

---

38 En la *Memoria de gestión 2016-2019* (INAP 2019) se informa sobre el desarrollo de las siguientes *familias laborales*: administración presupuestaria, administración y servicios de oficina, asuntos jurídicos y normativos, comunicación, mantenimiento y servicios generales, recursos humanos, y tecnologías de la información y comunicación. Se planteaba como perspectiva avanzar en auditoría y control, y actividades sustantivas como educación, salud, etc.

en la agenda gubernamental —como ambiente, género y nuevas tecnologías— pero también otras que reconocían un recorrido histórico en el trabajo de capacitación del INAP, como la formación de los cuadros superiores e inferiores de la Administración Pública.

Otro punto de atención fue la evaluación tanto de las actividades como de las/os docentes y del propio organismo<sup>39</sup>. Se plantearon instancias *ex ante* (preevaluación de las propuestas de cursos por la Coordinación de Evaluación y Acreditación de la Capacitación, y el Comité de Evaluación de Actividades de Capacitación), durante la capacitación (observaciones de cursos virtuales y presenciales), *ex post* (encuestas de satisfacción) y de impacto (desarrollo de experiencia piloto a aplicarse sobre el itinerario formativo Atención al Ciudadano).

Por último, interesa destacar el mejoramiento de que fue objeto el Registro de Prestadores al diseñarse un nuevo régimen por el cual se introdujeron categorías docentes a semejanza de las que organizan la estructura académica en el nivel universitario, y se establecieron mecanismos y procedimientos de evaluación.

A modo de síntesis, compartimos este testimonio que condensa las transformaciones que se sucedieron durante esta gestión:

A partir de 2015, una vez más, el INAP está en el radar de las autoridades políticas. Lo jerarquizan a subsecretaría y empieza otra era (...). Las autoridades políticas bajaron muchísima plata (...). [Santiago] Bellomo dio vuelta el INAP como una media y fundamentalmente el gran cambio que hizo fue una transformación del servicio en sí mismo, donde incorporó todas las tecnologías de capacitación virtual y modificó absolutamente todas las formas y todos los procesos de trabajar del INAP,

---

39 Según el diagnóstico, «no había una evaluación regular de los diseños de actividades de capacitación por doble vía: Coordinación de Evaluación y Acreditación de la Capacitación (CEyAC) + Comité de Evaluación de Propuestas de Capacitación (CE). Tampoco existía una evaluación regular del desempeño docente. En la mayoría de los cursos de INAP se aplicaban encuestas de satisfacción. También se realizaban informes de evaluación, pero no hay evidencias del uso que se hacía de esos resultados ni registro alguno de reuniones de retroalimentación con docentes. No existían antecedentes de un proyecto de evaluación de impacto de la capacitación del INAP bajo el método aleatorio/experimental ni de mediciones de transferencia al puesto de trabajo. Al inicio de la gestión no se contaba con un modelo de autoevaluación institucional y certificación de la calidad de los institutos / áreas de capacitación de la APN» (INAP, 2019, p. 23).

empezando por la estructura, que la (...) hizo (...) [con] una serie de procesos con controles mutuos a partir de los cuales estableció una modalidad de trabajo distinta; puso una estructura matricial o semimatricial; incorporó (...) la idea de mostrar la gestión con la cuantificación (...), muy de los empresarios, muy PRO [partido Propuesta Republicana] (...); cambió la forma de trabajar (...), rompió con todo lo previo (...). En este estilo de gerenciamiento adquirió relevancia el tema de los palotes [modo de conteo]: ¿cuántos egresados tiene el INAP? ¿Cuál es el alcance del INAP? ¿Y [en] la Administración Pública cuántos son? Entonces se masificó, se amplió, muchísima plata. Se contrataron facultades para hacer cursos autogestionados (...). Toda una política de gestión de los recursos humanos del mismo INAP y de la Administración Pública en general. No se lo pasó muy bien en esa época (...). Estuvo tres años (...). Una cosa completamente distinta, con todo lo tecnológico mediatizado (...). Esa fue la época de los palotes (...), [que] muchas veces no tienen significado (...): ¿es mucho? ¿es poco? Termina siendo algo *marketinero* (...). Pasa que terminás gestionando subordinado a (...) [los números]. Ellos querían palotes, entonces si vos tenés un curso de 10 horas, tenés 10 palotes y querés tener 100, una forma fácil de conseguir eso, ese curso de 10 horas, le pongo una más, y llegás a 100. Ojo, igual hubo un cambio muy grande (...). El INAP se recontra masificó. Somos, para toda la Administración Pública, una política (...) de querer llegar a todos lados. [Andrés Ibarra, ministro y luego secretario de Modernización] creó el Programa Federal (...). Armaron una estructura, y eso ya quedó: raviol que ponés, raviol que queda (...). Hay muchas cosas para criticar, pero el balance es positivo, porque el INAP no tiene nada que ver a lo que era (Asesor en diseño, área de Capacitación, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

Muchas de estas transformaciones perduran al momento de escribir estas líneas. En todo caso, el carácter disruptivo de esta gestión se combinó con el regreso a formatos tradicionales en la concepción de la capacitación que conservaron, no obstante, el principio ordenador de las competencias laborales. El curso como unidad mínima de capacitación, inscripto en un itinerario formativo, una familia laboral y/o un programa, desarrollado en modalidad presencial o virtual –en cuyo caso planteaba ciertas renovaciones o desafíos de carácter

pedagógico—, constituyó el núcleo básico que estructuró la concepción y práctica de la capacitación en este período.



La actual gestión llegó al INAP con el propósito de renovar los enfoques y las perspectivas para orientar el trabajo de conjunto del organismo y el de la capacitación en particular. La crisis desatada por la pandemia dejó escaso —si no nulo— margen para introducir replanteos significativos en el inicio. Aun así, la concepción de la capacitación que traían las nuevas autoridades fue manifestándose en los contenidos de las actividades y en la apertura de temas y cuestiones a trabajar, pero sobre todo en la rápida respuesta a la crítica situación que sobrevino apenas tres meses de haber desembarcado en el Instituto. La continuación en la prestación de los servicios de capacitación, así como el diseño y la puesta en marcha de nuevas actividades bajo la modalidad virtual, fueron posibles por la infraestructura tecnológica (el Portal de Capacitación y el Campus Virtual) desarrollada en el período anterior.

Las premisas y los supuestos que sirvieron de fundamento a la tarea de la capacitación habían sido esbozados, sin embargo, en espacios de trabajo e intercambio organizados durante la campaña electoral en 2019, y tenían en el centro la recuperación del sentido del trabajo público y, con ello, a las/os trabajadoras/es como portadoras/es y hacedoras/es de ese sentido. Recordemos que el gobierno del Frente de Todos postuló un Estado al servicio de un modelo de desarrollo con inclusión social que recogía la tradición construida durante los gobiernos kirchneristas de 2003-2015. En ese marco, la revalorización del trabajo público iba de la mano del fortalecimiento de las capacidades estatales, lo que se emparentaba con la noción de *competencias* que había sido incorporada como eje organizador desde principios del siglo XXI.

La crítica situación desatada por la pandemia supuso, como planteamos anteriormente, un desafío sin precedentes que no solo instaló las condiciones para la práctica concreta de un Estado al servicio de la ciudadanía, sino que activó dentro del INAP respuestas inmediatas de contención de las/os agentes

estatales que estaban llevando adelante ese trabajo de manera directa e indirecta. En otros términos, no hubo mediaciones discursivas, sino acciones que pusieron en movimiento al Estado en general y al INAP en particular, y que tuvieron en su base las capacidades políticas y de gestión de las/os trabajadoras/ es —aquellas que buscaban ser promovidas a través de las intervenciones y acciones de capacitación—.

Como fruto de ese proceso, las premisas y los supuestos se fueron modelando para encontrar su formulación completa en la propuesta de oferta formativa de 2022<sup>40</sup>. Así, los principios del trabajo de capacitación fueron la «orientación a la ciudadanía, la perspectiva de género, el derecho a la igualdad de trato, el fortalecimiento de las capacidades estatales y de sus trabajadores y trabajadoras, y la colaboración interinstitucional e internacional». Se enunciaban, asimismo, los siguientes valores y principios:

... el compromiso democrático y el fortalecimiento de la cultura de lo público, una visión de Estado al servicio del desarrollo, la democratización digital y soberanía tecnológica, la mejora continua en la atención a la ciudadanía, el reconocimiento de los saberes de las y los trabajadores estatales, la colaboración, la diversidad e inclusión, y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible [Agenda para Desarrollo Sostenible acordada por los líderes mundiales en septiembre de 2015].

Esta enumeración, además de recuperar referentes clásicos que, a modo de horizonte deseable, organizan el comportamiento social en general y el de las/os trabajadoras/es públicas/os en particular, traía algunos de carácter situado que daban cuenta de cuestiones colocadas en la agenda pública —como la diversidad e inclusión y el desarrollo sostenible—, y otros de carácter específico que expresaban la agenda propia de la capacitación —como el reconocimiento de los saberes de las/os trabajadoras/es estatales y el fortalecimiento de la cultura de lo público—.

En los fundamentos de la oferta formativa diseñada para 2022, se planteaba «una premisa fundamental: el Estado debe ser un ejemplo de eficacia organizacional».

---

40 Las citas que siguen a continuación han sido tomadas de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/propuesta-formativa-inap>

A partir de ella, se definían una serie de capacidades a ser trabajadas en actividades (cursos) organizados según áreas temáticas:

La nueva propuesta formativa se organiza en torno a capacidades digitales y para la colaboración virtual; éticas y para la vida en democracia; administrativas y técnicas; para la conducción de equipos; personales e interpersonales; lingüísticas; y para el trato igualitario. Sus actividades se agrupan en cuatro grandes áreas temáticas: 1) Estado, administración y políticas públicas. 2) gestión del empleo público. 3) sistemas, procesos y tecnologías de la administración. 4) herramientas para el desarrollo de habilidades blandas.

En el planteo general se omitía cualquier referencia a categorías de agentes, no obstante que las diversas actividades especificaban los perfiles de funcionarias/os y empleadas/os a quienes están dirigidas.

Por último, para el diseño de las actividades se recogían los criterios que, con variantes en cuanto a la forma de nombrarlos, fueron delineándose con la experiencia acumulada a partir de los años 2000: la distinción entre actividades con contenidos de carácter transversal y actividades con contenidos relacionados con «campos de práctica» o el «desarrollo de capacidades específicas»; la participación de los órganos rectores —como las oficinas nacionales de Empleo Público (ONEP), de Tecnologías de la Información (ONTI) y de Contrataciones (ONC) entre otros— o referentes de los campos de gestión de políticas en su desarrollo; y la consideración de la demanda, desagregada en términos de «capacidades a fortalecer y las áreas temáticas requeridas para trabajar esas capacidades, los saberes preponderantes, los propósitos, la modalidad y la duración».



La exposición de los modos en que fue concebida la capacitación en cada uno de los períodos considerados —partiendo de la traumática situación derivada de la centralización del INAP— pone de relieve que todos ellos han estado contenidos en una idea fuerza: la *modernización*. Esto supone una diferencia

relevante con la primera etapa de vida del Instituto, en que fue la idea de *reforma* la que organizó el desarrollo de sus funciones.

En la medida en que la concepción del Estado y la Administración Pública asociada con la Nueva Gestión Pública fue compartida —con sus más y sus menos— por todas las gestiones comprendidas en este período y, en consecuencia, la pregunta a responder no se refirió al «qué» de la capacitación, las diferencias fueron manifestándose en torno al «para qué» y el «cómo» intervenir a través de propuestas y estrategias.

Al inicio del período la crisis desatada por la centralización —acompañada de la descentralización de la capacitación— fue reabsorbida por medio de la (re)construcción del sentido del INAP, que fue traducido en el reconocimiento —y sostenimiento— de su doble papel de «escuela gubernamental de formación de empleados públicos» y «organismo rector de la política de capacitación del Estado», y la elaboración de la normativa que, de ahí en más, regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, el Registro de Prestadores y el procedimiento de acreditación de actividades de capacitación (Resolución JGM 2/2002, Disposición INAP 32/2002 y Resolución JGM 51/2003, respectivamente).

A partir de entonces, la concepción de la capacitación giró en torno del principio organizador de las *competencias laborales*, al que se sumaron las nociones de *capacidades* y *saberes*. Aun cuando estos tres conceptos no son intercambiables, ciertamente están emparentados y trazan un recorrido compartido.

No obstante, resulta importante señalar el modo en que *competencias*, *capacidades* y *saberes* fueron concebidos —y promovidos— en cada período. Desde esta perspectiva, es posible identificar un primer momento en el que las condiciones impuestas por la crisis del 2001 favorecieron el desarrollo de la capacitación centrada en el aprendizaje organizacional, en virtud de lo cual se buscaba promover competencias/capacidades/saberes de carácter colectivo, asociados con los propósitos de las organizaciones antes que con los requerimientos de la carrera administrativa. En contrapartida, a partir de 2015, se observa un regreso a la capacitación con eje en los individuos. Si en el primer momento la lógica de organización centrada en el curso tendió a relajarse

e incluso romperse, en el segundo momento los formatos más tradicionales que lo toman como la unidad mínima del trabajo de capacitación recobraron presencia. La gestión iniciada en 2019, por último, muestra cierta tendencia a equilibrar estas dos modalidades.

## **Momentos y procesos en el desarrollo del trabajo de capacitación**

Las premisas y los supuestos que orientan el trabajo de capacitación cobran realidad cuando se traducen en las acciones concretas que se desarrollan en la forma de actividades. Al mismo tiempo, es en este nivel, como lo señalamos en el Volumen I de este libro, en el que las concepciones del Estado y la Administración Pública aparecen con mayor claridad.

A diferencia del primer período de la historia del INAP, en que las actividades de capacitación tendieron a organizarse bajo programas con cierto grado de estructuración interna que asemejaban planes de estudio o bien secuencias de cursos con cierto grado de relación entre sí, en esta etapa ese formato se flexibilizó en gran medida y solo recién en los últimos años se recuperó en parte bajo la modalidad de los itinerarios o trayectos formativos. La oferta formativa brindada por el Instituto tendió a presentarse en la forma de menús más o menos amplios y variados de actividades (cursos) entre las que las/os trabajadoras/es públicas/os escogían según una suerte de autoevaluación de necesidades e intereses de capacitación.

Luego, en este período tuvieron lugar una serie de innovaciones y procesos que incidieron en las condiciones para el desarrollo de la función de capacitación, entre las que se destacan, sin dudas, la incorporación de dispositivos para el dictado de los cursos en modalidad virtual y la estandarización de los procedimientos en la gestión académica, pero también los acuerdos paritarios y las modificaciones en el Sistema Nacional de Empleo Público.

De todo esto estaremos hablando en este apartado, cuyo desarrollo se estructura a modo de contrapunto entre las actividades de capacitación y las condiciones

para su desarrollo. Si bien procuramos respetar la secuencia cronológica en que se fueron relacionando y determinando mutuamente, apelamos a la complicidad de las/os lectoras/es para realizar algunos viajes en el tiempo. Para el análisis de estos procesos y experiencias, privilegiamos los aportes de los testimonios de las/os protagonistas.

## **El doble papel del INAP en movimiento: foros y comunidades de práctica, planes institucionales de capacitación**

En plena crisis, sin recursos y en tránsito traumático hacia el nuevo estatus como consecuencia de la centralización dispuesta a mediados de 2001, el INAP debía salir de la parálisis y activar su papel de organismo rector dentro del Sistema Nacional de Capacitación. Un papel que había desempeñado en un más que modesto segundo plano, ya que el grueso de los esfuerzos había sido concentrado en su actividad de prestador directo de la capacitación, y que ahora, a partir de lo establecido en el Decreto 889/2001, debía ocupar el centro de la escena. En paralelo, la crisis de 2001 también había provocado una virtual paralización de la Administración Pública, sumiendo a las diversas oficinas en el aislamiento y la ausencia de referentes como consecuencia de la pérdida de autoridad y el desplome de las cuentas públicas. Ciertamente, no eran las mejores condiciones para estrenar el ahora relanzado papel de organismo rector de la capacitación. ¿Quiénes iban a estar pensando en eso?

Pero algo había que hacer. Y, como lo expresó una de nuestras entrevistadas,

Nadie estaba pensando (...) en venir a trabajar o a hacer número, sino en cómo podíamos trabajar con esa nueva realidad que era el país quebrado. No había plata, bueno, ¿qué hacíamos? Y para mí fue una época de mucha innovación (Gestión de la Capacitación 1, área de Capacitación, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022).

En la Oficina Nacional de Empleo Público, según los testimonios, ocurrió algo novedoso bien en los inicios de 2002. Mientras las asambleas agrupaban a ciudadanas/os que no encontraban referentes más que entre ellas/os mismas/os,

las/os directores de personal de las diversas jurisdicciones empezaron a tomar contacto. El primer foro, en una sala reducida dentro del edificio de Sáenz Peña 511, se constituyó en el espacio para que los pares compartieran los problemas y canalizaran, antes que nada, la angustia provocada por la inédita situación crítica que estaban atravesando. Cuando la función de contención cedió lugar a otra cosa, la conveniencia y pertinencia del espacio así creado fue algo reconocido por las/os participantes, y el foro entró en un proceso de (relativa) institucionalización.

¿De quién/es fue la idea? No importa mucho. Lo que importa es que las/os trabajadoras/es del INAP vieron en ello una oportunidad para contribuir, en el marco del Programa de Formación de Directivos dirigido por Graciela Falivene, al desarrollo de las comunidades de práctica conocidas como *foros*:

Durante los primeros meses del año pasado [2002], el Instituto Nacional de la Administración Pública, en el marco del «Programa de Formación de Directivos», asume el desafío de desarrollar actividades de formación que contribuyeran a enfrentar la crisis generalizada que enfrentaba nuestro país. Para ello, se decide aprovechar el potencial de articulación institucional como órgano rector de la capacitación.- Una de las orientaciones más destacadas fue la *identificación y reconocimiento de las distintas comunidades de aprendizaje presentes en la APN*, con los criterios derivados de la gestión de redes institucionales.- Se realizan acuerdos institucionales con los *órganos rectores de los macroprocesos de gestión* (Oficina Nacional de Empleo Público; Oficina Nacional de Contrataciones, Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas, el propio INAP, Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina, etc.)<sup>41</sup>, y con los responsables de procesos que se encuentran difundidos en distintos organismos y que tienen características comunes. (Falivene *et al.*, 2003, p. 11; el destacado es nuestro).

Pensados como espacios para producir conocimiento de manera colectiva con base en la resolución de problemas, y como instancias de gestión del

---

41 En este sentido, Vázquez y Silva agregan: «Durante el 2002, bajo el nombre de foros se constituyeron el de Directores de Personal, Responsables de Capacitación del Estado Nacional, Mesas de Entrada, de Unidades de Cooperación Internacional, de Directores y Responsables de Unidades de Información Documental, de Responsables de Programas Nacionales con Impacto Local y el de Responsables Informáticos, entre otros» (2021, p. 29).

conocimiento así producido por parte de sus propias/os productoras/es, los foros constituyeron una innovación relevante que resolvió de manera creativa las necesidades y los intereses de varios actores que no eran necesariamente los mismos, pero que convergían en circunstancias extraordinarias como las desatadas a partir de la crisis de 2001. Por un lado, las/os funcionarias/os y técnicas/os de las agencias convocadas e involucradas encontraban en estos espacios colaborativos la oportunidad de compartir experiencias y aprender a partir de los aportes de «soluciones cruzadas». Por el otro, las/os trabajadoras/es del INAP afrontaban los desafíos impuestos a partir del fortalecimiento de sus capacidades políticas y de gestión: leer el contexto, descifrarlo e intervenir con el apoyo a respuestas pertinentes como la de los foros constituía el escenario propicio —un verdadero laboratorio— para probar los enfoques centrados en los sujetos que aprenden y el aprendizaje organizacional que venían planteando. Por último, los foros eran una excelente oportunidad abierta para la Subsecretaría de la Gestión Pública para potenciar la trama de relaciones —y, por lo tanto, la gestión— en torno a los macroprocesos de la Administración Pública<sup>42</sup>.

Además del apoyo y la asistencia para que estos espacios funcionaran, el INAP tuvo un papel decisivo en el reconocimiento de los aprendizajes que en ellos ocurrían, por medio de la certificación de las actividades a través del otorgamiento de créditos «a los plenarios y reuniones de los principales grupos de trabajo, lo cual permitía a sus integrantes cubrir uno de los requisitos principales para el progreso en la carrera administrativa estatal» (Vázquez y Silva, 2021, p. 50). El Instituto fue pionero en esta materia ciertamente difícil, por las dificultades en el establecimiento de los criterios a partir de los cuales era posible la validación de los resultados y productos de estos procesos e instancias de gestión del conocimiento.

La experiencia de los foros tuvo alguna continuidad más allá de la situación crítica que favoreció su despliegue inicial, pero su institucionalización tuvo límites. La mayoría de ellos, con la excepción del que nucleaba a las/os referentes de los centros de documentación, dejó de funcionar hacia mediados de la segunda

---

42 Afortunadamente, la experiencia de los foros ha sido ampliamente documentada y es objeto de estudio. Además de los trabajos y referencias ya citados, es de consulta obligada Falivene (2003), el *dossier* elaborado por el Foro de Responsables Informáticos (2008) y Poggiese et al. (2008).

década de este siglo. Desplegados como recurso —y prácticamente refugio— ante la situación de crisis, una vez que las rutinas y prácticas de las oficinas se restablecieron y recobraron cierta normalidad, los foros fueron desactivándose o bien cambiando el sentido de su funcionamiento. Asimismo, y al igual que en otras modalidades horizontales de gestión de asuntos colectivos —en este caso, el del conocimiento en el ámbito de la Administración Pública— tanto las tramas sociales y de poder en las que se inscriben —y a las que interpelan de alguna manera— como las que se generan en su propio interior pueden estar en la base de la explicación sobre esos límites. Por lo pronto, compartimos el siguiente argumento como pista para construir esa explicación:

... cuando al interior de estos espacios se identifica cuáles son los problemas y necesidades significativos y a partir de ellos se construye la agenda de trabajo, se elige el orden y la forma abordarlos y el tipo de resultados que se busca lograr, es posible que los decisores políticos perciban a estas actividades como una instancia de cuestionamiento a sus funciones/poder (Vázquez y Silva, 2021, p. 51).

Dentro del INAP, la valoración de la experiencia de los foros es altamente positiva, considerada como un ejemplo de respuesta creativa y virtuosa ante las dificultades y desafíos que se le plantearon al organismo para el desarrollo de la función de capacitación:

Pero surgieron los foros de aprendizajes (...). Yo creo que funcionaron porque no había nada que jerárquicamente los coordinara, sino que los coordinaban casi los que sabían más, entonces había préstamo (...), una autogestión (...), chateaban y se intercambiaban para saber cómo resolvían un problema (...). En ese momento, los directivos delegaron y confiaron (...) y, a veces, más de uno fue generoso en dar lo que sabía, y por el otro lado preguntarle al otro y no tener vergüenza de la ignorancia, porque a veces en los ámbitos profesionales lo que más juega es la careta, y «¿cómo voy a decir que no sé?» (...). Lo más groso de los foros fue eso, un espacio para poner los problemas sobre la mesa (Gestión de la Capacitación 1, área de Capacitación, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022).

Esta estrategia colaborativa y horizontal por la que el conocimiento circulaba y era capitalizado por parte de las/os participantes, se inscribió dentro del

Programa de Formación de Directivos que, en reemplazo del Programa de Formación en Alta Gerencia Pública de la década anterior, estaba a cargo de Graciela Falivene. En verdad, este Programa se concibió y planteó como algo más que un reemplazo del anterior. Aun cuando el público al que apuntaba era el mismo —aunque ahora más ampliado hacia todas/os aquellas/os que tuvieran personal a cargo, esto es, que organizaran el trabajo de terceras/os—, el enfoque de la propuesta difería diametralmente de su antecesor. El curso como principio de organización quedaba aquí fuertemente opacado o en un segundo plano:

En materia de formación directiva, los enfoques tradicionales de corte conductista, caracterizados por una organización curricular estructurada y rígida, centrada en la enseñanza programada y derivada de una visión estática del saber requerido en los procesos de trabajo, han mostrado su escasa significación para el logro de resultados en el Sector Público (Falivene y Silva, s.f. [2004], s.p. [p. 4]).

Si el centro del planteo pasaba por la «vinculación entre competencias laborales y objetivos estratégicos de las organizaciones» (Falivene y Silva, s.f. [2004], s.p. [p. 4]), la instancia colectiva de aprendizaje y producción de conocimiento constituía la vía para garantizarla:

Este enfoque enfatiza la necesidad de construir competencia colectiva y de generar estrategias para la gestión del conocimiento, sobre todo creando espacios para la sistematización permanente del conocimiento tácito. Esto supone el diseño de espacios de formación permanente y la sistematización de los conocimientos e innovaciones que se producen como resultado de la formación, para que pueda hacerse explícito el extraordinario potencial de conocimientos tácitos que se crean, circulan y aplican en los grupos de trabajo (...). Esta concepción de aprendizajes colectivos y legitimación de «saberes en la acción» posibilitaría que la gran cantidad de información que generan, almacenan y administran las instituciones, se convierta en conocimientos aprovechables para el cumplimiento de objetivos de política pública (Falivene y Silva, s.f. [2004], s.p. [p. 4]).

Las líneas de trabajo contempladas en este programa eran: 1. foros de responsables de procesos y reuniones interforos, a la que ya hemos hecho

referencia; 2. formación de facilitadores internos; 3. talleres de casos; 4. aprendizaje de directivos en organizaciones emprendedoras; 5. formación de directivos para la gestión del conocimiento; y 6. red de posgrados con orientación en políticas públicas y red de becarios.

Las estrategias desarrolladas en estas líneas suponían la articulación entre organizaciones para favorecer procesos colaborativos y una fuerte apuesta al involucramiento de las/os trabajadoras/es públicas/os a las/os que estaban dirigidas, ya que apelaban a una actividad de carácter reflexivo sobre sus propios saberes (conocimiento tácito) y a la producción de conocimiento colectivo sobre esa base. Ya fuera por vía de la promoción de espacios horizontales como los foros, la preparación de perfiles específicos —como los mandos medios— para facilitar procesos de aprendizaje en las organizaciones, la asistencia en la formulación de planes estratégicos de capacitación, la capitalización de las «buenas prácticas» y su difusión o la articulación con instituciones educativas orientadas a la formación de posgrado en políticas públicas, en todas estas alternativas y variantes lo que estaba puesto en juego era la orientación a la resolución de problemas y el aprendizaje organizacional, y la validación de los *saberes de acción* (Falivene y Silva, s.f. [2004]).

Entretanto, bajo el Programa de Formación Continua se canalizaba la capacitación de las/os trabajadoras/es de niveles intermedios y operativos, de manera que reemplazaba al antiguo programa de Entrenamiento Laboral. Pero, además, tenía a su cargo la formación de formadoras/es —en lo que hacía interfase con el Programa de Formación de Directivos—, el desarrollo del «entorno virtual de aprendizaje a distancia», la administración del Registro de Prestadores del Sistema Nacional de Capacitación y de los procesos de acreditación (Bonifacio, 2003).

Estos dos programas organizaron la oferta de prestaciones directas por parte del INAP, al tiempo que, en el marco del Programa de Calidad de Gestión de la Capacitación, se canalizaron los procesos de asistencia técnica para la formulación de los planes de capacitación de las jurisdicciones y los organismos descentralizados de la Administración Pública, con arreglo a

las pautas y metodologías propuestas por el INAP en su carácter de órgano rector de la capacitación.

Como observamos en el primer apartado de este Capítulo, este papel del INAP estaba definido desde su creación, pero había permanecido en un segundo plano no obstante los intentos por impulsar la rectoría sobre el conjunto de las actividades de capacitación, al menos en dos momentos previos: durante la dictadura de 1976-1983 y con el establecimiento del SINAPA en los inicios de la década de 1990. Hacia la segunda mitad de esta última década, el Instituto había hecho sus primeros ensayos en la asistencia a las jurisdicciones para desarrollar actividades de capacitación «a medida». Pero es a partir del Decreto 889/2001 que la descentralización de la capacitación y, con ello, el papel rector del INAP cobraron impulso.

En plena crisis y escasez de recursos, las jurisdicciones y los organismos descentralizados emprendieron este camino haciendo uso de las partidas presupuestarias que tenían programadas para tales fines y activando sus respectivas áreas de Personal, clásicas referentes en todo lo que concernía al desarrollo de las/os agentes públicas/os. Que este modo de trabajo de la capacitación por parte de las jurisdicciones y los organismos descentralizados se llevara a cabo dependía de un conjunto de factores que no estaban necesariamente garantizados: la desigual importancia que las áreas de personal le otorgaban a esta cuestión convivía con equipos reducidos —si no inexistentes— y que carecían de la suficiente preparación. Para las/os trabajadoras/es del INAP los desafíos eran, entonces, por partida doble: contribuir a generar en las jurisdicciones y los organismos el interés y las condiciones para la elaboración y ejecución de planes de capacitación pertinentes en función de necesidades identificadas —«militar» la capacitación—, y favorecer el desarrollo de interlocuciones adecuadas en las figuras de las/os coordinadoras/es técnicas/os de capacitación (CTC). En ese andar, el organismo se construyó como referencia para bien y para mal: en tanto autoridad («Si el INAP lo dice...») para impulsar colaboraciones virtuosas que dieron lugar a estrategias de capacitación comprometidas con las necesidades de las organizaciones o bien para validar procesos formales y rutinizados en una suerte de «hacemos como si...» de la capacitación: «Te mando el programa, me lo corregís, me decís que el objetivo está feo, te lo

escribo más lindo» (Coordinación Técnica de la Capacitación, comunicación personal, 3 de octubre de 2022).

Compromiso, reticencia o rutina: estas diversas aproximaciones a la tarea de la planificación de la capacitación y al trabajo colaborativo con el INAP convivían en dosis diversas<sup>43</sup>. Pero lo cierto es que los equipos destinados a este propósito en las jurisdicciones y los organismos descentralizados fueron adquiriendo presencia y cada vez mayor especialización:

El artículo 74 del Convenio Colectivo de Trabajo [Decreto 214/2006] dispone que cada organismo tiene que presentar plan estratégico y plan anual, y es una interesante manera [de] que los organismos se conozcan a sí mismos, se piensen y planifiquen la actividad para sus agentes, y tienen cosas maravillosas (...), planifican (...) algunas [actividades] te diría que mejores que las que nosotros damos como transversales (...). ellos diseñan muchísimo mejor a veces que las del propio INAP (...). Los de capacitación son [equipos] muy pequeños, para hacer todo, carrera, para hacer formación (...), no, es muy poco (...). Los CTC [coordinadoras/es técnicas/os de capacitación], en líneas generales, son gente muy representativa, muy querida, salvo excepciones, y que sabe (Asesoramiento Institucional, área de Capacitación, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

Las organizaciones se fueron dando cuenta de que necesitaban su propia capacitación (...) y un equipo más o menos pensante, más o menos dos personas que vayan acompañando el devenir de esos empleados (...). Por supuesto, el INAP al principio ayudó con el CTC, pero después fue creciendo por su propio vuelo (Coordinación Técnica de la Capacitación, comunicación personal, 3 de octubre de 2022).

Vale como ejemplo la reconstrucción de la experiencia realizada por una de nuestras entrevistadas:

Había organismos que tenían unas capacidades más afiladas que nosotros (...), por ejemplo, una de mis contrapartes en su momento (...) ha sido el SENASA (...), [resultante

---

43 Como lo reconstruyó una de las entrevistadas: «Porque siempre, cuando vos proponés una metodología, tenés una mitad que lo toma como una propuesta y a ver qué hacemos, y la otra mitad que lo toma como una condena (...), y otros que lo toman como un ritual» (Coordinación de Relaciones Institucionales del área de Capacitación, comunicación personal, 24 de noviembre de 2022).

de la fusión de] dos organismos (...) los verdes y los rojos (...). Y después íbamos el INAP con su tallercito para (...) caballito de batalla, de detección de necesidades de capacitación, cómo lo vamos a hacer, esto, lo otro. Entonces, empezamos, pero, y claro, en dos minutos, quién está al lado, [Carlos] Casamiquela, vicepresidente [del SENASA], claro, porque, digamos, si el SENASA tiene un brote de aftosa, vos tenés que capacitar [en] (...) la detección y la vacunación de aftosa. Si tenés un brote de aftosa no es la misma consecuencia que si no vinieron todos al ciclo básico [sonrisas], entonces, eso fue con la experiencia con el taller. Después, con el coordinador, al empezar a hacer los planes, él sí reconoció que (...) el INAP había sido fundamental para organizar toda su sistematización y planificación, pero, además, agregó un capítulo que nosotros no lo hacíamos, o sea, en esto de hacer los planes, y en este manual, hubo aportes de cosas que no hacíamos y que no hicimos después. En el caso del SENASA, distinguía presupuesto (...) [en un grado de] detalle muy importante, «pero, además, en esta planificación, yo le agrego una columna (...) para el seguimiento» (Coordinación de Relaciones Institucionales, área de Capacitación, comunicación personal, 24 de noviembre de 2022).

El desarrollo de los equipos de capacitación dentro de las jurisdicciones y los organismos descentralizados fue a la par del interés —y la necesidad— que las diversas áreas de la gestión pública fueron manifestando en relación con requerimientos y aspectos de la formación y capacitación de su personal que no se resolvían en el ámbito de la educación formal, pero tampoco a través de la escuela gubernamental del INAP. Eran entonces las mismas áreas de la gestión estatal las que debían tomar cartas en el asunto. Lo hicieron con la asistencia de los equipos del INAP y recurriendo a combinaciones diversas de «prestadores» —trabajadoras/es de los propios organismos, investigadoras/ es y docentes de las universidades, el *staff* habitual del Instituto— incluidas/os en el Registro de Prestadores.

Los programas de capacitación «a medida» combinaron contenidos específicos ligados con la actividad sustantiva de las organizaciones públicas con los de carácter transversal que eran la especialidad del INAP. Su orientación tuvo en cuenta tanto las necesidades conceptuales y prácticas propias de cada asunto o campo de políticas públicas como la concepción del Estado y la Administración Pública predominante. De acuerdo con los testimonios

recogidos, la marca de la Nueva Gestión Pública parecía atenuada por el énfasis en la resolución de problemas que tendieron a adoptar las actividades programadas; pero algo de ella se colaba en las etiquetas y clasificaciones conceptuales que ganaron presencia según la época:

... [En los programas no había] diferencias con lo del INAP, no, no, porque (...) era el momento (...) de las escuelas de recursos humanos. Hubo un momento de evaluar por capacidades (...), hubo modas, en los noventa tenías la reingeniería, después qué vino, la época de las competencias ya más acá, ahora los saberes. En líneas generales (...), es más sencillo, porque acá tuvimos la época de las capacidades (...), 2015 a 2019 era el Excel a morir, no sé si había una inspiración (...). En los programas de capacitación no había mucho de la Nueva Gestión Pública, cuestiones clásicas, atención al público, comunicación eficaz (Asesoramiento Institucional, área de Capacitación, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

Desde la perspectiva de las/os trabajadoras/es del INAP, el balance de la experiencia desarrollada desde el año 2000 a la actualidad es positivo y el aprendizaje logrado, considerable. El trabajo de las jurisdicciones ha alcanzado, en algunos casos, un alto grado de sofisticación y precisión como, por ejemplo, el Plan Anual de Capacitación del Ministerio de Desarrollo Social de 2022 (Ministerio de Desarrollo Social, 2021)<sup>44</sup>, en tanto que en otros casos muestra

---

44 Este Plan contempla la oferta de 19 programas propios con la participación gremial y de organismos como la AFIP y SEDRONAR, y universidades nacionales, como las de Córdoba, San Martín y Lanús con financiamiento del FoPeCap (Abordaje Territorial, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Diversidad Sexual y Género, Economía Social, Formación de Mandos Medios, Formador de Formadores, Políticas Alimentarias, Formación en Perspectiva de Género, Reinducción del personal del MDS, Integral de Discapacidad, Diplomados en materia de Políticas Sociales, Herramientas Técnico-administrativas, Fortalecimiento de Competencias para el Desarrollo laboral, Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), Condiciones y Medioambiente del Trabajo, Terminalidad Educativa, Integración Sociourbana, Conversatorios Virtual, Cambio Climático); y un «Capítulo INAP» destinado a temas y cuestiones de carácter transversal, que se encuentran dentro de la oferta habitual del Instituto, en su mayoría en modalidad virtual y de carácter autogestionado (Administración financiera del sector público nacional; Estado, Administración y Políticas Públicas; Gestión Administrativa; Derecho Público; Relación y Administración de la Ciudadanía; Control y Auditoría; Gestión Administrativa Electrónica; RR. HH.-Capacitación; RR. HH.-Carrera; RR. HH.-Selección; RR. HH.-Evaluación de Desempeño; RR.HH.-Administración de Personal; Calidad en la Gestión Pública; Organización, Planificación y Gestión; Informática; Integridad, Ética y Transparencia; Servicios y Mantenimiento; TIC aplicadas a la Gestión; Comunicación; Organizaciones Públicas; Conducción de Personas: Equipos; Diversidad e Inclusión; Innovación Pública; ODS; Pedagogía y Didáctica de la Formación; TIC aplicadas a la Formación).

desarrollos más modestos, pero no menos relevantes desde los fines declarados de la capacitación como, por ejemplo, el Plan Estratégico de Capacitación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Resolución 85/2021). El trabajo colaborativo entre las/os CTC —las/os «socias/os estratégicas/os»— y el INAP se caracteriza por una interacción sostenida y por el «conocimiento sobre lo que hace cada uno» (Coordinación de Relaciones Institucionales, área de Capacitación, comunicación personal, 24 de noviembre de 2022).

Los inicios del siglo XXI estuvieron marcados por la reinención del INAP, un término ampliamente empleado por las/os trabajadoras/es para dar cuenta de las condiciones en que produjeron y diseñaron las propuestas y estrategias de intervención en materia de capacitación. Una síntesis completa surge de la reconstrucción realizada por quien asumió en ese entonces la responsabilidad de la dirección del Sistema Nacional de Capacitación, Alberto Bonifacio:

El desafío fue cómo hacer capacitación sin recursos. Trabajamos con estrategias de gestión del conocimiento, validando la acreditación de muchas actividades que los agentes hacían como prácticas de la misma manera que si fueran aprendizajes más formales de cursos de capacitación, generando foros, generando redes (...), reuniones de intercambio de conocimientos, de discusión sobre normativas y demás. El INAP sistemáticamente empieza un proceso de acreditación de esas actividades, además de lo que estaba pudiendo hacer por sí mismo, además de las que podía provocar con alianzas internas (...), que el sistema funcionara abierto, no circunscripto a la oferta de capacitación, a la capacitación jurisdiccional, con el mayor desafío de lo que eran los temas más transversales de gestión, siendo que efectivamente las competencias para los temas específicos de políticas públicas o sustantivos estaban mucho más en competencia las propias instituciones para llevarlo adelante (...). Y ahí las estrategias alternativas empiezan a ver que los funcionarios expertos, los que saben de su campos de dominio (...), son capacitadores potenciales, entonces el punto era activarlos para que, a la par que desempeñaban sus tareas, pudieran estar proveyendo esto y, a su vez, tratar de hacerles entender a los organismos que, a veces, muchas cosas que salían a adquirir en el mercado (...) o a preguntar al INAP cómo podían hacerlas, en realidad (...) a través (...) de talleres, de prácticas diversas podían estar validando esos procesos de trabajo como concurrentes al desarrollo de capacidades y competencias por parte de las personas (...). Eso fue, diríamos, en

búsqueda de estrategias alternativas en un contexto de apocamiento institucional tanto en lo presupuestario como en los recursos materiales (Comunicación personal, 17 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

La vívida descripción que surge de este testimonio pone de relieve la relevancia e intensidad de las redefiniciones que desde los inicios del siglo XXI fueron adoptadas para el desarrollo del trabajo de capacitación. Esas redefiniciones no solo alcanzaron a los programas y sus contenidos, sino a la regulación y práctica de los procesos demandados para la producción del servicio de la capacitación, en manera tanto centralizada como descentralizada. De estas cuestiones nos ocupamos en el siguiente apartado.

### **Gestión e infraestructura de y para la capacitación**

El doble movimiento de centralización/descentralización de inicios del siglo XXI exigió del INAP un replanteo de los modos en que se desarrollaba la capacitación hasta el momento. Como planteamos en el primer apartado y también en el Capítulo 2, el establecimiento de unas nuevas «exigencias de capacitación» (Resolución JGM 2/2002), junto con la creación del Registro de Prestadores (Disposición INAP 32/2002) y, posteriormente, la definición del procedimiento para la acreditación de las actividades de capacitación (Resolución JGM 51/2003), sentaron las bases del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación. Así como dentro del Instituto se producían estas modificaciones, los gremios estatales encontraron las condiciones políticas propicias para avanzar en sus demandas e intereses con la reactivación de las negociaciones paritarias, dentro de las cuales había un capítulo reservado para la capacitación de las/os trabajadoras/es públicas/os. Por último, los adelantos tecnológicos y su aplicación a la enseñanza en general y las actividades de capacitación en particular —incluida su gestión— abrían posibilidades para replantear su alcance e imaginar horizontes muchos más amplios en cuanto a cobertura y públicos.

Los cambios en el SNC, las negociaciones gremiales y los cambios tecnológicos fueron tres conjuntos de factores de diverso orden que se encuentran en la base de los desarrollos que, en materia de gestión de la capacitación, se verificaron desde comienzos del siglo XXI, y que incidieron de manera decisiva

en las orientaciones que adoptaría la capacitación, y, en especial, la gestión de la capacitación.



Las nuevas disposiciones que comenzaron a regular las actividades de capacitación demandaron la definición y estandarización creciente de los circuitos y procesos para su gestión, que culminó en la elaboración de un Manual de Calidad y la certificación de un Sistema de Gestión de la Calidad por las normas ISO 9001:2008, obtenida en 2012<sup>45</sup>. La versión 5 del Manual data de 2012, y en él se tipifican los procesos que garantizan el gobierno y la gestión del SNC a cargo del INAP, clasificados en tres grandes categorías: de dirección, básicos y de apoyo<sup>46</sup>. Los procesos denominados *básicos* eran los comprendidos en el desarrollo de las funciones del INAP como escuela gubernamental y órgano rector de la capacitación: capacitación, asistencia técnica, acreditación de actividades externas, de autodesarrollo e institucionales, y becas. Para todos ellos, se establecieron criterios y circuitos graficados en «mapas». A su turno, las diversas instancias y productos —tanto intermedios como finales, por ejemplo, una actividad de capacitación diseñada, la solicitud de una beca o de prestación de servicios de asistencia técnica para la planificación de la capacitación— contaban con instrumentos y guías o instructivos para su adecuado desarrollo y/o elaboración.

En el corazón de la gestión de la capacitación se encontraba, sin dudas, el Sistema de Acreditación del INAP (SAI). En él se concentraban todas las actividades, tanto las llevadas adelante por el INAP de manera directa como las contempladas en los planes elaborados por las jurisdicciones y los organismos

---

45 Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto BIRF 7449-AR «Segundo Proyecto de Modernización del Estado», cuyo Subcomponente INAP estaba coordinado por Liliana González (González, s.f. a [2011], s.f. b [2013]).

46 A los efectos del desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad, la Dirección del SNC debía garantizar la auditoría de los procesos, la revisión periódica de su adecuación a los patrones establecidos, su evaluación y la mejora continua del sistema. Por su parte, los procesos calificados como *de apoyo* comprendían la administración, la gestión del pago a docentes, la logística para el desarrollo de las actividades de capacitación, la gestión de sistemas y la difusión de las actividades de capacitación y becas (INAP, 2012, s/p [pp. 7-9]).

de la Administración Pública Nacional. El SAI era un verdadero «pulmón» del INAP, dado que atravesaba prácticamente todos los procesos: al igual que cualquier actividad o programa de la gestión pública en relación con el presupuesto, lo que no estaba allí, no existía. Es importante destacar cómo se gestó este «pulmón» hacia mediados de la primera década del nuevo siglo:

Así que eso fue realmente extraordinario en términos de servicio de capacitación y también en términos de la gestión de la administración de la capacitación (...), porque fue un trabajo que se hizo asociadamente con la Oficina Nacional de Tecnologías de Gestión [sic: Oficina Nacional de Tecnologías de la Información], un trabajo extraordinario. Si bien fue un trabajo largo al principio, lo que se llamó el SAI, el Sistema de Administración de la Información [sic: Sistema de Acreditación INAP], que fue un trabajo muy interesante, porque participaron, hubo espacio colaborativo de todos los involucrados en todas las etapas de la gestión de la capacitación, todos, absolutamente, cuando digo todos, es todos (...). Eran bases de datos relacionadas (...). Ahora puede ser prehistórico, [pero] entonces (...) fue una construcción donde todos los involucrados tuvieron algo que proponer, que aportar y que decir, con lo cual el proceso inicial fue larguísimo, con idas y vueltas enormes, y además con la adaptación al lenguaje de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información y el lenguaje nuestro, de la capacitación, entonces fue muy interesante compatibilizar ese lenguaje con [el propio]... (V. Bidegain, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El SAI les dio protagonismo a distintos actores, es decir, «Ya basta papá INAP». INAP es un organismo rector en capacitación, esto es cierto, pero las áreas de capacitación de los organismos también tienen que tener protagonismo (...). Hay una cantidad de actores que alimentan el SAI, que lo alimentan en distintas instancias y con distintos permisos, obviamente, como todo sistema, pero esto a mí me parece que esto democratizó mucho la gestión en este caso de la acreditación de la capacitación, que no es poca cosa, porque acreditar la capacitación que hace toda la Administración Pública Nacional, la que está alrededor de la Plaza de Mayo y la que está a 10.000 km, es... por eso, yo realmente valoro el aporte que hizo la Oficina, porque trabajamos muy bien, a veces peleamos (...). Es fundamental, es inventar un nuevo lenguaje (Coordinación de la Actividad de Capacitación, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

El desarrollo de este sistema alimentó la estandarización de los diversos procesos vinculados con la capacitación, al tiempo que garantizó la disposición de información completa sobre las actividades implementadas tanto por el propio organismo como por las jurisdicciones. Allí estaba el mapa completo de la capacitación<sup>47</sup>.



La reactivación de las negociaciones paritarias y con ello de los actores gremiales, así como la experiencia ganada desde la creación del SINAPA, abrieron el espacio para su replanteo y reemplazo por el Sistema Nacional de Empleo Público, adoptado desde fines de 2008. Allí volvía a reafirmarse la capacitación como derecho de las/os trabajadoras/es estatales y a establecerse su vinculación con el desarrollo de la carrera administrativa: en la promoción horizontal se introducía el criterio de los «tramos».

#### Cuadro 4. Principales diferencias entre el SINAPA y el SINEP

SINAPA (Decreto 993/1991)	SINEP (Decreto 2098/2008)
Dos agrupamientos: general y científico-técnico	Cuatro agrupamientos: general, profesional, científico-técnico y especializado
Promoción vertical por niveles y promoción horizontal por grados	Promoción vertical por niveles y promoción horizontal por grados y tramos (general, intermedio y avanzado)
Diferente número de grados según el nivel (entre 2 y 4 por cada uno)	10 grados para cada nivel
Tres sistemas de selección de personal: internos, generales y abiertos	Dos sistemas de selección de personal: generales y abiertos. Se habilita la convocatoria abierta para mayor cantidad de procesos de selección y se limita las convocatorias generales para hasta el 30 % del total de vacantes

Fuente: Pomares *et al.* (2013, p. 11).

47 Durante la gestión de Cambiemos se invirtió en la actualización del SAI, aunque el nuevo sistema no fue adoptado aún.

Estas modificaciones instalaron una vez más la necesidad de readecuaciones del personal a las nuevas escalas. Y una vez más, como en ocasión del reencasillamiento de las/os trabajadoras/es al crearse el SINAP a principios de la década de 1990, los equipos del INAP participaron e intervinieron en esta tarea<sup>48</sup>. Como a mediados de la década de 1990, este trabajo permitió obtener una suerte de radiografía de la Administración Pública Nacional, y aquilatar pequeñas y grandes historias de su desarrollo<sup>49</sup>.

Pero además de contribuir a la recategorización de las/os agentes públicas/os en el marco del nuevo régimen, los equipos del INAP colaboraron en la definición de perfiles y competencias, lo que constituyó un insumo de primer orden para la definición de estrategias y acciones de capacitación, particularmente las integradas en el Programa de Itinerarios Formativos organizado durante la gestión de Cambiemos, y redefinido en la actual gestión como Trayectos Formativos.

Por último, y como veremos en el siguiente apartado, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) contribuyó a relanzar la demanda de capacitación asociada con la carrera administrativa. Si bien esta demanda nunca estuvo ausente, lo cierto es que el nuevo ordenamiento la reactivó de manera significativa y, como surge de los testimonios recogidos, reinstaló la «escuelita».



La modalidad de educación a distancia estuvo presente como alternativa prácticamente desde los inicios del organismo, aun cuando ocupaba un lugar marginal y en el terreno de la experimentación. En la década de 1990, la masividad del trabajo de capacitación condujo a su adopción, particularmente en relación con el Programa de Entrenamiento Laboral, que pasó a desarrollarse bajo la modalidad

---

48 La participación del área de la Gestión Pública (que fue modificando su denominación en el período considerado) y del INAP en estos procesos fue central, y las diversas instancias y responsabilidades quedaron consagradas en la reglamentación del Régimen de Valoración para la Promoción de Tramo Escalafonario del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público, sancionada mediante la Resolución de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa 163/2014.

49 Por razones de tiempo y espacio, pero también porque nos desviaría del eje de nuestros argumentos, no nos es posible ampliar este tema que merece ser el punto de partida de un trabajo específico.

semipresencial y en condiciones que, a la luz de la dinámica de la innovación tecnológica y el ritmo que adquirió desde entonces, podríamos caracterizar como artesanales. El verdadero salto se verificó hacia mediados de la primera década del siglo XXI, con la adopción de las primeras plataformas para el desarrollo de la capacitación en modalidad virtual, lo que involucró la adaptación de los dispositivos disponibles con el concurso de las agencias especializadas:

Otro hito fundamental fue la conversión de la capacitación presencial en capacitación a distancia. Esto fue extraordinario en términos de alcance, en términos de economía de recursos, de buen uso de los recursos públicos, en términos de eficiencia respecto de los recursos humanos, docentes, administrativos y también de igualdad de oportunidades en todo el país, porque no es lo mismo que gente en una localidad, qué sé yo, Luis Beltrán, de localidades cercanas viajen para ver a docentes que viajan desde Buenos Aires a dar un determinado curso, que tener *on line* el mismo curso que toma la gente que está acá (Coordinación de Actividades de Capacitación, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

Estos desarrollos se montaron sobre los cambios en los modos de la gestión de la capacitación y, a la vez, los potenciaron al favorecer la articulación dentro del INAP y entre el INAP y las diversas oficinas dependientes de la Secretaría de la Gestión Pública, por un lado, y entre el INAP y el conjunto de las áreas de la gestión estatal en el nivel nacional, por el otro.

La implementación de las primeras actividades de formación y asistencia técnica en modalidad *e-learning* en el marco de TeleINAP, sobre la plataforma Moodle, involucró la incorporación e intensificación de su diseño en entornos virtuales, así como la asistencia y capacitación de las/os docentes en el manejo de las tecnologías y el desarrollo de una pedagogía apropiada.

Lo que se inició como una experimentación por parte de un equipo reducido, adquirió entidad cuando Graciela Falivene, al frente del Programa de Innovación, planteó la necesidad de avanzar con la modalidad de educación a distancia, porque «la cosa va por acá», como ilustró una de las personas entrevistadas:

Ahí sí empezamos a laburar (...) un plan, y [Graciela Falivene] nos sentó a investigar en serio. Qué hacen las mejores universidades del mundo, cómo están encarando sus proyectos de pase a la virtualidad (...). Miramos universidades británicas (...) que ya estaban trabajando con Moodle. En el mismo momento (...), empezamos a trabajar con la ONTI, descargamos Moodle, se monta TeleINAP, que fue la primera plataforma. En paralelo surge (...), entra un préstamo grande de Modernización del Estado, donde está el PROCAE, que era el Programa de Capacitación Electrónica, entonces nosotros arrancamos y yo creo que a los cinco meses empezó en paralelo otro (...), porque, bueno, en el Estado pasa esto (...), nosotros éramos 4, los otros eran 20 (...). Había [comunicación], porque en un momento había que hablar, bueno «¿A qué se dedican ustedes? ¿a qué nos dedicamos nosotros?», entonces (...) ahí se dio un laburo muy interesante con la ONTI, fue una época muy creativa (...). Ya estamos en la gestión de [Juan Manuel] Abal Medina (...), 2005, 2006 (...), investigábamos mucho, escribíamos, íbamos a congresos (Coordinación Técnica de Capacitación, comunicación personal, 3 de octubre de 2022).

El Programa de Innovación en Capacitación, aun cuando estaba orientado a brindar asistencia técnica en el desarrollo de las actividades en general, se concentró especialmente en la modalidad virtual (*e-learning*), que contemplaba la formación a las/os docentes encargadas/os del desarrollo de las actividades, la supervisión de los procesos y productos resultantes (cursos) y su gestión en el SAI.

El Programa de Capacitación Electrónica (PROCAE) posibilitó, por vía de un equipo integrado por perfiles de programación, producción de contenidos, didáctica y diseño gráfico, entre otros, el desarrollo de capacidades especializadas en producción y gestión de capacitación en entornos virtuales. Una vez finalizado el proyecto, algunas/os de las/os integrantes del equipo permanecieron en el INAP, lo que facilitó la continuidad del aprendizaje y el sostenimiento de las actividades de educación a distancia.

A partir de 2015, con la modernización tecnológica impulsada por la gestión de Cambiemos, la virtualización dio un salto cualitativo. La relevante inversión realizada permitió el desarrollo de una única plataforma y el mejoramiento del Portal de Capacitación. Sobre esa base, los programas de Itinerarios

Formativos y de Ingresantes al Estado (desarrollados en el siguiente apartado del Capítulo) fueron pasados prácticamente en su totalidad a la modalidad virtual. Esto implicó un fuerte trabajo por parte de los equipos tanto para el acondicionamiento de los materiales como en el acuerdo con los diversos organismos para el despliegue de la modalidad<sup>50</sup>. Y si a pesar de la cada vez mayor familiarización de las personas con la tecnología —facilitada, además, por el desarrollo de las redes sociales y el trabajo desde los celulares—, todavía era posible encontrar ciertas reticencias en relación con la educación virtual, la pandemia removió de manera obligada los temores o prevenciones que despertaba la tecnología. Así, de alrededor de 2000 usuarias/os anuales que se registraban en 2007, se pasó a cerca de 5000 mensuales, lo que da cuenta de la envergadura adquirida por esta modalidad que ganó su lugar de manera definitiva en el mundo de la capacitación.



Los desarrollos e innovaciones que caracterizamos en este apartado, vinculados con la estandarización de los procesos de capacitación, asistencia técnica y acreditación, la redefinición de la carrera administrativa y la modernización tecnológica, hablan del fuerte aprendizaje por parte de los equipos de trabajo del INAP durante el período considerado. Y hablan de la maduración de esos equipos que, con sus saberes diferenciados según la división del trabajo en el interior del área de capacitación —más allá de las diversas estructuraciones que experimentó—, configuran en conjunto burocracias especializadas en la gestión de la capacitación. No es posible entender la producción de la capacitación, expresada en las actividades organizadas en programas o incluidas en la planificación de las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional, sin considerar las condiciones para su materialización, que están estrechamente ligadas con las capacidades construidas.

---

50 De acuerdo con los testimonios recogidos, en esta época estuvo en discusión el pasaje del Moodle a un *software* «propietario», es decir, por el que hay que pagar y se entra en una relación de dependencia con el proveedor. Pero los equipos ganaron esa discusión y lograron mantener la soberanía informática. Esa discusión, por otra parte, permitió valorar lo que se había generado.

Retomamos ahora el relato sobre algunas de esas producciones, volviendo a la experiencia en tiempos de la gestión de los gobiernos kirchneristas, para completar el recorrido hasta la actualidad.

### **El regreso de la «escuelita»**

Las renovadas exigencias de capacitación a partir del nuevo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública (Decreto 214/2006) y la puesta en marcha del SINEP (Decreto 2098/2008) en reemplazo del SINAPA, desde el 1 de diciembre de 2008, contribuyeron al relanzamiento del INAP como prestador directo. La función del Instituto en tanto escuela gubernamental no había desaparecido, pero sin dudas se había atenuado. En todo caso, a partir de la centralización había adoptado formatos y contenidos innovadores que rompían con el modo más tradicional de entender y practicar la participación sobre la base de la unidad organizativa mínima del curso. Ahora esos formatos y contenidos parecieron entrar en tensión o no resultar adecuados para dar respuestas a los requerimientos derivados de estos acuerdos, porque era la carrera administrativa y, por lo tanto, los intereses de carácter individual de las/os trabajadoras/es públicas/os asociados con ella, lo que volvía a estar en un primer plano.

En este relanzamiento, los programas continuaron funcionando como unidades organizativas, al tiempo que fueron ganando espacio formatos como diplomaturas o diplomados y especializaciones, que facilitaban el desarrollo de contenidos específicos dentro de un campo de conocimiento o gestión. Y, en la medida en que la formación y capacitación específica era programada con la asistencia del INAP por las propias jurisdicciones y organismos públicos, el histórico papel de escuela gubernamental del Instituto quedó concentrado con mayor claridad en el desarrollo de los tópicos y las cuestiones de la Administración Pública que comprendían tres ejes: el estructural-conceptual, el operativo de carácter transversal, y la formación de los cuadros directivos y medios. Para el segundo de ellos, y en línea con los aprendizajes logrados a partir de la experiencia de los foros, las «hermanitas» (como algunas/os trabajadoras/es del INAP se referían afectuosamente a las oficinas nacionales de Empleo Público, Contrataciones y Tecnología de Información) se constituyeron en las socias estratégicas.

Desde mediados de la primera década de los 2000 se registraron varias iniciativas. Entre ellas, el Programa de Formación para Carreras de Estado, creado mediante la Resolución 58/2006 de la Subsecretaría de la Gestión Pública, se planteó como una alternativa para la capacitación de los cuadros superiores y medios de la Administración Pública que presentaba como novedad un esquema estructurado de formación, que buscaba restituir una unidad «para el mejor desempeño de la función pública», «privilegiar la convergencia de objetivos por sobre la diversidad de organismos, niveles y destinatarios de las políticas públicas» y favorecer el desarrollo de «comunidades de práctica». Con objetivos que recuperaban en gran parte los planteados en el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública de la década de 1990 (INAP, 1995)<sup>51</sup>, se diseñaron dos carreras: la Especialización en Dirección Pública y el Diplomado en Gestión de Organizaciones Públicas. La primera estaba dirigida a los «altos cargos de responsabilidad política gubernamental», en tanto que el segundo buscaba satisfacer los requerimientos de capacitación del «personal que desempeña funciones profesionales, técnicas o de supervisión en cualquiera de las fases del ciclo de gestión de las políticas públicas y que cuenta con suficiente experiencia en servicio para consolidar a partir de ella una formación de nivel superior».

---

51 Los objetivos eran los siguientes: «a) Afianzar la comprensión del contexto internacional y nacional en que se insertan las responsabilidades del servicio público; b) Presentar la agenda de gobierno e involucrar al personal público en la planificación estratégica de la gestión, orientada al ciudadano, al logro de resultados y a la construcción de compromisos para su gestión; c) Analizar los desafíos institucionales de las políticas sectoriales con una visión integrada y una perspectiva federal; d) Contribuir a una reflexión profunda de los valores que orientan una administración pública democrática; e) Facilitar la incorporación y adaptación de las tecnologías más avanzadas de gestión pública; f) Desarrollar competencias gerenciales y de conducción de equipos de trabajo; g) Generar compromiso con la profesionalización de la función pública en todos sus niveles» (Resolución SGP 58/2006).

Tanto los recursos como los contenidos<sup>52</sup> y los procedimientos previstos para el desarrollo de estas carreras ponían de manifiesto el interés por atraer a las universidades como socias, pero también en emularlas<sup>53</sup>.

Todo parece indicar que estas carreras no llegaron a implementarse. En los documentos que explicitan la planificación de capacitación en 2012 y 2014, no hay referencia ni al Programa ni a las carreras que lo integraban; y las personas que entrevistamos tampoco hicieron referencia a él. Sí fue aprovechado como «paraguas» por la Procuración del Tesoro de la Nación y su Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado<sup>54</sup>, que incorporó especializaciones en Abogacía del Estado (Resolución SGP 23/2007), Contratos Administrativos, Derecho Tributario y Derecho Aduanero (Resolución de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública 162/2009), Derechos Humanos (Resolución de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa 214/2012), Derecho Procesal y Defensa del Estado (Resolución de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa 342/2012), y Asesoramiento Jurídico del Estado (Resolución JGM 289/2015). Y, de hecho, siguen incorporándose carreras en la actualidad: por ejemplo, mediante la Resolución 42/2022 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, se sumó una Especialización en Abogacía del Estado.

No obstante el carácter trunco que tuvo esta iniciativa nos resultó interesante detenernos en ella porque expresa la confluencia de varias cosas y cuestiones. En primer lugar, constituyó una oferta de formación y capacitación del INAP en tanto escuela gubernamental, que abrió el juego para la participación de organismos públicos e instituciones académicas en su desarrollo. En segundo lugar, suponía el regreso a un formato más tradicional en términos de carrera, con

---

52 Estos eran de carácter clásico, sin pretensiones de innovación en cuanto a temáticas. La Especialización en Dirección Pública preveía los siguientes módulos: Estado y Sociedad, Políticas Públicas, Gestión Pública, Administración Gubernamental y Competencias Directivas. Por su parte, el Diplomado en Gestión de Organizaciones Públicas compartía con la Especialización los módulos de Estado y Sociedad, Gestión Pública y Administración Gubernamental, mientras que incluía como cuarto bloque a Gestión Organizacional y Calidad. La carga horaria total era entre 240 y 320 horas, y se admitía hasta un 20 % de equivalencias.

53 Por ejemplo, el Programa contaba con un reglamento en el que se pautaban las condiciones para el cursado, el mantenimiento de la regularidad y los requisitos de aprobación y acreditación. Es decir, un régimen de estudios en el que se definían los derechos y las obligaciones de las/os cursantes similar al que se establece en el nivel universitario.

54 Esta Escuela fue creada en 1994 y la programación de sus actividades era supervisada por el INAP.

algo semejante a un plan de estudios y un perfil de egreso esperado —más allá de que no se hallaba explicitado—. En tercer lugar, no se trataba únicamente de un formato de carrera, sino que también es posible advertir el intento de emular un régimen de estudios universitario. En cuarto lugar, la línea de continuidad entre los objetivos y contenidos de las carreras que integraban el Programa, y la propuesta de formación en Alta Gerencia Pública de la década de 1990, sugiere no solo cierta consolidación en el modo de formular los requerimientos de capacitación con arreglo a una concepción del Estado y la Administración Pública que no había experimentado variaciones sustanciales, sino también que ello ya era una «caja de herramientas» a la cual las/os trabajadoras/es del INAP recurrían para desarrollar propuestas de formación y capacitación. Por último, el título del programa hacía referencia directa a carreras de Estado, poniendo de relieve el carácter no intercambiable de la formación y capacitación para la cosa pública. Si bien la especificidad de lo estatal ha estado desde el inicio en la base de la concepción de las propuestas de capacitación del INAP, no es un dato menor que surgiera con tanta claridad desde el nombre de un programa: las/os hacedoras/es del programa quisieron dejar bien en claro de qué se trataba.

En la planificación correspondiente a 2012, la capacitación ofrecida por el Instituto estaba directamente asociada con el objetivo de la modernización del Estado y se organizaba en programas diseñados con la participación de las «hermanitas» que, a su turno, proveían el personal docente:

Junto con la Oficina Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación (ONTI) ofrece el Programa de Tecnologías de Información y Comunicación, que transfiere saberes relativos al uso de las TIC en la administración pública. Junto con la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) ofrece el programa Compras y Contrataciones del Estado. Con la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG) ofrece el Programa de Gestión de Proyectos de Innovación y Calidad de Servicios, que transfiere metodologías y técnicas para la modernización de los procesos de gestión (Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, 2012, p. 16)<sup>55</sup>.

---

55 Aun cuando formaba parte de la oferta, el Programa de Gestión de Personal, diseñado con la participación de la ONEP no figura en el enunciado por error.

Esta oferta se completaba con las actividades contempladas en el marco de los Programas de Formación de Directivos y de Formación Continua, destinados a agentes con responsabilidades de gestión y responsabilidades administrativas, respectivamente.

En el Plan Anual de Capacitación del INAP de 2014 se retomaban estas actividades y programas, así como se incorporaban otras/os. Todo ello se organizó en torno a cinco áreas:

- Formación para la Modernización del Estado, donde se incluían los programas orientados al abordaje de los asuntos compartidos por el conjunto de la Administración Pública y liderados por referentes de las oficinas nacionales (ONEP, ONC, ONTI y ONIG).
- Formación para el Desarrollo de Competencias, que reunía a los Programas de Formación Directiva (anteriormente denominado «Formación de Directivos») y de Formación Continua, y contaba como soporte el Programa de Innovación de la Capacitación (ver apartado anterior).
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación, que incluía los Programas del Sistema de Gestión de Calidad y de Formación de Formadores y que, al igual que el Programa de Innovación de la Capacitación, brindaban asistencia técnica y herramientas para el desarrollo de las actividades de capacitación a cargo de los organismos y jurisdicciones.
- Estado y Sociedad, que reunía actividades abiertas a la ciudadanía, con el propósito de brindar «espacios donde sea posible el debate abierto sobre el papel del Estado y su reconstrucción orientada a servir de manera efectiva a la sociedad» (INAP, s.f. [2013], s.p. [10]), organizadas en los Programas de Sociedad y Estado, de Capacitación en Políticas Públicas y de Investigaciones INAP.
- Cooperación Académica, que incluía los cursos con los cuales el INAP participaba en la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas coordinada por el CLAD; la cooperación con universidades traducida en la oferta de becas, medias becas y reducción arancelaria para el acceso de las/os trabajadoras/es públicas/os a sus programas de estudios; y el Programa Federal de Capacitación, por medio del cual

el INAP, en coordinación con el CoFeFuP, brindaba asistencia técnica a «instituciones provinciales y locales» con responsabilidades en acciones de capacitación.

Los programas correspondientes a las dos primeras áreas —de Modernización del Estado y Formación para el Desarrollo de Competencias— incluían un conjunto de cursos que se ponían a disposición de las/os interesadas/os, sin que hubiera una secuencia u orden sugerido para ser tomados. Recordemos que dentro de los Programas de Formación Directiva y Formación Continua se estimulaba que fueran las/os mismas/os agentes quienes definieran una secuencia de capacitación en función de la autoevaluación de necesidades de aprendizaje. Así, los cursos tenían como principio compartido la pertenencia a campos temáticos y/o de gestión, y aun cuando pudieran revestir grados de complejidad diferenciados en una suerte de progresión en el camino del conocimiento y, por lo tanto, fuera pertinente una secuencia en su desarrollo, no había un ordenamiento preestablecido que así lo postulara. Se trataba, en fin, de una oferta en modo «góndola» o «cursos *shopping*», como risueñamente calificaron algunas de las personas entrevistadas<sup>56</sup>.

---

56 A modo de ejemplo, el Programa de Formación Continua contemplaba lo que podríamos caracterizar como subprogramas, y dentro de ellos, un número variado de cursos y espacios de tipo taller: Desarrollo de competencias para la gestión documental, Desarrollo de competencias para el personal de mantenimiento y servicios, Desarrollo de competencias para la gestión administrativa y Desarrollo de competencias en informática aplicada. El Programa de Formación Directiva, por su parte, ofertaba las siguientes actividades: «Acto administrativo, procedimiento y recursos para no abogados; Bases metodológicas para el diseño de proyectos de innovación en la gestión pública; Claves para potenciar y fortalecer el desempeño de las personas y los equipos de trabajo en las organizaciones públicas; Cómo mejorar sus habilidades negociadoras; Competencias conversacionales para la acción gerencial; Comunicación para la acción efectiva; Construcción del cambio sostenido y compartido; Conversaciones productivas: una llave para optimizar la efectividad organizacional; Desde la calidad de vida personal a la calidad organizacional: la transformación de la organización pública; Economía para no economistas; Formulación de proyectos para la innovación en la comunicación productiva orientada a la coordinación de acciones; Formulación de proyectos para la mejora en la comunicación productiva orientada a la coordinación de acciones; Funciones gerenciales y estilos personales; Gestión de la emocionalidad en la acción laboral; La comunicación como coordinación de acciones; La comunicación interna: una herramienta para optimizar la agenda cotidiana; La gestión del procedimiento administrativo en el sector público; La oratoria como herramienta de gestión; Monitoreo y evaluación de políticas públicas; Oratoria aplicada a videoconferencias; Presentaciones orales eficaces; Proyectos de mejora organizacional y cultural de entidades del estado; Proyectos para la mejora de la planificación de la información

Si hacia el fin de la experiencia kirchnerista la función de órgano rector del INAP avanzó y se consolidó con el desarrollo de propuestas para la práctica totalidad de las jurisdicciones<sup>57</sup>, la función de escuela gubernamental recobró los formatos más estandarizados y los tópicos clásicos que recorren el desarrollo de la gestión pública, con énfasis en las tecnologías de gestión y los aspectos operativos. Lejos habían quedado las iniciativas que, de manera creativa e innovadora, inauguraron el nuevo siglo al calor de la crisis desencadenada por la centralización.

### **Barajar y dar de nuevo: orden y progreso en la capacitación**

El regreso de la «escuelita» y, con ella, de los formatos estandarizados para el desarrollo de la capacitación, fue un camino abrazado en la etapa en que la gestión de la alianza Cambiemos estuvo al frente del INAP y, especialmente, cuando luego de un año de transición en el que se mantuvieron en líneas generales las actividades sin mayores variaciones, Santiago Bellomo se hizo cargo de la Dirección institucional. Además de introducirse —como ya hemos visto en el Capítulo 2 y en el primer apartado de este Capítulo— importantes modificaciones en la estructura organizativa del Instituto, en esta etapa se produjeron algunas innovaciones destinadas a perdurar. Con base en el principio ordenador de las competencias laborales como norte conceptual de la capacitación y el curso como unidad mínima de organización de las actividades, los itinerarios formativos, las familias laborales y/o los programas desarrollados en modalidad presencial o virtual fueron las opciones que estructuraron la oferta formativa y de capacitación.

La prestación directa del INAP, gestionada desde la Escuela de Formación Pública, se canalizó a través de los Programas de Ingresantes al Estado, Itinerarios Formativos, Formación Continua y Terminalidad (secundaria y universitaria). En tanto que desde la Escuela de Alta Dirección Pública —que marcó la restitución de

---

y del conocimiento en un Estado al servicio del ciudadano; Toma de decisiones en el sector público; Toma de decisiones en grupo» (INAP, s/f [2013, s/p [pp. 5-6]).

57 Así surge de la recopilación realizada en un documento interno del INAP (INAP, s.f. [2015]), en donde se listaban los planes estratégicos presentados al 18 de junio de 2015, que ascendían a 70. Las jurisdicciones abarcaban desde ministerios hasta organismos descentralizados y unidades de menor rango jerárquico.

la división entre estos segmentos de la Administración Pública— se organizaron los siguientes: Ingreso al Estado (Preparación para Concurso e Inducción), Competencias Directivas (Gestión Pública, Organización y Capital Humano, y Habilidades Interpersonales), Programa Federal en Políticas Públicas (Programa provincial y Programa municipal), Políticas Públicas (Objetivos de Desarrollo Sostenible, Otros) y Programa de Becas.

El Programa de Itinerarios Formativos se proponía brindar una «formación alineada con las necesidades de cada puesto/perfil», para lo cual se tuvo en cuenta el Nomenclador de Puestos y funciones elaborado por la ONEP, así como la información aportada por los órganos rectores y las jurisdicciones. Todo ello permitió agrupar las actividades en función de familias laborales: Administración Presupuestaria, Administración y Servicios de Oficina, Asuntos Jurídicos y Normativos, Comunicación, Mantenimiento y Servicios Generales, Recursos Humanos, y Tecnologías de la Información y Comunicación (INAP, 2019, pp. 14-15).

Los «Programas estratégicos INAP» suponían una actualización y reorganización de la oferta existente, así como su adecuación a las «principales políticas de Estado» (INAP, 2019, p. 16). Para su diseño, se recurrió a «otros socios estratégicos u órganos rectores con competencia en cada una de las materias»<sup>58</sup>. Los programas ofrecidos fueron los siguientes: Formación en Objetivos de Desarrollo Sostenible, Capacitación en Agenda de Género, Formación en

---

58 «Para el programa de habilidades para la transformación digital: Subsecretaría de Modernización Administrativa, Subsecretaría de Innovación y Gobierno Abierto, Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) y universidades.- . Para el programa de formación en integridad: Oficina Anticorrupción (OA), Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), Agencia de Acceso a la Información Pública.- . Para el programa en agenda de género: Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Programa de Fortalecimiento de la Cultura Organizacional (FoCO), UPCN, SIGEN.- . Para el programa de formación en Objetivos de Desarrollo Sostenible: Secretaría de Energía, Secretaría de Ambiente y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.- . Para el rediseño del programa de formación de la Alta Dirección Pública: Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP).- . Para los Programas de Inducción e Ingresantes: Fortalecimiento de la Cultura Organizacional (FoCO), Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y otros órganos rectores competentes en las temáticas transversales del programa.- . Para el Programa de Terminalidad Secundaria: Ministerio de Educación e innovación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (MEIGCBA), a través del programa Adultos 2000 (Bachillerato a Distancia con validez nacional), con seguimiento adaptado a requerimientos del INAP». (INAP, 2019, pp. 16-17).

Integridad, Habilidades para la Transformación Digital, Inducción e Ingresantes, y Terminalidad Secundaria. Estos dos últimos ponen de relieve la continuidad de ejes del trabajo de capacitación cuyo desarrollo se había iniciado en la década de 1990, mientras que los cuatro primeros se hacían eco de cuestiones que, si bien no eran absolutamente novedosas en la agenda gubernamental, se habían renovado, como la cuestión ambiental a partir de la fijación de los objetivos de desarrollo sostenible por parte de los países en 2015, la de género que recibió impulso con la sanción de la Ley Micaela a fines de 2018 y los avances en la digitalización de la Administración Pública.

En cuanto al Programa de Alta Dirección Pública, el componente de Inducción para la Alta Dirección Pública preveía cinco módulos: Ética, Modernización, Empleo Público, Administración y Políticas Públicas, y Herramientas para la Gestión Pública. El detalle de los contenidos de cada uno de estos módulos permite advertir la notable continuidad en los tópicos y temáticas abordados, lo que da cuenta del grado de consolidación en los modos de entender los requerimientos de la formación gerencial propuestos por la Nueva Gestión Pública (INAP, 2017)<sup>59</sup>. Pero, además, estas premisas tenían una mayor correspondencia con el espíritu y la orientación ideológica de la gestión de Cambiemos que con cualquiera de las gestiones previas:

La transparencia, la profesionalización, un Estado más eficiente, una mirada de la gestión (...) no son problemas políticos, sino son problemas administrativos, una

---

59 El detalle de contenidos correspondiente a cada módulo es el siguiente: «Módulo 1, Ética: Normas sobre ética en el ejercicio de la función pública y principios orientadores; Organismos de control; Convenciones internacionales de Lucha contra la Corrupción. Módulo 2, Modernización: Gestión por resultados; Sistemas de Gestión; Planificación estratégica con orientación hacia los resultados; Demandas sociales; Mecanismos de rendición de cuentas; Monitores [sic: Monitoreo] y evaluación; Administración de recursos y evaluación de desempeño. Módulo 3, Empleo público: El empleo público, condiciones de trabajo y recomendaciones internacionales; Marco de Regulación del Empleo Público Nacional; Convenio Colectivo de Trabajo; Derechos y deberes del empleado público; Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Módulo 4, Administración y Políticas Públicas: Instituciones y organizaciones del aparato del Estado; Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada; Mapa del Estado; Diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Módulo 5, Herramientas para la gestión pública: Estado de derecho y régimen legal para la administración pública; Competencias administrativas; Reglas de Procedimiento administrativo; Notificación y comunicación de las decisiones; Presupuesto público, el régimen de los bienes de Estado, las contrataciones y obra pública» (INAP, 2017). Los primeros cuatro módulos se desarrollaban en modalidad presencial, en tanto que para el último se preveía la modalidad virtual.

mirada muy de despolitizar la política (...), las administraciones públicas (...), es un discurso: no, no, este no es un problema político, es un problema de gestión. Nos falta ponernos de acuerdo, mejorar el sistema y listo (Coordinadora de Evaluación del área de Capacitación, comunicación personal, 5 de octubre de 2022).

El Catálogo de Actividades de julio de 2018 muestra el conjunto de cursos correspondientes a los Programas de Formación Continua, Itinerarios Formativos e Ingresantes al Estado (90 actividades) y el Programa de Alta Dirección Pública (5 actividades y Programa Integral de Habilidades Directivas para la Alta Dirección Pública, de 130 horas), identificadas por áreas temáticas<sup>60</sup>, carga horaria, modalidad (virtual, presencial, semipresencial y virtual autogestionado) y referente dentro del Instituto para asistencia y/o asesoramiento. En ningún caso se especifica algún orden secuencial para su desarrollo, ni tampoco las áreas temáticas suponen un criterio organizador. Se trataba de un menú a disposición de las/os trabajadoras/os —y de las jurisdicciones y organismos, como insumo para elaborar sus respectivas planificaciones— que parecía reproducir la modalidad de capacitación «a la carta», a modo de *shopping*.

Sin embargo, el Programa de Itinerarios preveía, al igual que en otras experiencias previas, que las/os postulantes organizaran la secuencia de cursado de acuerdo con sus intereses y disponibilidad de tiempo, así como la oferta propuesta por el INAP en la forma de cursos, talleres, seminarios y otros formatos, dentro del plan propuesto por cada uno de los itinerarios definidos (Ginez, 2021).

A modo de ejemplo, el Itinerario Formativo para Coordinador de Capacitación, sustentado en la definición de perfil realizada en colaboración con la ONEP, tenía el siguiente diseño (Ginez, 2021, p. 83):

---

60 Las áreas temáticas son las siguientes: Compras y contrataciones, Informática Aplicada, Administración y Políticas Públicas, Inducción al Estado, Administración Financiera, Administración y Desarrollo del Personal, Administración y Servicios de Oficina, Tecnologías de Información y Comunicación, Modernización del Estado, Cooperación Académica, Habilidades Directivas, Organización y Capital Humano, Desarrollo de Competencias. Como puede apreciarse, los criterios para su definición son heterogéneos: desde las familias laborales hasta ejes conceptuales y objetivos de encuadre general.

Módulos y talleres obligatorios (145 horas)

Módulo I: La Gestión de la Capacitación (30 horas)

Módulo II: Planificación de la Capacitación (45 horas)

Módulo III: Diseño de Actividades de Capacitación (15 horas)

Módulo IV: Gestionar la Evaluación de la Capacitación (40 horas)

Módulo V – Taller: Acreditación de Actividades de Capacitación (15 horas)

Módulos y talleres optativos (231 horas)

Módulo VI: Organización de las Actividades del Equipo de trabajo (20 horas)

Módulo VII: Taller de Construcción de un Plan de Comunicación (16 horas)

Módulo VIII: Desarrollo de Instrumentos para la Recolección de Información (50 horas)

La flexibilidad para la organización del cursado se aplicaba al resto de los programas propuestos, de manera que el propósito de recuperar encuadres de carácter más estructurado para las diversas propuestas de formación y capacitación durante este período, tuvo en cuenta las condiciones materiales no solo de los públicos a los que iban dirigidas, sino también del propio Instituto para garantizar la oferta, ya fuera por prestación directa o en asociación con universidades u otros organismos especializados.

Por último, interesa recordar que la fuerte inversión tecnológica que permitió la unificación de las plataformas preexistentes en un solo *campus* virtual, además de la creación y el lanzamiento de un portal de capacitación por el cual se canalizaba tanto la difusión como la gestión de las actividades, permitió asimismo que muchas de estas adoptaran el formato de cursos autogestionados, tal como surge del catálogo citado anteriormente.

Trabajamos mucho con (...) equipos externos al INAP [en la producción de cursos] (...). Se produjeron una serie de cursos en un tiempo realmente récord para aumentar la oferta del INAP (...). Era una oferta de cursos cortos, en su mayoría autoadministrados, pero que le dieron un cambio importante de la visualización de los cursos a toda la oferta del INAP (...). Trabajábamos con aproximadamente 70 personas [de los equipos de las empresas] en simultáneo (...), en el diseño y producción conjunta de los cursos.... (M. Mollo, comunicación personal, 2 de marzo de 2023 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Esto aumentó de manera notable el alcance de la capacitación, en línea con el objetivo de masificación que se habían propuesto las autoridades.

Durante la gestión de Cambiemos, en suma, el regreso al formato de programas y trayectos con arreglo a perfiles de funcionarias/os públicas/os constituyó algo parecido al cierre del ciclo de la experimentación que había tenido lugar en el período anterior, y que, como vimos, ya mostraba signos de agotamiento hacia el fin de la primera década del nuevo siglo. Este regreso conservó el principio de las competencias laborales para la concepción de las actividades, así como algunos programas que constituían propuestas obligadas dentro del menú a cargo del INAP. Las principales innovaciones estuvieron asociadas con los itinerarios formativos y la modalidad de cursos autogestionados, estos últimos posibles gracias a la radical renovación del dispositivo para la capacitación en modalidad virtual que, como resultado de la fuerte inversión realizada, permitió la unificación de las plataformas existentes y llevó a una relevante ampliación de la cobertura.

## **Pandemia y después**

No es posible abordar el análisis de las propuestas de formación y capacitación que se concibieron y ejecutaron a partir de 2019 sin tener presente la crítica situación desatada por la pandemia. Por varias razones: primero, porque dejó casi nulo margen para revisar lo que venía pasando en materias de programas y actividades; segundo, porque aun así, las nuevas autoridades y los equipos del INAP generaron una rápida respuesta que echó mano de tradiciones considerablemente consagradas sobre qué hacer y cómo hacer en el campo de la capacitación. Pero también abrieron el espacio para la experimentación, sobre la base de los recursos disponibles —principalmente los tecnológicos que habían quedado instalados como consecuencia de las importantes inversiones producidas en el período anterior—. Como expresó Alejandra Bello:

De un día para otro (...) la pandemia (...) puso en paréntesis (...) las capacitaciones que teníamos organizadas en diferentes modalidades (...). Fue realmente todo un desafío, un esfuerzo enorme (...), porque había que trabajarlo desde las casas, donde en algunos casos no todos tenían la misma situación de conectividad ni de posibilidades de

acceso a computadoras (...). En ese momento, acababa de asumir (...) como directora nuevamente (...). «¿Y ahora qué vamos a hacer (...) todavía tratando de acomodar la gestión (...)?» Y en el medio vino esto, así que, bueno (...), realmente hicimos un gran trabajo. Yo creo que todo el apoyo de la gente fue increíble (...), muy comprometida (...), y no hicimos más que llevar propuestas y propuestas a las autoridades (...). Y la verdad nunca nos fue tan bien como en el 2020, a pesar de la triste situación que se vivía por la pandemia (...). En ese momento, el desafío fue virtualizar la mayor cantidad de (...) cursos y de actividades que teníamos, reprogramar todas las capacitaciones, armar un plan de trabajo, porque había (...) que articular con el área de Didáctica Virtual que, además, también tiene sus limitaciones (...) para hacerlo en un tiempo determinado (...), así que hubo que programar todo esto, organizarlo. Y fuimos poco a poco largando las capacitaciones, generamos una modalidad de trabajo que fue el virtual sincrónico, entonces ahí dijimos «Bueno, podemos utilizar las plataformas, nosotros tenemos la Webex [plataforma para videoconferencias], vemos qué podemos utilizar (...) qué posibilidades o potencialidades tiene esa plataforma». Empezamos a indagar y, bueno, descubrimos que la Webex tiene una *web streaming* que te permite hacer un montón de cosas. Entonces, algunas cosas las sacábamos por virtuales sincrónicos, otras generamos espacios con apoyo de aulas virtuales, generamos un ciclo de conferencias, generamos mesas de discusión con expertos (...). Bueno, la verdad, hicimos muchísimas cosas (...). El INAP estuvo una vez más a la altura de las circunstancias y fue además muy bien recibido por nuestros usuarios del sistema. Así que mucha gente se capacitó (...). ¡Y cómo repuntó (...)! A pesar de todo, la diferencia entre 2019, 2021 y 2020, fue increíble la cantidad de capacitados que tuvimos. Así que en eso sentimos además que también le hicimos un aporte [a la Administración Pública], porque la verdad que muchos agentes públicos, hasta que adaptaron sus modalidades de trabajo, encontraron (...) en la capacitación un momento para poner al día sus carreras, para actualizarse. Y la verdad que, en definitiva, también hasta los acompañó en un momento tan difícil, tan difícil que tocaba vivir (...), así que fue muy bien recibido y tuvimos muchos agradecimientos en este aspecto (Comunicación personal, 18 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Si en esta salida rápida se partió de lo existente —que fue revisado mínimamente y adaptado para llegar a la completa virtualización de la oferta—, a medida que las autoridades y los equipos de trabajo fueron ganando mayor seguridad y confianza para moverse dentro de los estrechos márgenes que la pandemia dejó,

fueron cobrando forma las propuestas propias de la nueva gestión, aquellas que expresaban la concepción del Estado y la Administración Pública que buscaban promover. Recordemos que en el centro de esta concepción se hallaba la revalorización del trabajo público al servicio de la ciudadanía y que ello se traducía, en términos de la agenda propia de capacitación, en el reconocimiento de los saberes de las/os trabajadoras/es estatales y el fortalecimiento de la cultura de lo público.

Los programas capitalizaron en gran medida la experiencia acumulada en el Instituto. La noción de *competencias* siguió orientando los objetivos de las actividades, pero a ella se integró la de *saberes*, y ambas quedaban incorporadas, a su vez, dentro del gran contenedor de *las capacidades estatales*. Los equipos avanzaron en la construcción de una tipología de capacidades y saberes que permitiera inscribir las diversas actividades de capacitación, cuya formulación puede encontrarse en el Programa Estado Abierto, Tercera Etapa. Las capacidades se desagregan, según esta propuesta, en los siguientes tipos:

*Digitales y para la colaboración virtual*: capacidades para desempeñarse en el mundo de las tecnologías de la información y la comunicación, y como referente o miembro de equipos virtuales.- *Éticas y para la vida en democracia*: capacidades para decidir y actuar conforme a valores de ética pública, del Estado al servicio de la ciudadanía y para la vida en democracia.- *Administrativas y técnicas*: capacidades para desempeñar tareas administrativas conforme a procedimientos, pautas, herramientas específicas del ámbito público y tareas de especificidad técnica, vinculadas a campos profesionales o de práctica definidos.- *Para el desempeño directivo*: capacidades para coordinar, conducir y gestionar áreas y equipos de trabajo; capacidades de pensamiento estratégico y adaptativo; capacidades para la resolución de problemas.- *Personales e interpersonales*: capacidades de autoconocimiento, de gestión de emociones y de la carga cognitiva y capacidades de la inteligencia social y de negociación y resolución de conflictos.- *Lingüísticas*: capacidades para expresarse en lenguaje oral y escrito de manera clara y eficaz, para elaborar contenidos comunicativos, considerando la diversidad lingüística, la gestualidad, la emocionalidad, la comprensión de las diferencias, las semejanzas entre el habla y la escritura, y el papel mediador de la lectura.- *Para el trato igualitario*: capacidades para operar en

diferentes entornos culturales y para el trato igualitario con diversidad de colectivos (INAP, 2023, p. 5; los destacados son nuestros).

En cuanto a los saberes, se distinguen los siguientes tipos:

*Saber*: saberes sobre la realidad social o natural que se hallan objetivados y organizados formalmente en sistemas de conceptos y teorías. Se expresan en enunciados. - *Saber hacer*: saberes que se relacionan con la capacidad de intervenir. Constituidos por habilidades, destrezas, acciones que se vinculan con conceptos o enunciados, pero no quedan limitados a ellos, sino que se expresan en actos. - *Saber qué hacer*: saberes de situación relacionados con la capacidad de tomar decisiones en situaciones y contextos específicos. Se expresan en la capacidad de dar significado a determinados indicios, interpretar la situación y decidir la realización de una acción entre un repertorio de acciones posibles y fundadas. - *Saber interactuar*: saberes de relación con las y los otras/os asociados con la capacidad de ponerse en su lugar, de trabajar en equipo, de comunicarse, etc. Se expresan a través de los vínculos que se establecen con las y los demás. - *Saber reflexionar*: saberes relacionados con la capacidad de volver el pensamiento sobre determinados objetos, situaciones, hechos o fenómenos, creencias, etc., y considerarlos con detenimiento. Se expresan en las formas de actuar, de comunicar, de revisar acciones propias, de considerar futuros posibles (INAP, 2023, p. 5; el destacado es nuestro).

El enfoque centrado en el aprendizaje y la construcción colectiva de conocimiento situado, que parecía haber sido dejado de lado durante el período previo, retornó de manera explícita en los objetivos y contenidos de las actividades. Los itinerarios formativos como recurso para la organización de propuestas pasaron a denominarse «trayectos formativos». La distinción entre saberes ligados con áreas transversales de la gestión pública y saberes específicos asociados con los asuntos sustantivos encomendados a las diversas áreas siguió estableciendo la división del trabajo entre el INAP y sus «socias estratégicas», las oficinas nacionales, por un lado, y las jurisdicciones y organismos descentralizados, por el otro. La comunicación de la oferta a cargo del INAP por medio de un catálogo de actividades y el aprovechamiento del Portal de Capacitación, junto con sus opciones amigables para la búsqueda y selección por parte de las/os usuarias/os —adelantos iniciados desde la segunda década del nuevo siglo y

potenciados en la gestión anterior—, contribuyeron a la organización y gestión de la capacitación.

Estos puntos —de apoyo y de desarrollo— hablan de la maduración en el trabajo de capacitación y de la institucionalización de sus procedimientos. Y al igual que había ocurrido con la crisis de 2001, fueron esos aprendizajes y capacidades acumuladas por las/os trabajadoras/es del INAP lo que permitió al Instituto estar «a la altura de las circunstancias».

Las novedades en esta gestión estuvieron asociadas con la virtualización completa de las actividades. Una vez superada la etapa más crítica de la pandemia, la modalidad virtual se combinó con la presencial y semipresencial, pero, sin dudas, adquirió un protagonismo significativo que contribuyó no solo a amplificar la cobertura y alcance de la capacitación, sino también a la adopción de nuevos y más variados formatos, como los *webinar* y los *webichat*<sup>61</sup>. En segundo lugar, y ligado en parte con lo anterior, se extendieron las actividades a la totalidad de las/os trabajadoras/es públicas/os, independientemente del régimen estatutario y la situación de revista. Esta extensión de los públicos se completó con la creación del Programa Estado Integrado, destinado a las/os trabajadoras/es de las empresas públicas, y la potenciación del Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública —formulado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público y el CoFeFuP, que había tenido inicio en la gestión anterior— dirigido a las/os trabajadoras/es públicas/os provinciales y municipales a la capacitación. En tercer lugar, se creó, en conjunto con el Ministerio de Cultura, el Programa Practica —Primera Actividad Temporal Inclusiva de Capacitación Laboral—, instancia de capacitación destinada a la población de entre 18 y 30 años empleada en forma transitoria o estacional en el marco de las políticas culturales desarrolladas por el Estado (INAP, 2021a).

---

61 Como lo narra una de las personas entrevistadas: «Acá se amplió mucho la cantidad de actividades porque se habilitó el ciclo de conferencias (...). Generamos una línea que se llama *webichat*: "Hagamos actividades breves, porque la gente tiene mucha necesidad de hablar (...), cómo gestionar el enojo (...)». En pandemia pusimos todas esas actividades, entonces vos ponías al docente que, a través de una pregunta, disparaba una consigna y ahí empezaba a hablar la gente (...). Todos estos fueron dispositivos que, en verdad, inventamos en pandemia, porque decíamos «Hasta que [Didáctica] nos termine la virtualidad, ¿qué vamos a hacer?» Yo no puedo parar el INAP y la demanda de capacitación era brutal» (Administración de la Capacitación, comunicación personal, 18 de octubre de 2022).

De estos desarrollos novedosos, los programas Estado Integrado y Plan Federal de Capacitación constituyen los de mayor aliento, tanto por la extensión de las acciones de capacitación a la totalidad de las/os trabajadoras/es estatales, independientemente del nivel gubernamental y el tipo de organismo involucrado, como por la movilización de recursos involucrados. Dado que en el Capítulo 4 abordaremos el Plan Federal de Capacitación, nos detenemos aquí en el Programa Estado Integrado. Las preocupaciones e intereses que estuvieron en la base de la formulación de este Programa se explicitan en el siguiente testimonio:

... cómo ampliábamos el público destinatario, por un lado, pero también (...) cierta mirada que había sobre el INAP como un lugar con un cierto sesgo academicista y como medio aislado de lo que es la habitualidad de la gestión pública. «Sí, no, bueno, el INAP, los que dan los cursos, los que investigan, los que piensan» (...). Había gente con la que vos interactuabas que te planteaba casi como que el INAP se manejaba como una universidad, entonces parte de nuestro trabajo fue decir: «No, acá estamos al lado de ustedes, somos empleados públicos, trabajamos para ustedes, somos un área transversal, es cierto que nuestro trabajo tiene determinada especificidad, pero no deja de ser (...), no estamos en la universidad, estamos en la Jefatura de Gabinete (...)». Cuando surgió esta línea Estado Integrado que [se trataba de] eso, cómo salimos de nuestro público habitual, bueno, vayamos a buscarlo (...). Bueno, las empresas del Estado, ¿forman parte del Estado? Bueno, sí, por definición, bueno, vayamos a buscarlas, apoyemos, colaboremos. La mayoría tiene (o no) gerencias de capacitación (...) esto no se hacía (Exfuncionario del área de Capacitación, comunicación personal, 28 de febrero de 2023).

La iniciativa se dirige a trabajadoras/es de las empresas estatales y se plantea como objetivos que ellas/os logren:

- Aproximarse a una perspectiva histórica de las empresas estatales, entes interjurisdiccionales y organizaciones del sector público en general en la Argentina.
- Comprender las particularidades de la gestión estatal.
- Valorar la importancia de la trayectoria pública como trabajadora/or.

- Sensibilizarse y actualizarse en saberes relevantes que fortalezcan el desempeño público y la comprensión de la importancia de un Estado presente<sup>62</sup>.

Por medio de convenios celebrados con empresas estatales<sup>63</sup>, el Programa avanzó sobre la base de 3 ejes formativos: a) temas transversales de interés estratégico para la gestión; b) temas, problemáticas y herramientas transversales de interés para la realización de diferentes actividades y prácticas laborales; y c) temas y problemáticas relacionadas con las capacidades específicas para la gestión pública<sup>64</sup>. Para su desarrollo, se programaron cursos autogestionados y conferencias, estas últimas como el formato más apropiado para el planteo de temas y cuestiones específicos de las empresas públicas.

En su edición correspondiente a 2023, el Programa tuvo redefiniciones en sus contenidos que buscaron capitalizar los aprendizajes realizados durante la pandemia e incorporar instancias de capacitación asociadas con las transformaciones tecnológicas más recientes, de cara a los requerimientos cada vez más complejos planteados a la Administración Pública, sin descuidar su inscripción en un Estado de derecho enmarcado en el sistema democrático:

Las actividades se organizan en áreas de capacidades acordes con la complejidad y los cambios del entorno actual y futuro que promueven el pensamiento analítico-estratégico, con especial referencia al pensamiento sobre el Estado, la Administración Pública y la vida en democracia; la actualización de habilidades para desempeñarse en el mundo digital y las habilidades blandas (comunicativas,

---

62 Para más información, ingresar a <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/programa-estado-integrado>

63 Las empresas incorporadas al Programa fueron las siguientes: Aerolíneas Argentinas S.A., Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT), Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE), Banco Nación, Contenidos Públicos S.E., Corporación Mercado Central de Buenos Aires, Correo Argentino S.A., Desarrollo de Capital Ferroviario (Trenes Argentinos), Espacio Memoria y Derechos Humanos, Fábrica Argentina de Aviones Brig. San Martín S. A., Grupo Provincia, Instituto Nacional de la Yerba Mate, Intercargo S.A., Nación Servicios S.A., Provincia Microcréditos, Télam S.E. Agencia Nacional de Noticias (<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/programa-estado-integrado>).

64 Para más información, ingresar a <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-programa-estado-integrado-de-la-sgyep-capacito-mas-de-10-mil-agentes-en-2021>

para las relaciones interpersonales, para conducir y desempeñarse en equipos de trabajo, entre otras) (INAP, 2023).

Asimismo, se planteó genéricamente para «el Sector Público Nacional», y puso énfasis en el fortalecimiento de las «capacidades digitales, analítico-estratégicas y blandas» (INAP, 2023). Las actividades propuestas, organizadas según las capacidades y saberes que buscaban promover y desarrollar, ponen de relieve las nuevas orientaciones e intereses al contemplar espacios para tópicos como *big data*, ciberdelito, cuarta revolución industrial y relaciones generales con las nuevas tecnologías, que son combinados con otros más clásicos y tradicionales dentro del hacer del INAP, como las tecnologías y cuestiones transversales, trabajo en equipo, empleo público, redacción de textos administrativos, etc.

A las novedades asociadas con Estado Abierto, el Plan Federal de Capacitación y el Programa Practica —Primera Actividad Temporal Inclusiva de Capacitación Laboral—, se sumaban programas cuyo desarrollo, como dijimos anteriormente, era de larga data en algunos casos, aunque fueron objeto de redefinición en sus denominaciones, propósitos y contenidos. Estos programas son los siguientes: Campos de Práctica-Trayecto Formativo, Campos de Práctica, Capacidades Específicas para la Gestión Pública, Actividades Transversales, Ingresantes Técnicos-profesionales, Ingresantes Administración y Servicios Generales, y Actividades Aptas para Tramo (APT).

Como puede apreciarse en el Cuadro 5, elaborado sobre la base de INAP (2021a), la oferta formativa del Instituto recoge los aprendizajes y tradiciones logrados desde la década de 1990, y, más allá de los necesarios cambios asociados con la traducción de las cuestiones colocadas en la agenda gubernamental, como son los casos de género y ambiente entre los más destacados, muestra un encuadre estable. La similitud en los propósitos establecidos para el conjunto de los programas habla de la consolidación del enfoque centrado en el aprendizaje. Las actividades y sus contenidos también se apoyan en núcleos que admiten actualización de carácter incremental, como ocurre en el grueso de los programas educativos en todos los niveles de enseñanza:

Yo empecé con 120 actividades y ahora tenemos una matriz de actividades de 400. ¿De dónde salen? Bueno, muchas actividades vienen (...), se vienen ajustando diseños, por ejemplo, Excel básico, que por ahí se hizo en el 2010 y vos decís «¿Es el mismo?». No, se van ajustando, pero ya hay una base igual que (...) se va limpiando (Administración de la Capacitación, comunicación personal, 18 de octubre de 2022).

Asimismo, la flexibilidad como criterio coloca en las/os trabajadoras/es la decisión sobre el armado del recorrido a desarrollar:

Para 2021, la Propuesta Formativa INAP presentó una diversidad de actividades organizadas en función de criterios que permiten búsquedas orientadas a armar un plan de capacitación. Así, un/una agente público puede organizar su propio trayecto según su campo de actividad laboral, su interés en fortalecer determinadas capacidades, actualizarse en ciertos temas o afianzar un tipo de saber, saber hacer, saber interactuar o saber cómo hacer. También puede seleccionar actividades en función de su duración. Esta manera de ingresar por diferentes puertas a las actividades destaca la iniciativa y la autonomía características de una persona adulta que aprende en el marco de sus tareas (INAP, 2021a, p. 7).

Cierto es que esta apuesta por la autonomía podía toparse con la práctica de «ir por el crédito», y la fragmentación de la capacitación por la ausencia de correlatividades que orientaran una secuencia o progresión en el desarrollo del aprendizaje podía derivar en una lógica de *shopping*<sup>65</sup> y estimular la «industria del curso». Estas tensiones, en verdad, son reconocidas por las/os trabajadoras/es del INAP como un desafío constante. En todo caso, y a la luz de la experiencia lograda en las extraordinarias condiciones desatadas por la pandemia, fue posible ensayar modos alternativos al curso más tradicional y clásico que ensanchan el horizonte de la formación y capacitación.

---

65 Así lo explicó una de las personas entrevistadas en referencia a fines de la década de 1990: «Un esquema (...) del shopping, como le decíamos (...). No había demasiada direccionalidad, la gente venía y (...) había una oferta de cursos del INAP y no había demasiada correlatividad y estructura académica» (Asesora pedagógica del área de Formación Superior, comunicación personal, 22 de agosto de 2022).

**Cuadro 5. Programas integrantes de la Propuesta Formativa 2021**

Denominación	Descripción	Propósitos	Público
Campos de Práctica – Trayecto Formativo	<p>Actividades para colectivos especializados reconocidos como familias de puestos. Trayecto formativo: organización modular alrededor de un eje articulador (no exige secuencia de desarrollo rígida).</p> <p>Trayectos formativos: Atención a la Ciudadanía; Calidad Estatal; Instalaciones eléctricas para el uso eficiente de la energía; Gestión Administrativa; Bibliotecas y Centros de Documentación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer capacidades y saberes requeridos para el desempeño en áreas y sectores específicos a través de una propuesta de actividades pertinentes para un campo de práctica organizada en función de un eje articulador.</li> <li>Promover la elaboración de propuestas de mejora e innovación en las prácticas de un campo específico a partir del aprendizaje centrado en la experiencia reflexionada y reconceptualizada.</li> </ul>	Trabajadoras/es estatales que realizan tareas específicas y especializadas dentro de áreas o sectores reconocidos y legitimados por las organizaciones públicas.
Actividades Transversales	Actividades que resultan de interés estratégico para la gestión o para todas las organizaciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer capacidades y saberes requeridos para el desempeño en las organizaciones públicas, con independencia de las tareas habituales, a partir del abordaje situado de temas, herramientas y tecnologías, con un enfoque de aprendizaje centrado en la experiencia reflexionada y reconceptualizada.</li> <li>Promover la elaboración de propuestas de mejora e innovación en las laborales de las/os participantes.</li> <li>Promover la actualización o sensibilización en temas estratégicos.</li> </ul>	Trabajadoras/es estatales que desempeñan diferentes tareas y ocupan distintos cargos o puestos.
Campos de Práctica	Actividades diseñadas e implementadas en función de las especificidades de tareas y prácticas laborales que tienen lugar y están legitimadas en las organizaciones públicas*.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer capacidades y saberes requeridos para el desempeño en áreas y sectores específicos a partir del abordaje situado de temas, herramientas y tecnologías, desde un enfoque de aprendizaje centrado en la experiencia reflexionada y reconceptualizada.</li> <li>Promover la elaboración de propuestas de mejora y de innovación en las prácticas de un campo específico.</li> <li>Promover la actualización o sensibilización en temas de interés para un campo de práctica.</li> </ul>	Trabajadoras/es estatales que realizan actividades específicas y especializadas, dentro de áreas o sectores reconocidos y legitimados por las organizaciones públicas.

Denominación	Descripción	Propósitos	Público
Capacidades Específicas para la Gestión Pública	Desarrollo de capacidades ante desafíos novedosos: lectura de contextos, interpretación de situaciones, toma de decisiones, manejo de grandes volúmenes de datos, participación en redes sociales. Desarrollo de capacidades vinculadas con el manejo de relaciones interpersonales, la comunicación, la toma de decisiones y la coordinación de equipos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer capacidades específicas para la gestión pública a partir del abordaje situado de temas y herramientas con un enfoque de aprendizaje centrado en la experiencia reflexionada y reconceptualizada.</li> <li>Promover la actualización y sensibilización en temas de interés estratégico para la gestión o en problemáticas significativas para la gestión.</li> </ul>	Trabajadoras/es estatales en cargos de conducción o coordinación de equipos, o que ejercen la conducción de personas en las organizaciones públicas.
Actividades Aptas para Tramo (APT)	Actividades para el acceso a los tramos intermedio y avanzado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la experticia de las/os agentes públicas/os que, luego, se evidencie en un desempeño en el puesto que sea acorde con las definiciones de los tramos.</li> </ul>	Trabajadoras/es estatales que aspiren a la promoción de tramo intermedio o avanzado.
Ingresantes Técnicos Profesionales	Programa encuadrado en el art. 17 del Anexo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional 25.164 que establece las condiciones para la adquisición de estabilidad en el empleo público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desempeñarse en el ámbito de la Administración Pública Nacional comprendiendo los roles del Estado y la gestión de políticas públicas del organismo de pertenencia desde una perspectiva de gestión orientada a la ciudadanía.</li> <li>Comprender el marco de la carrera administrativa y desempeñarse conforme al andamiaje normativo general que regula los vínculos laborales.</li> </ul>	Personal que haya concursado cargos definidos como «Técnicos Profesionales».
Ingresantes Administración y Servicios Generales	Programa encuadrado en el art. 17 del Anexo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional 25.164 que establece las condiciones para la adquisición de estabilidad en el empleo público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adquirir y demostrar la aplicación práctica de los valores y criterios que deben regir el ejercicio de la función pública democrática de su cargo. Orientar su desempeño hacia soluciones, impactos y resultados dentro de un marco de ética, transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>Integrarse en las principales estrategias de innovación de la gestión pública y su impacto en el desarrollo de capacidades estatales y el desempeño de la Administración Pública.</li> </ul>	Personal que haya concursado cargos definidos como «de Administración y Servicios Generales».

Pero los desafíos no están planteados únicamente en relación con los procesos de aprendizaje y los mejores contenedores o encuadres para que ellos tengan lugar. También se trata de abrir las preguntas sobre los contenidos de la formación y capacitación de cara a las vertiginosas transformaciones que vienen desarrollándose en la sociedad, y que, sin dudas, inciden en el modo en que se realiza el trabajo público. Si el aspecto más visible de estas transformaciones es el asociado con la creciente informatización de la Administración Pública y su capacidad para redefinir los puestos y contenidos del trabajo, no menos relevantes son las relacionadas con las cuestiones que pueblan la agenda pública y pujan por consolidarse en la gubernamental, tanto las nuevas como las clásicas. Estas cuestiones demandan cada vez más un abordaje que trascienda lo sectorial y, en consecuencia, interpelan de manera directa la organización y los saberes del trabajo estatal.

El Programa INAP Futuro fue concebido con ese propósito. Creado a fines de 2021, busca promover «un espacio de reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática basado en el análisis de los escenarios posibles del futuro y de las transformaciones sociales y organizacionales del presente»<sup>66</sup>. En sus objetivos, se pone de relieve la necesidad de exploración e intervención sobre los modos en que deberá encararse en el futuro los requerimientos y demandas de la Administración Pública en lo que concierne a perfiles «para el siglo XXI» con base en la planificación estratégica y evaluación del Sistema Nacional de Capacitación y la inclusión digital.

Estructurado en tres componentes —Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros [UPEF], Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación y Laboratorio 4.0<sup>67</sup>—, INAP Futuro busca dar lineamientos y orientaciones para el desarrollo

---

66 Para más información, ingresar a <https://capacitacion.inap.gov.ar/programa/inap-futuro/>

67 La Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros «es una red dinámica e interdisciplinaria de investigación y consulta acerca de la Administración Pública en vinculación con la sociedad, el mercado de trabajo y las nuevas tecnologías de gestión. La prospectiva no es una simple proyección de los sucesos actuales, sino un punto de partida para el diseño y la elaboración de políticas y herramientas destinadas a lograr los objetivos estratégicos, a saber: la jerarquización del servicio público y la consolidación de un Estado al servicio de la ciudadanía». La Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación, por su parte, busca promover «el desarrollo de un conjunto de actividades formativas basadas en valores públicos que contribuyan a la integración de las tecnologías digitales en las organizaciones gubernamentales acompañándolas con el fortalecimiento de las nuevas capacidades

de la actividad de capacitación, y un trabajo colectivo (Solano *et al.*, 2022) es fruto de sus primeros avances, en donde

... profesionales de diversos campos de la ciencia, líderes y lideresas, políticos y referentes de las organizaciones libres del pueblo comparten sus experiencias, habilidades y conocimientos sobre análisis estratégico y prospectivo, planificación política y organización colectiva, identidad estatal y formación pública, aprendizaje en entornos flexibles e innovación política, imaginando, en una suerte de *collage* polifónico, transversal y multidisciplinario, el futuro que aspiramos a construir (p. 10).

Las cartas están echadas, y si bien las condiciones para un trabajo como el que se promueve desde este espacio lo exceden con creces, las/os trabajadoras/es del INAP ponen a su servicio su disposición para la reinención y el «estar a la altura de las circunstancias».

## Aprendizajes y futuro

El cimbronazo con que se inicia el período que analizamos pareció que iba a barrer con el INAP. Las críticas de que fue objeto el Instituto parecían no rescatar nada de su trayectoria ni del sentido de su existencia. Pero el INAP afrontó la doble crisis del 2001, y en el marco de conducciones políticas débiles o inestables, se montó sobre las capacidades de sus elencos y equipos para reinventarse.

Con el telón de fondo de la modernización del Estado antes que su reforma —propuesta explícita al inicio del período con el gobierno de la Alianza, sostenida de manera atenuada durante los gobiernos kirchneristas, revitalizada y cargada de contenido durante el gobierno de Cambiemos, y puesta en suspensión de

---

humanas a las que deben complementar». Por último, el Laboratorio INAP 4.0 «es un área de trabajo multidisciplinario para la evaluación e incorporación de nuevas tecnologías orientadas a la gestión de la capacitación. Su principal objetivo es constituirse como una referencia clave en el testeado de TIC en ambientes controlados cuyas conclusiones sirvan para la optimización de la información y accesibilidad de la oferta de capacitación, la toma de decisiones estratégicas en el marco del sistema nacional de capacitación y la mejora de sus procesos de gestión» (<https://capacitacion.inap.gob.ar/programa/inap-futuro/>).

hecho durante la actual gestión—, la agenda de la capacitación giró en torno a cómo y quiénes se encargarían de la tarea.

El cimbronazo inicial instaló las condiciones para la reconstrucción del sentido del INAP. En ese proceso, fueron gestados los dispositivos alrededor de los cuales sería organizado el trabajo de capacitación y que perduran con variantes hasta la actualidad: las «exigencias de capacitación», el Registro de Prestadores y la regulación de la acreditación de las actividades desarrolladas por terceros. A partir de entonces, y más allá de la prioridad que inicialmente se le otorgó a la función del INAP como órgano rector de la capacitación en desmedro de su función como escuela gubernamental, el Instituto transitó por el desarrollo de ambas funciones. Dicho en otros términos, fue un sistema mixto, una división del trabajo entre el INAP y las áreas de la gestión estatal por la cual el organismo se reservaba la intervención directa en la capacitación vinculada con actividades transversales a toda la Administración Pública —en sociedad con las «hermanitas», las oficinas nacionales que oficiaban como órganos rectores en ellas— y con aspectos específicos de categorías de trabajadoras/es estatales —como la inducción para ingresantes o el desarrollo de competencias en mandos medios y directivos—. En tanto que las jurisdicciones y organismos abordaban la planificación y el desarrollo de la capacitación en cuestiones vinculadas con sus campos específicos de actuación —todo lo cual era objeto de certificación por parte del INAP—.

A lo largo del período, este esquema se desplegó con intensidad variada en cuanto al peso relativo de sus componentes y, en lo que concierne al INAP efector, de los programas y actividades propuestas. Y lo hizo sustentado en soportes de gestión e infraestructura de y para la capacitación que constituyeron las condiciones para la materialización de la oferta de formación y capacitación. Todo ello promovió la maduración de los elencos y equipos, y su configuración como burocracias especializadas en la gestión de la capacitación.

En lo que se refiere a las experiencias de formación y capacitación, la experimentación en formatos y contenidos que posibilitó la crisis de principios del siglo, cuando fueron los elencos y equipos los que tomaron las riendas en ausencia de una conducción política que marcara el rumbo a seguir, fue gobernada

por un enfoque centrado en el aprendizaje y la producción de conocimiento colectivo y situado a partir de la resolución de problemas, siendo los foros el ejemplo principal. El desplazamiento del eje de los individuos que realizan cursos para avanzar en la carrera administrativa a las organizaciones que aprenden supuso un replanteo significativo, en tanto el principio organizador de las competencias se inscribía en un modo colectivo de construcción de saberes. Esto condujo a diseños más flexibles que rompían con el curso tradicional como unidad organizativa.

Estas innovaciones probaron ser altamente eficaces y virtuosas en las condiciones críticas de principios del siglo, pero fueron agotándose a medida que esas condiciones críticas comenzaron a ceder lugar a cierta normalización, y con ello el regreso de la «escuelita» supuso la recuperación de los modos más tradicionales de la oferta formativa. No obstante, el principio organizador de las competencias —y los saberes y las capacidades estatales como parte de la familia conceptual— se sostuvo a lo largo del período. Del mismo modo, los programas admitieron la flexibilidad en el recorrido por parte de las/os cursantes, incluso durante la gestión de Cambiemos, cuando el regreso a los formatos tradicionales fue más pronunciado.

Esta flexibilidad constituye una apuesta a la autonomía de las/os trabajadoras/es para definir una secuencia en función de intereses, necesidades y condiciones. Al mismo tiempo, conlleva el riesgo de la fragmentación en los procesos de aprendizaje y, en el extremo, a una lógica de *shopping*, una capacitación «a la carta» en la que su sentido en función de perfiles se diluye.

Si la crisis de 2001 fue un desafío frente al cual el INAP se reinventó, otro tanto ocurrió con la pandemia. En ambas ocasiones, sus elencos y equipos pudieron estar «a la altura de las circunstancias» por los aprendizajes y las capacidades previamente construidas. A su turno, esas condiciones críticas promovieron la construcción de nuevas capacidades o bien el fortalecimiento de las existentes. El INAP, en fin, parece encarnar lo que busca motorizar en sus acciones e intervenciones a través de la capacitación: es una organización que aprende.

# Capítulo 4. El INAP y el nivel subnacional

*Dante Sabatto*

## Introducción

Como hemos visto en los capítulos previos, la centralización del INAP implicó una transformación de un organismo prestador de la capacitación a un órgano rector a cargo de la coordinación con las distintas jurisdicciones y organismos de la Administración Pública, y con un rol certificador además de prestador. Esto tuvo como consecuencia una serie de cambios a nivel organizacional, pero también en las dimensiones identitaria y relacional del Instituto, en la medida en que modificaron los vínculos que el INAP sostenía con otras organizaciones públicas. De ahí que, como vimos en el Capítulo 3, la centralización y la descentralización constituyeron dos procesos simultáneos.

Pero el término «descentralización», además de describir la transferencia de funciones de un organismo a múltiples reparticiones en el nivel horizontal, también hace referencia a otro proceso, el vinculado con las relaciones intergubernamentales en un Estado federal.

Si la centralización, y los cambios correlativos de la misión del INAP, tuvieron como consecuencia una redefinición de las relaciones que el Instituto sostiene con el resto de la Administración Pública Nacional, no es menos cierto que también permitió reconsiderar sus vínculos con los Estados subnacionales. A lo largo de este capítulo, se dará cuenta de la evolución de estas relaciones y los principales cambios y continuidades operadas en ellas en el período 1999-2022. Las preguntas que orientaron el análisis se vincularon con las formas específicas que adoptó la relación del INAP con los estados de las 23 provincias y la CABA, así como con los gobiernos locales, y la evolución de ellas a lo largo de las últimas dos décadas. En este punto será necesario incorporar la perspectiva de otros actores, lo que implica considerar relaciones tanto de tensión como

de cooperación, en las que entran en juego factores culturales, además de políticos e institucionales.

El foco de este capítulo se ubica en la etapa que va de 1999 a 2022. Sin embargo, las relaciones entre el INAP y los niveles administrativos subnacionales encuentran antecedentes relevantes en toda la historia del Instituto, desde su misma creación. Por razones de espacio, no fue incluido en el primer volumen de este libro. A modo introductorio, reconstruiremos brevemente estos orígenes, que permitirán comprender los factores precedentes que condicionaron los avances que examinaremos más adelante. Luego nos centramos en el análisis del papel que cumplió el Consejo federal de la Función Pública (CoFeFuP), y la relación que el INAP estableció con esta instancia federal. Seguidamente abordamos las iniciativas de capacitación que el Instituto desarrolló en el nivel subnacional, con particular referencia a los programas federales impulsados desde mediados de la segunda década de este siglo. Cerramos el capítulo con unas breves conclusiones.

## **Antecedentes**

Los primeros desarrollos en este sentido datan de la década de 1970. En diciembre de 1976, se realizó en el INAP el Primer Encuentro de Responsables de Capacitación, al que asistieron representantes de 19 provincias, que tuvo como resultado el desarrollo de un Acta conjunta (INAP, 1986). Este fue el punto de partida para la planificación de una política federal de formación del personal público, en el marco del primer Sistema Nacional de Capacitación creado por el gobierno de facto. Este sistema concebía al INAP como «Unidad Central», y a las distintas reparticiones del Estado como «Unidades Sectoriales» que incluían, entre otros actores, a los Estados provinciales. Estos se debían organizar en Subsistemas de Capacitación Provincial, lo que implicaba crear una Unidad Central a nivel de cada provincia a cargo de un Plan de Capacitación Provincial (INAP, 1979a). Este sistema fue planificado en los últimos años de la década, pero no llegó a implementarse en forma completa. La documentación de la época se refiere a «aquellas provincias que se han incorporado al sistema» (INAP, 1979b, p. 10), dando cuenta del alcance parcial del proyecto.

Cabe señalar que el INAP funcionaba como centro neurálgico, en la medida en que las provincias conformaban subsistemas dependientes del Sistema Nacional de Capacitación. Respecto del nivel local, se destaca la publicación en 1981 de un documento titulado *Sistema Municipal de Capacitación. Anteproyecto para la Municipalidad de Buenos Aires* (INAP, 1981), que indica la intención de avanzar hacia este segundo nivel administrativo en los años siguientes.

En los años ochenta, el INAP continuó realizando misiones de asistencia técnica a las provincias, y dictó cursos de capacitación para los niveles superiores de sus administraciones públicas, en muchos casos en cooperación con universidades nacionales (INAP, 1986). Sin embargo, en este período, los esfuerzos del INAP se enfocaron, como vimos en el Volumen I de esta historia, en el desarrollo del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, y la vinculación con las provincias perdió protagonismo.

En la década de 1990, la orientación federal del INAP cobró un nuevo impulso. A comienzos de la misma se desarrollaron dos políticas en este sentido: la primera de ellas fue la creación de un Sistema Federal de Capacitación, que implicaba un cambio de orientación respecto de los subsistemas planteados en el período anterior. En este caso, se consideraba la prestación directa de actividades formativas para las plantas provinciales por parte del INAP. En otras palabras, el Sistema consistía más bien en un programa de capacitación que el Instituto desarrollaba en cooperación con las provincias. La segunda política fue el Programa de Fortalecimiento Municipal, que partió de una experiencia piloto en la Provincia de Buenos Aires; en 1991, se realizaron múltiples actividades sobre temáticas relacionadas con el gobierno local en diversos municipios bonaerenses (INAP, 1991).

La continuidad de estas políticas fue imprecisa, ya que hubo múltiples avances y retrocesos a lo largo de la década. En 1994, se aprobó por Resolución INAP la creación del «Programa de Extensión de la Capacitación al Interior del País», pero este no tenía el fin de capacitar a agentes de las administraciones provinciales sino a trabajadoras/es del Estado nacional que se desempeñaran en organizaciones ubicadas fuera de la Capital. En el mismo año, se creó la Escuela Nacional de Gobierno, orientada a la capacitación de dirigentes políticos, que

contó con un Plan Federal de Capacitación, destinado a fortalecer la formación de dirigentes de todo el país (Redondo, 1999).

Por último, en esta década fueron creados el Consejo Federal de Capacitación, en 1990, y el Consejo Federal de la Función Pública, en 1992. Estas instituciones serán analizadas en el próximo apartado, que buscará dar cuenta de la relación del INAP con otras entidades vinculadas a la cooperación intergubernamental en materia de administración pública.

## **El funcionamiento del CoFeFuP**

El federalismo argentino cuenta con un tipo de institución muy particular: el consejo federal. Estos órganos reúnen a representantes del Estado nacional y de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de coordinar el desarrollo territorial de áreas específicas de las políticas públicas. Si bien pueden excluir a alguno de estos actores, o bien incluir a otros (representantes del sector privado, de organizaciones gremiales, de universidades, etcétera), esta es su conformación típica (Iribarren, 2008; Rey, 2013).

Actualmente, el consejo federal orientado a tratar cuestiones vinculadas con la Administración Pública, la gestión del empleo, la innovación pública y la capacitación es el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP). Este tiene un antecedente: el Consejo Federal de Capacitación, creado en 1990 a través de un acta firmada por representantes de diversas provincias. En paralelo existía, también, una Red Nacional de Institutos de Formación e Investigación en Gerencia Pública, y a comienzos de la década el INAP se dio la tarea de establecer vínculos con ambos ámbitos institucionales (Redondo, 1999). En 1992, se crearía un nuevo ente, el Consejo Federal de la Función Pública, que sintetizaría las funciones de la red y el consejo preexistentes<sup>68</sup>.

---

68 Si bien el Acta Fundacional del CoFeFuP no hace referencia a estas instituciones, las únicas menciones a ellas halladas en la revisión de documentación de la época datan del período previo a la conformación del nuevo Consejo.

De acuerdo con su acta fundacional, la misión del CoFeFuP es

colaborar en la planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para afirmar el proceso de reforma por el que atraviesa la Administración Pública y asegurar la consolidación de los procesos de transformación estatal en curso mediante el fortalecimiento de las acciones de cooperación multilateral (CoFeFuP, 1992).

La estructura del CoFeFuP está conformada por su Asamblea, el Comité Ejecutivo que ella designa, y la Secretaría Permanente, rol ocupado por el área del Estado nacional a cargo de las políticas de gestión pública. En el año 2000 se realizó una modificación que implicó la eliminación del Comité Ejecutivo, cuyas funciones pasaron a ser ejercidas por las autoridades de la Asamblea. Asimismo, se definió la conformación de comisiones de trabajo para el abordaje de cuestiones particulares. Por último, se estableció la obligatoriedad de realizar al menos dos reuniones ordinarias anuales. Hasta el año 2000, no hay registro de actas de las asambleas del consejo. Desde entonces, se realizaron 55 reuniones ordinarias que quedaron documentadas por medio de actas, con la excepción del año 2003, en que no hay actas que permitan verificar su desarrollo.

Desde el comienzo de esta institución se reserva un lugar particular para el INAP, que se ocupa de «prestar su colaboración» al Consejo. En palabras de una funcionaria del Instituto, «el INAP siempre estuvo embebido simbióticamente con el CoFeFuP». Sin embargo, esta relación tuvo diversas etapas y atravesó algunos puntos de quiebre significativos.

En los meses previos a la centralización del Instituto, el CoFeFuP se ocupó de aprobar un Pacto Federal para la Modernización del Estado. Este se vincula directamente con el Plan Nacional de Modernización del Estado (capítulos 2 y 3). Puede considerarse que el Consejo está refrendando una política de orden nacional, la misma que implicará el cambio en la misión del INAP. Este es un rol que los consejos tienden a tomar: la legitimación de políticas promovidas por el Estado nacional.

Sin embargo, en los años siguientes, el CoFeFuP adquirió una agenda más propia, con un menor peso relativo de las propuestas del Estado nacional. Las actas de la década del 2000, en particular a partir de 2004, revelan que el Consejo se configuró como un espacio para compartir experiencias relevantes en materia de gestión y empleo público en las distintas provincias. Esto se relaciona con algunas variables que implican directamente al INAP. El organismo se encontraba en una etapa de innovaciones internas, y su rol en el CoFeFuP se enfocó en áreas particulares. En primer lugar, debe considerarse la creación de comisiones de trabajo, aprobada por la Asamblea en la primera reunión ordinaria de 2006. Se constituyeron tres comisiones orientadas a sendas áreas clave: Empleo Público y Carrera; Gobierno Electrónico; y Capacitación (CoFeFuP, 2006a)<sup>69</sup>. En esta última, la presencia del INAP se tornó rápidamente muy significativa, en particular por la visión que tienden a tener muchos organismos públicos de nivel provincial sobre el INAP; de acuerdo con una trabajadora del organismo, estos «ven al INAP como algo prestigioso, deseable y que quieren formar parte o tener capacitación». Mauro Solano, quien fue director del INAP, sostuvo que su experiencia previa como funcionario del IPAP bonaerense le permitió ver la importancia que tiene el Instituto para las provincias y municipios, y el modo en que es visto «como un faro, como guía, como norte» (M. Solano, comunicación personal, 28 de febrero de 2023 [Archivo de Testimonios Orales]). También se refirió a esto Enrique Salas, que en el período señalado se desempeñaba en la ONEP, y luego sería director del Instituto:

Aparece o irrumpe, en la historia ya de los noventa, el Consejo Federal de la Función Pública, donde la Comisión de Capacitación Pública, gracias en buena medida al prestigio, al reconocimiento explícito y tácito de las provincias respecto de la excelencia y la calidad que el INAP podía ayudar a proveerles, se conformó una comisión muy potente y que tenía incluso la posibilidad de articular todos los planes de formación, de capacitación, etcétera, a nivel incluso nacional. De manera tal que, en algún momento, hasta se pensaba la posibilidad de establecer currículas transversales para que el funcionario que se capacitaba en determinado tema en Jujuy tuviera la misma validación que el que lo hacía en Capital o en Santa Cruz, etcétera. Eso creo que también ha sido una línea que ha mantenido una continuidad desde que yo la conozco,

---

69 En el mismo año, se creó en la segunda reunión ordinaria una cuarta comisión de trabajo, orientada al Fortalecimiento de la Calidad, donde el INAP también contó con participación (CoFeFuP, 2006b). Estas cuatro comisiones se mantendrían vigentes por más de una década.

la primera reunión del Consejo Federal de la Función Pública me tuvo a mí como partícipe, yo era el jefe de asesores del subsecretario que impulsó esto en la época de Claudia Bello, y estuvo desde entrada, para las provincias en aquel momento, y creo que todavía lo sigue siendo, el INAP era el faro rector en esta materia. (E. Salas, comunicación personal, 13 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales]).

En segundo lugar, es preciso destacar el rol de Enrique Iribarren como Coordinador General del CoFeFuP, cargo que ocupó por una década, entre 2006 y 2016. Iribarren, que se había desempeñado como director institucional del INAP entre 2002 y 2003, fue una figura fundamental de la institución, e imprimió un sello particular a la conducción del organismo. Iribarren se ocupó de que el INAP mantuviera un cupo de inscripciones para las provincias en sus cursos y actividades, y de darle un diseño institucional al CoFeFuP que fortaleciera el lugar de las provincias pese a la asimetría existente.

En los primeros años después de su centralización, el INAP encontró en el CoFeFuP un ámbito donde continuar desarrollándose y repensar sus vínculos con el nivel provincial. En particular, debido a que pasó a cumplir un doble rol: si bien se trata de un ámbito de coordinación y colaboración, donde, como se advierte en el testimonio de Salas citado anteriormente, el INAP esperaba poder cumplir un rol evaluador y certificador similar al que estaba comenzando a desplegar en el ámbito de la Administración Pública Nacional, también pudo ocupar en ciertos casos específicos un rol de prestador directo.

Resulta significativo que esto se dio, en determinadas oportunidades, como consecuencia de pedidos directos de representantes provinciales. La cuestión del gobierno electrónico y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones fueron temáticas privilegiadas, debido a que el INAP disponía de capacidades desarrolladas en esta materia que podía transferir a las administraciones provinciales. A modo de ejemplo, en 2006 se realizó el «Curso de Implementación de Planes y Proyectos en Gobierno Electrónico», organizado en forma conjunta por el INAP, el CoFeFuP y la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (CoFeFuP, 2006a). En 2008, se autorizó a la Secretaría Permanente del Consejo a convenir con el INAP un programa de capacitaciones para formar tutores en gobierno electrónico (CoFeFuP, 2008). En 2009, se dictaron capacitaciones para

transferencia del sistema Moodle, a cargo del Graciela Falivene, Coordinadora de Innovación dentro de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación del INAP (CoFeFuP, 2009).

Pero la centralización afectó el nivel de participación que el INAP pudo tener sobre el CoFeFuP. Si bien, debido a su prestigio y su reconocimiento por parte de las provincias, el rol que cumplió fue significativo, la traducción institucional no fue tan marcada, en la medida en que las asistencias directas que realizó a ciertas provincias fueron casos aislados que no se enmarcaron en una política mayor. El INAP tuvo una presencia en el Consejo similar a la de otras direcciones nacionales de la Subsecretaría de Gestión Pública, en particular la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas y la Oficina Nacional de Innovación de Gestión.

En 2010 hubo dos nuevos cambios en el CoFeFuP. En primer lugar, se adoptó un nuevo reglamento del Consejo (CoFeFuP, 2010a). En segundo lugar, se realizó una Asamblea Extraordinaria, la única del período, con el fin de aprobar el Acuerdo Federal para la Gestión Pública. Este documento contiene una serie de metas federales para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las administraciones públicas provinciales, destinada a mejorar los niveles de buen gobierno y de calidad, y a fortalecer los sistemas de empleo público y las capacidades de las/os agentes. En este sentido, el diseño y la implementación de políticas de capacitación del personal son particularmente acentuadas por el Acuerdo. Si bien este no menciona en forma explícita al INAP, sí contiene entre sus disposiciones la posibilidad de que el CoFeFuP acuerde la asistencia técnica del Gobierno nacional a las provincias. Asimismo, en esta etapa comenzaron a desarrollarse los primeros planes federales de capacitación organizados por el Instituto en acuerdo con las provincias (ver más adelante), pero debe destacarse el lugar del CoFeFuP en la gestión de estas políticas incipientes, que encontraría un cauce en el Plan Federal.

Bajo el gobierno de la alianza Cambiemos, se produjo un retorno a un esquema más similar al aplicado en el período del 1999-2001, ya que el Estado nacional recobró un papel protagónico, adquiriendo una mayor verticalidad sobre los desarrollos internos del consejo. En efecto, en el marco de la creación de un

Ministerio de Modernización, se aprueba en primer lugar un Plan Nacional de Modernización que es refrendado por el CoFeFuP (de forma parecida a lo ocurrido en 2001 con el Pacto Federal para la Modernización del Estado) (CoFeFuP, 2016a). En segundo lugar, se operó un cambio crucial sobre el consejo: se decidió cambiar su nombre a Consejo Federal de Modernización e Innovación de la Gestión Pública (CoFeMod). Esta nueva nomenclatura, impulsada directamente por el Ministro de Modernización nacional, fue resistida por las provincias, a las que

no les cayó bien (...). Primero reconozcamos que en general a los funcionarios nacionales, y si somos porteños, nos cuesta mucho el reconocimiento de los provincianos, así que siempre esa pelea de que el Consejo fuera federal en el sentido pleno del término, chocaba con cierta tendencia y mayor riqueza, poderío, recursos de la Nación respecto de algunas provincias que a veces ni siquiera tenían una subsecretaría, a veces unas era una dirección que hacía lo que podía (...). Yo creo que eso se fue equilibrando, gracias a Dios, pero esa tentación de «la Nación baja línea a las provincias» siempre estuvo presente (...). Me tocó ver esas experiencias de equilibración y una de ellas fue justamente el cambio del CoFeFuP por el CoFeMod. Dos provincias se retobaron, encabezadas por mujeres muy firmes, por cierto, y con una larga trayectoria en sus provincias, y muchas otras que por ahí debieron aceptar, por múltiples razones: financieras, presupuestarias, una política. (E. Salas, comunicación personal, 13 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales]).

Esta etapa de reformas concluye en 2017 con la aprobación del Compromiso Federal para la Modernización del Estado 2017-2019, que contenía cinco ejes: desburocratización del Estado, jerarquización del empleo público, transparencia e innovación en la información pública, gestión por resultados e incorporación de infraestructura tecnológica para la inclusión digital. Este compromiso fue presentado como una incorporación de demandas y planteos de las provincias a la política de modernización (CoFeFuP, 2017a). Puede notarse que este compromiso no introdujo cambios relevantes en la agenda de modernización, sino que refleja una clara continuidad con los lineamientos previos. Es posible que haya cumplido un rol más bien vinculado a legitimar estas políticas en el nivel federal. Asimismo, entre 2016 y 2017 se ampliaron las comisiones de trabajo: se incorporaron áreas orientadas a la gestión por resultados (que en 2018 sería fusionada con la comisión de calidad), la infraestructura tecnológica,

la ciberseguridad (estas últimas dos también serían unificadas en 2018) y la modernización administrativa, y se incorporó la temática de Gobierno Abierto a la comisión de innovación (CoFeFuP, 2016a).

La creación del Ministerio de Modernización tuvo un efecto relevante sobre el CoFeFuP, debido a que la autoridad del Estado nacional que se ocupó de su coordinación pasó de ser una persona con rango de subsecretaría o secretaria a un ministro. Esto profundizó el enfoque de arriba hacia abajo que el gobierno nacional desarrolló en el Consejo, y al mismo tiempo implicó un incremento de la presencia del INAP en las asambleas; por ejemplo, en 2017 se presentó al «nuevo INAP» en el consejo (CoFeMod, 2017b), y en 2018 se realizó una actividad sobre la planificación estratégica del Instituto y su relación con las provincias y municipios (CoFeMod, 2018).

En 2020, bajo un nuevo gobierno nacional, se realizaron nuevos cambios en el consejo. En primer lugar, se retornó al nombre que el organismo había tenido desde su creación en 1992, el de Consejo Federal de la Función Pública. En segundo lugar, debido a las medidas de aislamiento dictadas en el marco de la pandemia por COVID-19, se debió virtualizar el funcionamiento del consejo, y todas las reuniones ordinarias pasaron a realizarse a través de videoconferencia.

En términos generales las actas reflejan un retorno al esquema previo a 2016: si bien la representación del Estado nacional mantiene un rol coordinador, el consejo funciona como un ámbito para la puesta en común de prácticas y necesidades, y se promueve la cooperación horizontal además de vertical. Sin embargo, esto no implica que no haya demandas direccionadas al INAP, sino todo lo contrario: estas se incrementan ligeramente en este período. Se cuenta, por ejemplo, la provisión de asistencia técnica para las provincias que quieran participar de los Congresos Federales de Empleo Público (CoFeFuP, 2022). Asimismo, se destaca crecientemente el rol del Plan Federal de Capacitación, no solo en la agenda del Instituto sino también de las mismas provincias.

## Las acciones de capacitación en los niveles provincial y local

El INAP se vincula en forma directa e indirecta con sus pares del nivel provincial, los organismos y jurisdicciones de capacitación de cada Estado provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas entidades muestran una enorme diversidad: en algunos casos, se trata de Institutos Provinciales de Administración Pública (IPAP), es decir, instituciones creadas siguiendo el modelo del INAP. Desde la creación del IPAP tucumano en 1973 hasta los casos más recientes de Santiago del Estero en 2018 y Tierra del Fuego en 2022, se ha constituido un total de ocho organismos de este tipo, a los que se suman otros organismos similares en Catamarca, Misiones y CABA. En las provincias restantes, la función de capacitación es cumplida por jurisdicciones más reducidas, en general direcciones provinciales<sup>70</sup> (Sabatto, 2022).

El INAP colabora de muchas formas con el desarrollo de la capacitación en el nivel provincial, y también realiza acciones en el nivel local. Como se ha mencionado, en los últimos años estas acciones han encontrado un cauce relativamente unificado mediante el desarrollo de Planes Federales de Capacitación. Sin embargo, antes del impulso de estos ya se habían desplegado políticas destinadas a la formación del personal de las administraciones subnacionales. Estas tenían un carácter parcialmente aislado y discontinuo, y en muchas oportunidades dependían de la voluntad política de una/un determinada/o funcionaria/o.

Existen algunos antecedentes de estas políticas anteriores incluso a la creación del Consejo Federal de la Función Pública. Un caso relevante es el del Programa Estado y Mujer, una propuesta exploratoria desarrollada por el INAP a comienzos de la década de 1990, orientada a la visibilización de la problemática de género en diferentes áreas de políticas públicas. Algunas funcionarias recuerdan el dictado de talleres en diversas provincias, en el marco de este programa, con empleadas de las administraciones provinciales.

---

<sup>70</sup> Se destaca, como excepción, el caso de la Universidad Provincial de la Administración Pública (UPAP), creada en la provincia de Salta en 2013. En 2022, fue reconvertida en la Universidad Provincial de Administración, Tecnología y Oficios (UPATecO).

Sin embargo, es con la situación crítica del año 2001, y en el marco de la centralización del INAP, que esas políticas cobran mayor envergadura. La necesidad de articular las medidas de formación con el nivel subnacional se torna más urgente en el contexto de una crisis social que pone en juego la legitimidad del Estado y el sentido de lo público. En estos años, el INAP fortaleció su relación con las Universidades Nacionales de todo el país, en las que, de acuerdo con el testimonio de Graciela Falivene, comenzaron a crearse «oficinas INAP» (comunicación personal, 27 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales]). Si bien el organismo ya tenía un vínculo estable con estas entidades educativas, esto cobró una importancia renovada en este período. El INAP, a través de las universidades, se ocupaba de la formación de docentes universitarias/os para que estas/os, a su vez, desarrollaran talleres de formación para las/os agentes públicas/os provinciales; también se creaban cuadernillos y otros materiales para ser entregados a las universidades<sup>71</sup>.

El proceso de incorporación de nuevas tecnologías fortaleció el rol del INAP, en particular a partir de la creación de la plataforma TELEINAP, un sitio web que resulta un antecedente clave del campus virtual (Capítulo 3). El dictado de actividades formativas en línea permitía el acceso desde cualquier punto del país, evitando los traslados físicos y reduciendo ampliamente los costos de la capacitación federal. Durante la década de 2000, el Instituto realizó algunas capacitaciones destinadas al personal provincial mediante dicha plataforma. Esto cobraría una importancia mucho mayor con la progresiva virtualización de la capacitación, en el período 2010-2019, y sobre todo a partir de la pandemia

---

71 Una política que merece una mención aparte es la creación de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, conocida como «Red Muni». Este ámbito, desarrollado por iniciativa de la Dirección de Investigaciones del INAP a fines de la década de 1990, se concibió como un espacio de comunicación y coordinación entre distintas instituciones académicas que abordaban la cuestión de la gestión pública en el nivel local. Específicamente, se reunían en ella, además del INAP, distintas universidades públicas y privadas de todo el país, incluidas la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional del Comahue, la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Técnica Nacional, entre otras. También participaban el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el IPAP Bonaerense. Entre sus objetivos, la Red Muni contaba la integración de las estratégicas de investigación de sus integrantes, el fortalecimiento de los sistemas de información y el impulso de un mayor lazo entre la investigación y los procesos de gestión y capacitación en los gobiernos locales (Red Muni, 2009). Si bien la red no tuvo una disolución oficial, su actividad se redujo durante la década de 2010 y no se registran actividades luego de 2015.

por COVID-19, que derivó en la conversión total de las actividades dictadas por el INAP en cursos virtuales.

En términos generales, se observa que, en la década de 2000, la realización de actividades destinadas al personal provincial o municipal no tuvo una continuidad institucional clara, ya que fueron de carácter puntual y no se inscribieron en una política sostenida. En 2002, se realizó un acuerdo entre el INAP y el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) para el desarrollo de programas nacionales con impacto local (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003), pero este último organismo no tuvo continuidad institucional y no se hallaron menciones a esta política en los años siguientes.

En varias Memorias del Estado de la Nación se informa que, entre las actividades de capacitación realizadas, algunas se destinaron a agentes de las administraciones provinciales y municipales. Por ejemplo, en 2007 se menciona el dictado de «14 actividades de capacitación en distintas provincias del país» (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008, p. 9).

Por otra parte, el INAP fue visto como un referente en materia de innovación tecnológica por parte de las administraciones provinciales. En este sentido, en muchas oportunidades prestó asistencia para la incorporación de nuevas tecnologías y la capacitación correspondiente. Un caso es el de la implementación de la firma electrónica en la provincia de Buenos Aires, que derivó en una colaboración directa del INAP con su par bonaerense, el IPAP, que había sido creado en 1995. En el mismo período, el instituto provincial creó su primera Diplomatura en Gestión Pública, proyecto en el que también aportó su ayuda el INAP.

Pero la colaboración no solo se orientó a proyectos impulsados por los organismos provinciales de capacitación, sino que el INAP contribuyó, y aún continúa haciéndolo, en la creación misma de los IPAP. Las provincias requieren muchas veces asistencia técnica, debido a que no cuentan con capacidades burocráticas instaladas para la creación de un organismo dedicado exclusivamente a la capacitación del personal y la investigación en materia de administración pública. El caso más reciente es el del IPAP de Tierra del Fuego,

establecido en 2022, que contó con la contribución del INAP, en respuesta a los requerimientos presentados por el Estado provincial.

Muchas de las personas entrevistadas que ejercieron cargos de conducción en el INAP se refieren a la responsabilidad de establecer un vínculo «de igual a igual» con sus pares provinciales. De acuerdo con Mauro Solano, director institucional del INAP entre 2021 y 2022, este representó un desafío particular en los últimos años, en los que se buscó recuperar una función estratégica en el consorcio federal de áreas de capacitación (comunicación personal, 28 de febrero de 2022 [Archivo de Testimonios Orales]).

Sin embargo, la realización de convenios bilaterales entre el INAP y las provincias ha tendido a reducirse, en función de una consolidación de la política de capacitación federal en un programa específico. Esto ha tenido implicancias concretas para la detección de necesidades y para la implementación misma de las actividades, que analizaremos en las próximas páginas.

## **La consolidación de la política de capacitación en el interior: el surgimiento de los Programas Federales**

La organización de las actividades de capacitación desarrolladas por el INAP para agentes de los niveles subnacionales ha sido promovida en varias oportunidades a lo largo de la existencia del Instituto, pero solo consiguió institucionalizarse en los últimos cinco años. Pese a ello, esta política cuenta con algunos antecedentes desde finales de la década de 1990.

En 1997, se desarrolló un Plan Federal de Capacitación, pero no se trataba de la formación profesional de funcionarias y funcionarios sino de la capacitación política de dirigentes provinciales (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998, p. 24); en esta etapa, el INAP contaba con la Escuela Nacional de Gobierno, en cuyo marco se coordinaban acciones de formación entre diversos partidos políticos del oficialismo y la oposición.

El primer antecedente efectivo de organización de los cursos y actividades en un único plan destinado a agentes de los niveles provincial y local es el Programa Provincias y Municipios, aplicado en 1998. Este fue uno de los cinco programas ejecutados por el INAP en ese año, y contó con un total de 1501 «egresados (...) de escalafones provinciales y municipales» (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1999, p. XXIII). El cambio del signo de gobierno en el año siguiente, y la centralización del INAP, obstaculizaron la continuidad de este programa, del que no se hallaron referencias con posterioridad. Esta política se destaca por la incorporación del nivel local, que no suele ser contemplada, si bien no hay información respecto de la distribución de las/os agentes participantes entre ambos niveles administrativos.

Durante los años 2000 esta política perdió continuidad, pero hay un hito relevante: en 2014, se volvió a impulsar la creación de un Programa INAP Federal, durante el breve período en que Horacio Cao estuvo a cargo del Instituto. Este programa contaba con tres líneas de trabajo centrales: asistencia técnica a las áreas de capacitación y documentación; desarrollo de cursos virtuales adaptados a las demandas de las provincias (a partir de una encuesta de detección de necesidades organizada a través del CoFeFuP) y diseño de capacitaciones presenciales en convenio con universidades nacionales (Baliña, 2017). El objetivo era desarrollar, entre abril y diciembre, un total de 15 cursos virtuales específicos y formar a 1200 agentes; se calcula que, en términos efectivos, se dictaron 12 actividades con 469 inscripciones. Los cursos se organizaron en seis ejes temáticos: entornos virtuales, administración, planificación, tecnologías, cursos ad hoc y diplomados realizados en conjunto con los IPAP.

Si bien la implementación del programa enfrentó diversos obstáculos asociados con el carácter pionero de la iniciativa, la diversidad de respuestas de las provincias y algunas complicaciones vinculadas al uso de la plataforma virtual del INAP que incidieron sobre las inscripciones (Baliña, 2017), este proyecto efectivamente pudo llevarse a cabo entre agosto y diciembre de 2014. Sin embargo, quedó trunco a partir de la salida de Cao de la dirección del Instituto, y no volvió a realizarse el año siguiente.

Durante 2016, se retomaron iniciativas de este orden, pero en forma externa al INAP. En el marco de la Escuela Superior de Gobierno, un área institucional ubicada en el ámbito de la Dirección Nacional de Formación en Políticas Públicas de la Secretaría de Empleo Público<sup>72</sup>, se crearon el Programa Federal de Formación en Políticas Públicas y el Programa de Gestión Pública Municipal. El primero de estos planes estaba especialmente destinado a la capacitación de la alta dirección pública provincial (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019), mientras que el segundo se orientaba más ampliamente a la modernización administrativa del nivel local.

Al mismo tiempo, el INAP venía desarrollando tareas de capacitación a nivel provincial a través de su Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Alta Dirección Pública. En 2017, se decidió hacer converger a estas tres medidas en un único Programa Federal de Formación en Políticas Públicas, a cargo del INAP. Este programa tuvo cuatro ediciones sucesivas (contando la de 2016, en el ámbito de la Escuela Superior de Gobierno), que se implementaron en coordinación con el CoFeMod. El objetivo del nuevo proyecto unificado era «potenciar las capacidades y las competencias de los servidores públicos provinciales y de la APN, para promover una gestión eficaz y eficiente, políticas públicas de calidad, un Estado Abierto y cercano a la gente y generar igualdad de oportunidades de formación para los agentes de todo el país» (INAP, 2019).

El Programa Federal se desarrolló a través de acuerdos con los organismos provinciales y municipales de capacitación. En este sentido, se destaca la incorporación del nivel local en esta política, ya que se trata de un nivel administrativo que, por diversas razones, tiende a no ser incluido en los planes federales de capacitación.

El programa se dividió internamente en dos ejes. El primero de ellos, «Capacitación para Modernización de Gestiones Provinciales», incluyó actividades organizadas en seis áreas temáticas: Sistema de empleo público, Gestión por resultados, Comunicación, Gobierno abierto e innovación y Agenda digital. El segundo, «Eje Transversal para Provincias y Municipios», contuvo a su vez seis bloques

---

72 En 2018, con la disolución del Ministerio de Modernización y la reubicación del área de empleo público en la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Dirección Nacional de Formación en Políticas Públicas fue eliminada, y con ella la Escuela Superior de Gobierno.

temáticos: Comunicación gubernamental; Planificación de ciudades; Desarrollo local y cooperación público-privada; Liderazgo y equipos de alto rendimiento; Tecnologías disruptivas (inteligencia artificial, impresión 3D, internet de las cosas y nuevas modalidades de trabajo); y Metodologías ágiles (INAP, 2019). Las actividades del programa incluían diversas modalidades: cursos presenciales dictados en el interior del país, clases sincrónicas en línea, y actividades virtuales realizadas en el *campus* virtual del INAP, tanto tutoradas como autogestionadas.

Un factor que destaca a estas primeras cuatro ediciones del Programa Federal de Formación en Políticas Públicas, bajo el gobierno de la alianza Cambiemos, es que se destinaron principalmente a las altas direcciones públicas provinciales y municipales, y en menor medida a los mandos medios de ambos niveles. En el período 2016-2019, se incrementó en cada año la cantidad de actividades (hasta casi duplicarse) y el número de agentes capacitadas/os, que pasó de 2469 en la primera edición a 20.195 en la última.

En 2018, el programa fue jerarquizado a nivel institucional cuando se creó la Dirección Nacional del Programa Federal. Esta área sería convertida, bajo el siguiente gobierno, en la Dirección de Capacitación Federal y Difusión Virtual, enmarcada en la Dirección Nacional de Oferta Académica. Más allá de esta evolución de las estructuras, que fue analizada en detalle en el Capítulo 2, lo que se observa en 2020 es una continuidad de la política de capacitación federal entre dos administraciones de distinto signo político. En efecto, el gobierno del Frente de Todos continuó y profundizó ciertos aspectos del Programa Federal, en el contexto particular del aislamiento social debido a la pandemia por COVID-19.

Durante 2020, el Programa Federal fue reconvertido en el Plan Federal de Capacitación, con el propósito de

fortalecer a las organizaciones estatales de las distintas regiones de la República Argentina a través de la capacitación de los/las trabajadores/as de las administraciones públicas de las diferentes provincias. (...) [Y] fortalecer las capacidades estatales de las organizaciones públicas provinciales y municipales de la República Argentina, a través de la generación de oportunidades de capacitación para

los/las trabajadores/as de la administración pública, por medio de capacitaciones tanto presenciales como virtuales (INAP, 2020).

En este año, el Plan Federal se dividió en cuatro ejes: ejecutivo, transversal, de articulación con programas y proyectos provinciales, y municipal. Los primeros dos representaban una continuidad con los bloques del Programa previo: el eje ejecutivo se orientaba a capacitar al personal con funciones ejecutivas y mandos medios, y el eje transversal, a las/os trabajadoras/es del nivel operativo. En ambos casos, las actividades se dirigían tanto al nivel provincial como al local, y se dividían en ejes generales y sectoriales. Por otra parte, el eje de articulación buscaba aplicar programas de capacitación específicos a partir de necesidades emergentes en el nivel provincial. El eje municipal, finalmente, se creó con el especial objetivo de dictar actividades destinadas en forma exclusiva al personal de las administraciones públicas municipales de todo el país.

La suspensión de toda la capacitación presencial, en el marco de la pandemia por COVID-19, tuvo importantes efectos sobre el Plan Federal. En primer lugar, la reorganización de esta política en un marco crítico implicó que sus actividades comenzaran a dictarse a mediados del año. En segundo lugar, la conversión de la capacitación al formato virtual condujo a un incremento masivo de la cantidad de actividades, si bien el número de inscripciones se redujo debido a que el período de implementación fue más breve. Asimismo, el INAP comenzó a destinar parte de su oferta de cursos autogestionados, realizados en el *campus* virtual, exclusivamente para el Plan Federal<sup>73</sup>.

Por otra parte, la nueva gestión tuvo el propósito de profundizar su vínculo con universidades nacionales para el dictado de actividades. Si bien ya se habían realizado acuerdos con ellas para el desarrollo del plan en el período anterior, la cantidad de convenios se llevó a más del doble en este período.

En 2021, el plan adquirió el nombre de Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública, y se realizaron nuevas modificaciones. Se clasificó a la población destinataria del plan en dos grupos: perfil ejecutivo y perfil operativo, con actividades específicas para uno y otro grupo. De este modo, el plan ya

<sup>73</sup> Esto explica la unificación de las áreas de capacitación federal y difusión virtual en la estructura organizativa del INAP.

no se destinaba principalmente a la alta dirección y los mandos medios, sino que tendía a incluir crecientemente a todo el personal de las administraciones subnacionales (INAP, 2021).

Por su parte, los ejes pasaron a ser tres: formación estratégica, que incluye áreas temáticas decisivas para la mejora de la ejecución de las políticas; formación en temas de agenda sectorial y regional, que apunta a sectores específicos de políticas públicas o a demandas y necesidades detectadas en las administraciones subnacionales; y formación instrumental, que contiene actividades destinadas a la gestión cotidiana de las/os agentes del nivel local. En todos ellos se incluyen agentes de los perfiles ejecutivo y operativo. Asimismo, se realizaron ocho asistencias técnicas a programas o proyectos de jurisdicciones provinciales, en convenio con diversas universidades. El número de inscripciones se elevó ampliamente, en el marco del crecimiento de la oferta a través del dictado de cursos autogestionados, webinarios y clases magistrales en línea.

Esta es la modalidad que el Plan Federal mantuvo durante 2022 y 2023, con la cual completó ocho años consecutivos de capacitación federal centralizada en un programa específico (Cuadro 6). Los cambios de nomenclatura y las redefiniciones internas de los ejes organizativos y las áreas temáticas son significativos, pero deben comprenderse en el marco más amplio de la extensa continuidad de la política, que reviste un carácter excepcional dado el alto grado de dispersión y aislamiento de las actividades formativas orientadas a las administraciones públicas provinciales y municipales en los años previos. Asimismo, estas transformaciones son parte de un proceso de aprendizaje y perfeccionamiento de las políticas públicas.

En suma, entre 2016 y 2022 se desarrolló una política de capacitación federal sostenida sobre una serie de pilares centrales. En primer lugar, la convergencia de todas las actividades en un único programa o plan de capacitación. En segundo lugar, el hecho de que la implementación es llevada a cabo en estrecha vinculación con el Consejo Federal de la Función Pública. En tercer lugar, la puesta en práctica de procesos de detección de necesidades de formación en el nivel subnacional para el diseño de la oferta formativa. En cuarto lugar, la búsqueda de convenios y acuerdos con universidades nacionales para el

desarrollo de la capacitación. En quinto lugar, la clasificación de las actividades en función de su público objetivo, en el que se incluye tanto las funciones ejecutivas y los mandos medios como al personal de menor nivel jerárquico. En sexto lugar, la progresiva virtualización de la capacitación (con un punto de quiebre significativo en 2020), con el propósito de facilitar su extensión territorial sin las limitaciones inherentes al dictado de cursos presenciales.

La continuidad del plan entre dos gobiernos de distinto signo político, y su institucionalización mediante la creación de una repartición dentro de la estructura organizacional del INAP destinada específicamente a su organización, son señales de que esta política se ha convertido en un desarrollo relevante para el Instituto. La capacitación federal, desplegada en colaboración estrecha con las administraciones subnacionales, ocupa un lugar relevante en la agenda del INAP.

**Cuadro 6. Evolución de los programas y planes de capacitación federal (2014-2022)**

<b>Año</b>	<b>Programa</b>	<b>Organización interna</b>	<b>Ejes temáticos</b>	<b>Área a cargo</b>
2014	Programa INAP Federal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asistencia técnica a las áreas de capacitación y documentación</li> <li>2. Diseño de cursos virtuales a partir de necesidades de las provincias</li> <li>3. Diseño de capacitaciones presenciales en convenio con universidades</li> </ol>	Entornos virtuales, tecnologías, planificación, temas administrativos, diplomados de gestión de la capacitación y cursos <i>ad hoc</i> .	INAP - CoFeFuP
2016	Programa Federal de Formación en Políticas Públicas I	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitación para Modernización de Gestiones Provinciales</li> <li>2. Eje Transversal para Provincias y Municipios</li> </ol>	<p>Eje 1: Sistema de empleo público, Gestión por resultados, Comunicación, Gobierno abierto e innovación y Agenda digital.</p> <p>Eje 2: Comunicación gubernamental; Planificación de Ciudades; Desarrollo local y cooperación público-privada; Liderazgo y equipos de alto rendimiento; Tecnologías disruptivas (Inteligencia artificial, impresión 3D, Internet de las cosas y Nuevas modalidades de trabajo); y Metodologías ágiles.</p>	Escuela Superior de Gobierno
2017	Programa Federal de Formación en Políticas Públicas II			INAP - CoFeMod
2018	Programa Federal de Formación en Políticas Públicas III			INAP (Dirección Nacional del Programa Federal) - CoFeMod
2019	Programa Federal de Formación en Políticas Públicas IV			

Año	Programa	Organización interna	Ejes temáticos	Área a cargo
2020	Plan Federal de Capacitación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eje Ejecutivo</li> <li>2. Eje Transversal</li> <li>3. Eje Articulación con Programas y Proyectos Provinciales</li> <li>4. Eje Municipal</li> </ol>	<p>Eje 1: Módulos generales (Diseño, evaluación y monitoreo de políticas públicas; Empleo público y fortalecimiento organizacional; Innovación del sector público y Gobierno Abierto; Comunicación Gubernamental; Coordinación de equipos de trabajo en el Estado) y Módulos sectoriales (Perspectiva de género en la administración pública; Cambio climático y medioambiente; Desarrollo productivo; Políticas educativas, niñez y adolescencia; Políticas sociales y salud).</p> <p>Eje 2: Módulos generales (Diseño y gestión de proyectos; Herramientas de trabajo en equipo y comunicación; Atención ciudadana; Gestión de procesos administrativos; Herramientas tecnológicas para la gestión) y Módulos sectoriales (Perspectiva de género en la administración pública; Proyectos de cambio climático y medioambiente; Proyectos de desarrollo productivo; Gestión de programas educativos; Gestión de programas de salud; Cursos de oficios).</p> <p>Eje 3: Módulos específicos (Cambio climático y medioambiente; Desarrollo socioproductivo; Transformación digital del Estado; Perspectiva de género; Desarrollo local).</p> <p>Eje 4: Módulos específicos (Fortalecimiento de equipos de trabajo; Desarrollo territorial; Diseño y gestión de proyectos para el ámbito local; Desarrollo local; Desarrollo sustentable de ciudades; Régimen municipal y procesos administrativos; Presupuesto municipal con perspectiva de género; Régimen municipal y procesos administrativos; Agenda y política ambiental).</p>	INAP (Dirección de Capacitación Federal y Difusión Virtual) - CoFeFuP

Año	Programa	Organización interna	Ejes temáticos	Área a cargo
2021	Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública	Población Destinataria: Nivel Ejecutivo y Nivel Operativo.	Eje 1: Atención a la ciudadanía; Planificación estratégica, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos; Mejora en la gestión de procesos y procedimientos administrativos; Perspectiva de género y diversidad en la gestión pública; Integridad y transparencia; Dinámicas y relaciones de trabajo; Desarrollo de capacidades institucionales y organizacionales; Innovación tecnológica.	INAP (Dirección de Capacitación Federal y Difusión Virtual) - CoFeFuP
2022	Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eje de formación estratégica</li> <li>2. Eje de formación en temas de interés sectorial y regional</li> <li>3. Eje de formación instrumental</li> </ol>	Eje 2: Cambio climático y responsabilidad ambiental; Desarrollo territorial/ local; Políticas educativas; Políticas de cuidado; Políticas de juventudes; Políticas de género y prevención de la violencia; Seguridad y ciudadanía; Derechos Humanos.	
2023	Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública		Eje 3: Herramientas tecnológicas para la gestión pública; Oficinas; Herramientas operativas para la gestión pública; Comunicación ciudadana inclusiva	

Fuente: elaboración propia con base en Baliña (2017), INAP (2019, 2020 y 2021) y portal de capacitación INAP

## No solo del nivel nacional vive el INAP

Desde el fortalecimiento de su papel como órgano rector de la capacitación, la misión del INAP ha sido coordinar el Sistema Nacional de Capacitación, así como evaluar, acreditar y certificar el dictado de actividades formativas, trabajando en forma directa con las diversas jurisdicciones y organismos de la administración pública nacional. En este proceso de descentralización de la función capacitación, el INAP desplegó diversas estrategias para adaptarse a sus nuevos propósitos, y atravesó procesos de reordenamiento de sus acciones y sus preocupaciones. El nuevo rol ocupado por el Instituto generó la oportunidad para volver a pensar el abordaje de algunas cuestiones relacionadas con la formación del personal; se trata de temáticas que habían sido procesadas en etapas previas, pero adquirieron una nueva importancia en este período.

Una de ellas es el establecimiento de relaciones con los niveles administrativos subnacionales, el provincial y el local, y la posibilidad de aportar a la capacitación de las/os agentes de dichas administraciones públicas. A lo largo de la década de 2000 las/os trabajadoras/es del INAP reconsideraron la relevancia de la formación del personal en todos los niveles estatales, y comenzaron a desarrollar un enfoque integral en torno a la necesidad de contar con agentes públicas/os capacitadas/os tanto en el Estado nacional como en las provincias y municipios. En palabras de Ana Castellani:

[Trabajamos] en la capacitación de empleados provinciales y municipales por una sencilla razón: para la gente, el Estado, la ventanilla del Estado es una. Voy a un lado y me atienden mal, no importa si es la municipalidad, la provincia o la Nación. A veces ni se sabe. Cuando vos vas al RENAPER, "¿el RENAPER de la Provincia de Buenos Aires de quién es, de la provincia o de la Nación?" No importa, ¡es el Estado! Entonces, si nosotros queremos legitimar la política pública ante la ciudadanía, ayudar realmente a que se resuelvan los problemas concretos de la ciudadanía, necesitamos fortalecer la atención en todos los niveles, y por eso esa coordinación de la oferta con las provincias es clave (comunicación personal, 3 de marzo de 2023 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

En el marco de unas posibilidades organizacionales fuertemente afectadas por la centralización efectuada en 2001, el INAP replanteó su lugar en el Consejo Federal de la Función Pública y comenzó a tomar un rol más activo en él, buscando fortalecer su contacto con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De este modo, comenzó a responder a demandas específicas mediante la realización de algunos cursos, y a hacer asistencias técnicas, en particular para la conformación y el desarrollo de Institutos Provinciales de la Administración Pública (IPAP) o áreas análogas.

Durante la primera década esto tomó un carácter disperso y aislado. Las actividades dictadas por el INAP destinadas al personal provincial y municipal se realizaron en respuesta a pedidos particulares, o bien dependieron de proyectos específicos impulsados por ciertos funcionarios y funcionarias. No tendieron a estructurarse en la planificación de la política del Instituto, y no ganaron por lo tanto sistematicidad ni continuidad temporal.

Esto cambió en la década de 2010, en paralelo con una evolución interna del INAP por la cual la función certificadora pasó a estar acompañada —como se especificó en el Capítulo 3— por un retorno del rol prestador de la capacitación, que tuvo un incremento paulatino pero sostenido en los últimos años. A medida que esto se desarrollaba, en el INAP comenzaron a surgir iniciativas para una mayor planificación de la capacitación federal. Estas cuajaron en el Programa Federal de Formación en Políticas Públicas (2016-2019) y su continuación, el Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública (2020-2023). Los planes tuvieron, asimismo, una serie de antecedentes en el período 2014-2016. La creación del Programa Federal constituyó un hito en la historia del INAP, en la medida en que conformó un canal unificado para la realización de actividades de capacitación para las administraciones públicas provinciales y locales. Su continuación en el Plan Federal implicó un segundo paso en la institucionalización, porque representó una prolongación de la misma política entre dos gobiernos de distinto signo político, y en la medida en que profundizó el alcance de la formación al implementar nuevas modalidades virtuales para su desarrollo.

En suma, en el marco de la redefinición de sus objetivos y funciones, y la correlativa evolución de su estructura organizacional, el INAP replanteó a lo largo del período 1999-2022 su relación con las administraciones públicas de los niveles provincial y local. Durante esta etapa, se ocupó de proveer capacitación en forma directa para el personal de las provincias y municipios, mediada por su participación en el Consejo Federal de la Función Pública, así como de realizar asistencias técnicas para la creación de organismos orientados a la política formativa en estos niveles. Finalmente, a partir de 2016 centralizó su política de capacitación federal en un programa, actualmente denominado Plan Federal, que pasó a ocupar un lugar relevante en la agenda del Instituto. De este modo, el INAP, que ya constituía una referencia clave para los Estados subnacionales, fortaleció sus lazos institucionales con ellos y profundizó su rol de prestador directo de capacitación.

# Capítulo 5. El desarrollo de la capacidad analítica: de la investigación para la Administración Pública a la investigación para el Estado

*Lourdes Alvez Taylor*

## Introducción

El desarrollo de la capacidad analítica del INAP ocupó un lugar central en la primera mitad de su historia. Como fue expuesto en el primer volumen de este libro, el trabajo de investigación realizado por el Instituto acompañó la agenda de los sucesivos gobiernos en materia de los debates en torno al Estado y la Administración Pública, particularmente enfocados en las cuestiones vinculadas con la reforma administrativa. En consecuencia, el INAP se posicionó como un organismo que reflexiona y produce desde y para la Administración Pública. El lugar alcanzado por el área de Investigaciones del INAP a finales de la década de los noventa continuó durante el año 2000, pero a partir de la centralización del Instituto, el área de investigación experimentó un particular derrotero expresado en los sucesivos cambios dentro de la estructura organizativa del organismo (Capítulo 2).

En sus últimos veintidós años de historia es posible identificar cuatro etapas bien diferenciadas en el desarrollo de las tareas de investigación: una primera etapa en la que el INAP se posiciona como organismo asesor del Ejecutivo, e investiga para evaluar y acompañar la implementación de políticas públicas; una segunda etapa de mayor autonomía para las/os investigadoras/es, que con el paso de los años resulta en una virtual desaparición de la función de investigación en la estructura orgánico-funcional; una tercera etapa en la cual el INAP se posiciona como receptor y difusor de los debates que se producen en la academia respecto de las cuestiones vinculadas con el Estado y la Administración Pública; y, finalmente, una cuarta etapa en la que la función de investigación

no solo es recuperada, sino que se regresa a un enfoque abandonado durante muchos años: la investigación desde el Estado para el Estado.

En este capítulo se presenta el desarrollo del trabajo en investigación del INAP durante la segunda mitad de su historia, desde inicios del siglo XXI hasta la actualidad. Para realizar esta tarea se revisaron y sistematizaron un total de 289 documentos representativos de la producción del período, organizados en tres matrices de análisis. En primer lugar, al igual que en el Volumen I, se realizó una matriz de sistematización sobre la base de dimensiones como el tema del documento, palabras clave, línea de investigación, resumen del contenido, el marco analítico y la concepción del Estado y la Administración Pública que de su lectura se desprende. En segundo lugar, se confeccionó una matriz de sistematización de los artículos publicados en la revista *Estado Abierto* entre 2016 y 2022, donde se puso el foco en el tema de investigación y la pertenencia institucional de las/os autoras/es. Finalmente, se realizó una tercera matriz en la que se sistematizaron los *Cuadernos del INAP* (CUINAP) publicados entre 2020 y 2022, con el fin de recuperar el tema de cada publicación. En esta última matriz no se realizó la distinción respecto de la pertenencia institucional, ya que los artículos publicados por miembros del INAP fueron analizados en profundidad en la primera matriz realizada. Adicionalmente, el análisis fue complementado con las entrevistas que se realizaron a trabajadoras/es y funcionarias/os que han tenido vínculo con el Instituto.

Este capítulo se organiza en tres secciones. En la primera, se analizan los programas, los proyectos y las líneas de investigación desarrolladas por el INAP; en la segunda, se presentan algunas de las producciones que mejor expresan el desarrollo de la capacidad analítica en cada uno de los períodos atravesados por el Instituto en sus últimos veintidós años. Finalmente, en la tercera, se recuperan algunas de las principales reflexiones que se desprenden del análisis realizado.

## **Líneas, programas y proyectos: el derrotero hacia la recuperación de los estudios e investigación para el Estado**

A diferencia de la primera etapa de la historia del INAP, esta segunda etapa que se encuentra bajo análisis se caracteriza por la ausencia de documentos que den cuenta de las líneas de trabajo de carácter programático que organicen la tarea de investigación del Instituto. De manera que, a continuación, se reconstruyen los principales ejes que orientaron la actividad sobre la base de las fuentes disponibles, así como los aportes de las personas entrevistadas. Como veremos, esta ausencia relativa evidencia el lugar secundario que dentro de las estrategias generales del INAP tendió a ocupar la actividad de investigación en la mayor parte del período considerado, que solo ha sido objeto de revisión recientemente, dando lugar a un mayor equilibrio en el desarrollo de las funciones del organismo.

### **La investigación en el proceso de centralización (2000-2003)**

El Plan Operativo Anual (INAP, 2000) inaugura la definición de estrategias para la acción en el siglo XXI y se presenta como una excepcionalidad en esta segunda etapa de la historia del organismo, ya que no se pudo recuperar ningún otro documento que contenga un plan de acción definido por el INAP tras su centralización. Como se señaló en el Capítulo 3, este documento aborda desde cuestiones generales vinculadas con la estrategia de gestión del INAP, hasta cuestiones particulares de capacitación, cooperación internacional, e investigación.

El área vinculada con la investigación, en ese momento, era la Dirección de Estudios e Investigaciones creada en 1996, dependiente de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación, que tenía esa denominación desde 1991. En el año 2000, el INAP contaba con un equipo de ocho personas vinculadas directamente con el trabajo de investigación: un asistente técnico, un administrador gubernamental, y seis investigadores (INAP, 2000). Antes que líneas o programas, en el Plan se contemplaba el desarrollo de los siguientes proyectos de investigación:

- Análisis de capacidades institucionales del Sector Salud, destinado a analizar las iniciativas de política y las capacidades institucionales en la agencia estatal de regulación y control del seguro de salud.
- Carta Compromiso con el Ciudadano, que tenía por objetivo producir una propuesta de implementación del Programa Carta Compromiso en diversos organismos públicos de escala nacional, provincial y municipal.
- Ciudad de Buenos Aires, orientado a brindar asistencia en el proceso de descentralización del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Sistema de asistencia en investigaciones al PEN, destinado a establecer un sistema de investigaciones realizadas a pedido por el Poder Ejecutivo Nacional.
- Mapa Legislativo, orientado a realizar un análisis de la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo Nacional.
- Mecanismos de Control Ciudadano, con el objetivo de proponer líneas para la implementación de herramientas de control social en la gestión de los servicios públicos.
- Nuevas Tecnologías de Información en el Sector Público, orientado a analizar los procesos de incorporación de tecnologías.
- Reforma Política, destinado a contribuir a la modernización del Estado con el desarrollo de propuestas.

Todos los grandes temas o líneas de trabajo que caracterizan el campo de estudios sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina identificados en la Presentación del Volumen I —desarrollos y discusiones de carácter teórico; análisis de políticas públicas y sectores públicos en la escala nacional; estudios sobre el empleo público; análisis de políticas públicas y sectores públicos en la escala subnacional, y análisis sobre organismos de la administración pública y la(s) burocracia(s)— fueron tratados, en mayor o menor medida, en las investigaciones desarrolladas por el INAP durante este período. Y al igual que había sucedido en la década previa, no solo los temas de investigación se corresponden con cuestiones de agenda para el gobierno de turno, sino que también la concepción del Estado y la Administración Pública, que se desprende de la mayoría de los trabajos realizados, se vincula con el paradigma de la Nueva Gestión Pública y la necesidad de modernizar el Estado. La relevancia de este paradigma se puso de manifiesto incluso cuando el INAP, a pesar de su

centralización, fue visto como una pieza fundamental para la implementación del Plan Nacional de Modernización. En relación con ello, si bien no se cuenta con un documento similar al Plan Operativo Anual que permita observar claramente las prioridades y los objetivos establecidos, del análisis de las producciones se desprende que, en su mayoría, los proyectos de investigación iniciados en el año 2000 se sostuvieron, excepto el proyecto Ciudad de Buenos Aires y el sistema de asistencia en investigaciones al PEN. A su vez, tomaron un mayor peso las investigaciones vinculadas con el análisis de políticas públicas y sectores públicos en las escalas nacional y subnacional, especialmente las que se enmarcaban dentro de los proyectos de Carta Compromiso con el Ciudadano y de Nuevas Tecnologías de Información en el Sector Público.

En 2002, luego del «estallido» que tuvo fuertes impactos tanto en el nivel social como en el interior del propio INAP, comienza a percibirse un cambio en la orientación de las investigaciones realizadas, particularmente en lo vinculado con la percepción sobre el Estado y la Administración Pública que de ellas se desprende. Si bien aún hay trabajos que transmiten valoraciones asociadas con la Nueva Gestión Pública, en la misma medida comienzan a aparecer producciones en las que ya es posible apreciar una perspectiva que se orienta a señalar la necesidad de retornar a un Estado que cumpla con un rol vinculado con la planificación. Incluso comienzan a resurgir los debates en torno a la democratización del Estado, que aporta una nueva perspectiva al paradigma de la gobernanza que se había promovido durante la última década. Estos trabajos de investigación se presentarían como los pilares fundamentales de las producciones desarrolladas durante el período 2003-2015. Por lo tanto, el trabajo realizado en el INAP entre 2002 y los primeros meses de 2003 se muestra como una suerte de período de transición en el cambio de paradigma.

### **El área de investigación en el organismo rector de la capacitación (2003-2015)**

A partir de 2004, el área encargada de las investigaciones pasó a ser la Dirección de Investigaciones, cuya misión fue contribuir al desarrollo del conocimiento sobre la Administración Pública y el Estado (Resolución 20/2004). El análisis

de la producción realizada a partir de mayo de 2003 y, en especial, luego de esta redefinición del área de Investigaciones, permite notar una tendencia que se profundiza con el paso del tiempo: las producciones parecen estar vinculadas con las líneas de investigación que las/os investigadoras/es habían comenzado a desarrollar previamente, o fueron definidas en relación con sus áreas de interés más con la agenda impulsada por el Ejecutivo. Esto da cuenta del mayor grado de autonomía que habían alcanzado las/os investigadoras/es que llevaban más tiempo en el organismo y que habían logrado conformar un equipo de trabajo consolidado en el área.

De acuerdo con el Catálogo de Publicaciones (Dirección de Investigaciones, 2007), esta tendencia es acompañada por una suerte de concentración de las/os investigadoras/es que producen material, tanto editado por el INAP como publicado por fuera del organismo, lo que comienza a suceder mayoritariamente. Al menos hasta el momento de la publicación de este catálogo, los documentos producidos por el área de Investigaciones durante este período contaron, prácticamente en su totalidad, con la autoría de José Luis Tesoro, Andrea López y Norberto Zeller, investigadoras/es que se diferenciaban por tener una doble pertenencia institucional en función de la cual realizaban sus investigaciones tanto en el INAP como en universidades, y que habían iniciado su trayectoria en el Instituto en las últimas décadas del siglo xx.

La producción del INAP en este período se vinculó principalmente con dos temas. En primer lugar, el análisis de políticas públicas y sectores públicos en la escala nacional, donde se destacan tanto la línea de investigación asociada a la privatización de servicios en la década de los noventa, desarrollada por Andrea López; como las líneas de investigación sobre las que trabajaba José Luis Tesoro, vinculadas con el estudio sobre experiencias y avances en materia de gobierno electrónico y de ética pública. Y, en segundo lugar, los estudios sobre el empleo público, asociados principalmente con las líneas de investigación desarrolladas por Norberto Zeller —y en el caso de las reconstrucciones históricas, acompañado por Andrea López—, en relación con la política laboral, la distribución de cargos y las características de las remuneraciones en la Administración Pública Nacional.

A pesar de destacarse por su gran autonomía respecto de la agenda de gobierno, las investigaciones realizadas en este período continuaban promoviendo la concepción sobre el Estado y la Administración pública impulsada desde el Ejecutivo: de las producciones analizadas se desprende, en la mayoría de los casos, una concepción del rol del Estado como planificador, en la que también se incorporan algunas cuestiones ligadas con la democratización del Estado, o el impulso de la gobernanza.

Como se señaló en el Capítulo 2, en 2012 se realizó un nuevo cambio en la estructura organizativa del INAP, por el cual la actividad de investigación fue integrada a la Dirección de Extensión Académica. Como su nombre lo indica, las funciones de esta Dirección no se relacionaron con el desarrollo de investigaciones sino con la promoción del vínculo del INAP con otros organismos públicos destinada a coordinar acciones que estimularan el desarrollo de investigaciones en temas sobre el Estado y la Administración Pública en centros académicos y de investigación (Resolución 85/2012).

De esta forma, la etapa kirchnerista se destacó no tanto por cuestionar las reformas administrativas que habían ocurrido entre finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI, sino por cambiar el modo en que el Estado se posicionaba dentro de esa estructura de acción (cuestión que fue analizada en el Capítulo 1). La modificación en la estructura del INAP que se da en 2012 sirve como un gran ejemplo del modo en que esto se tradujo en el funcionamiento de la Administración Pública, ya que se alinea con la reforma de la misión y objetivos del Instituto que ocurrió en el proceso de centralización atravesado en el año 2001, que finalmente pone el foco del organismo en su vinculación con el Sistema Nacional de Capacitación, en detrimento de las funciones de investigación asociadas al rol que había sido pensado para el Instituto en su creación. De modo que, con la desaparición del área propia y de la función de investigar en la estructura orgánico-funcional, se relativiza la autonomía ganada por el área de Investigaciones a partir de 2004.

## **Los estudios al servicio de la modernización (2016-2019)**

A partir de 2016, el Instituto adquirió una renovada importancia con su paso a la jurisdicción del Ministerio de Modernización y el rol que le fue asignado desde el Ejecutivo en relación con la implementación de la política de modernización. De acuerdo con la Memoria de Gestión 2016-2019, en 2016, el Instituto contaba con 13 investigadoras/es que desarrollaban sus proyectos de forma colaborativa, y no se disponía de mecanismos de evaluación de las líneas de investigación programadas, por lo que

... como primera medida, se desarrolló una reestructuración del área que implicó reasignación de tareas para aquellas personas cuyos antecedentes no tenían que ver con la investigación. También se llevaron adelante desafectaciones y rediseños de proyectos a efectos de que respondieran más plenamente a las necesidades de información requeridas por la Secretaría de Empleo Público o la Secretaría de Gobierno de Modernización (INAP, 2019).

Con el fin de diseñar una estructura organizativa adecuada para el área de Investigaciones (INAP, 2019), durante este período volvió a surgir un área específica en la estructura orgánico-funcional, la que inicialmente fue la Dirección Nacional Académica y de Investigación (Decisión Administrativa 339/2017) y, a partir de 2018, la Dirección de Investigaciones y Publicaciones (Decisión Administrativa 297/2018). Esta nueva denominación resulta fundamental para comprender la jerarquización que tuvo la revista *Estado Abierto* para el Instituto a partir de este período: con su creación y bajo la dirección de Oscar Oszlak, el INAP ya no se proponía investigar en los términos que lo había hecho en el pasado, sino que recuperaba la extensa tradición vinculada con la producción de una revista que contuviera los principales debates en torno a la cuestión del Estado y la Administración Pública, como lo habían sido la revista de Administración Pública del ISAP, la *Revista Argentina de Administración Pública*, editada por el INAP durante la década de los setenta; y las series editadas por el INAP durante la década de los noventa e inicios de los años 2000.

La revista *Estado Abierto* se presentó como una publicación trimestral que no fue pensada para la divulgación de la producción propia del INAP, sino para la difusión

de textos elaborados por investigadoras/es externas/os, que recuperaban los principales debates sobre los que se pretendía poner el foco. Entre los años 2016 y 2019 se publicaron nueve números, cuyos artículos abordaron principalmente dos temas: los desarrollos y discusiones de carácter teórico, y los análisis de políticas públicas y sectores públicos en la escala nacional y subnacional. La producción de la revista no fue mucho más variada en cuanto a los temas abordados en los textos, que se vincularon mayoritariamente con el estudio y los debates en torno a la modernización del Estado y el gobierno abierto.

Por su parte, las líneas de investigación elaboradas por el INAP se encontraron fuertemente ligadas a la política de modernización implementada en estos años, que se encontró muy vinculada con la reducción de la planta de personal del Estado y el impulso de las nuevas tecnologías. De acuerdo con la Memoria de Gestión referida, hacia octubre de 2019 los proyectos de investigación en curso eran seis:

- Determinantes del empleo público en las provincias argentinas. Un análisis de su evolución reciente (2004-2017).
- Capacidad Estatal en Gobierno Abierto para la Modernización del Estado.
- La planificación y la prospectiva en el Estado argentino: dificultades, logros y actualidad.
- La gestión del conocimiento en la Administración Pública: un estudio del FoPeCap.
- El nuevo Consejo Federal para la Modernización del Estado: perfil institucional, dinámica de coordinación y su impacto a nivel subnacional.
- *Doing business* en la Argentina actual. ¿Cómo simplificar los trámites para incentivar la inversión y mejorar la competitividad de la economía?

De esta forma, los estudios sobre el empleo público y el análisis de políticas públicas vinculadas con el impulso de las nuevas tecnologías en la escala nacional fueron las dos cuestiones que se constituyeron como los principales temas de investigación del INAP, aunque también se consideraron los estudios sobre la capacitación en Administración Pública. Sin embargo, de estos seis proyectos, únicamente dos terminaron en la publicación de documentos entre los años 2016-2019. Entre ellos, el *Informe Trimestral de Empleo Público* es el

único que sobresale por su regularidad y continuación en el tiempo más allá de 2019, al igual que la línea de trabajo sobre determinantes del empleo público.

### **La renovación del INAP como organismo que investiga (2020-2022)**

A partir de 2020, el desarrollo de la investigación realizada por el Instituto pasó a la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones (DiGeCIP), dependiente de la Dirección Nacional de Oferta Académica (Decisión Administrativa 1865/2020). Si bien esta estructura orgánico-funcional indica que existe un particular enfoque y priorización sobre las cuestiones vinculadas con la capacitación, en los hechos no se traduce en que la investigación se haya puesto en un segundo plano o se haya considerado únicamente en relación con la capacitación, ya que uno de los objetivos principales de la DiGeCIP es asistir a distintos organismos públicos en la difusión y la realización «de estudios e investigaciones que contribuyan al desarrollo del conocimiento sobre la Administración Pública Nacional y el Estado Nacional» (INAP 2021b).

De acuerdo con las memorias de la DiGeCIP (INAP, 2021b y 2022), las líneas de investigación del INAP durante este período fueron definidas en relación con las líneas estratégicas del Instituto y la Secretaría de Gestión y Empleo Público, a partir de las cuales se definieron dos programas: el Programa de Estudios sobre Gestión del Conocimiento y Capacitación Pública; y el Programa de Estudios en Estado, Administración y Desarrollo.

En el marco de estos programas articulados entre sí, entre 2021 y 2022 se desarrollaron las siguientes líneas de investigación:

- Capacitación en las administraciones públicas provinciales/La capacitación en los organismos públicos.
- Banco de experiencias en torno a la «buena dirección» de mandos medios de la APN.
- Gestión de documentos, acceso a la información y administración de archivos en la Administración Pública Nacional.

- Gestión federal del empleo público. Trabajo remoto/Empleo público.
- Gramática de la buena dirección deseable en la Administración Pública Nacional.
- Innovación y conocimiento en la Administración Pública.
- Estructura del Estado/La estructura organizativa de la Administración Pública.
- Las TIC y la transformación de la oficina estatal. Procesos, burocracia y tecnologías administrativas/Cambio tecnológico y gestión pública.
- Herramientas digitales sustentadas en valores públicos para el Estado del siglo XXI.
- Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo.
- Estado empresario, empresas públicas e intervención económica estatal (Argentina, 1930-2020/2022).
- La evolución de la Capacitación Pública. El caso del INAP.
- La evolución del empleo público.
- Gestión y empleo público en un país federal.
- Planificación pública a gran escala y diálogo social institucionalizado.
- La política migratoria de la Argentina desde el retorno democrático.
- Lenguaje claro.

Estas líneas de investigación exponen un equilibrio entre los estudios desarrollados en relación con cuestiones estructurales, burocráticas, y de gestión de la capacitación y la documentación. Por su parte, al considerar estas líneas de investigación así como el análisis de los 94 documentos producidos por investigadoras/es del INAP entre los años 2020 y 2022, es posible afirmar que el análisis de políticas públicas y sectores públicos en la escala nacional y el análisis sobre organismos de la Administración Pública y la(s) burocracia(s) fueron los dos temas que mayor relevancia tuvieron, seguidos por los estudios sobre el empleo público y los estudios sobre la capacitación en Administración Pública y, en menor medida, por los desarrollos y discusiones de carácter teórico.

Finalmente, del análisis de todas las publicaciones realizadas por el INAP en este período, es posible identificar dos momentos claramente diferenciados que responden a los cambios en la agenda del Ejecutivo y la coyuntura: durante el año 2020 y principios de 2021, las publicaciones abordaron temas, como

el teletrabajo, la apertura de datos y el gobierno abierto/electrónico; mientras que, entre mediados de 2021 y durante 2022, cobraron mayor relevancia los estudios vinculados con la creación y el fortalecimiento de capacidades estatales.

## **Producciones**

El lugar otorgado a la actividad de investigación en el período considerado ha sido desigual, errático, además de subordinado y secundario. Recién a partir de la actual gestión al momento de escribir estas líneas, se produjo una revalorización del papel que el INAP cumple dentro del campo de estudios sobre el Estado y la Administración Pública, que se destaca tanto por el volumen de trabajos como por la preocupación e interés en que estos se inscriban dentro de los estándares de calidad consagrados en la actividad científico-tecnológica.

No obstante este desigual y errático derrotero, la «marca INAP» también encontró expresión en la producción de capacidad analítica que caracterizó este período. A continuación, destacamos los ejemplos más salientes.

### **Sistema de asistencia en investigaciones al Poder Ejecutivo Nacional**

Como vimos en el apartado anterior, durante el gobierno de la Alianza el INAP logró sostener en cierta medida el trabajo de investigación realizado; sin embargo, hay un proyecto que se diferencia por una clara imagen de la impronta que se le dio al Instituto en este período: el sistema de asistencia en investigaciones al PEN.

Como mencionamos, el INAP fue visto desde el Ejecutivo como una herramienta fundamental para la implementación del Plan Nacional de Modernización en el año 2001. Y, si bien el proyecto de asistencia en investigaciones únicamente se encontró activo en el año 2000, gracias a él es posible comprender cómo se logró ver al Instituto como un organismo tan valioso, a pesar del impulso dado a su centralización y la reducción de sus funciones.

En los diversos documentos producidos por José Luis Tesoro en el marco de este proyecto de asistencia, se aprecia la diversidad de necesidades e intereses en agenda que tenía un Ejecutivo que debía asumir la difícil tarea de enfrentarse con el contexto de crisis socioeconómica que atravesaba la Argentina; así como la versatilidad del investigador para abordar estas diferentes cuestiones, lo que seguramente favoreció la imagen que se construyó sobre el Instituto en este momento.

Algunos de los documentos que se pudieron recuperar y que expresan claramente la diversidad de pedidos que recibía el INAP son «Cálculo del ahorro potencial que causaría un nuevo régimen de compras para el sector público» de Tesoro, 2000a; «Los efectos previsibles de la reforma laboral sobre el empleo público» de Tesoro, 2000b; «El rol estratégico del INAP en los procesos de Reforma de la Administración Pública» de Tesoro, 2000c; «Unidad de Reforma y Modernización del Estado: antecedentes, productos y resultados» de Tesoro, 2000d; «Búsqueda y evaluación de factibilidad de nichos productivos» de Tesoro, 2000e; y «El restablecimiento de las instituciones republicanas y el rol de los medios de opinión» de Tesoro, 2000f.

Un claro ejemplo de un pedido directo orientado a la definición de políticas implementadas por el Ejecutivo es el documento destinado al análisis de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado de Tesoro, 2000d, un instrumento estructural que había sido fundamental para la implementación de la «Segunda» Reforma del Estado iniciada en 1996. Este pedido de investigación no solo se vinculaba con la evaluación de los productos y resultados de la Unidad, sino también con la sistematización de sus antecedentes, todo esto con el objetivo de presentar instrumentos para la implementación de las políticas de modernización del Estado que se pretendía ejecutar. Por ello, a pesar de que se realiza una valoración crítica respecto de la eficiencia de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, no se hace una crítica del espíritu o la necesidad de una reforma en sí: «Posteriormente el proceso de la "segunda reforma" se fue desvirtuando, a medida que: a) se abandonaron las iniciativas germinales, b) se evadieron o eludieron las restricciones, y c) se neutralizaron o minimizaron los ajustes originarios previstos» (Tesoro, 2000d, p. 2).

No obstante, a pesar de tratarse de pedidos directos, el Instituto contaba con la suficiente autonomía para realizar una valoración crítica de algunas de las propuestas impulsadas desde el Ejecutivo, caso en el que también se optaba por realizar propuestas alternativas, como ocurre en Tesoro (2000c), quien en el apartado «La desaparición de INAP y la política de recursos humanos del Sector Público» señala:

La descentralización del INAP en el marco de la Secretaría de la Función Pública es uno de los aspectos institucionales que hizo posible la eficacia en el cumplimiento de las misiones y funciones del Instituto, garantizando la continuidad de su desempeño. El proyecto de absorber a INAP como parte de un programa de evaluación del gasto público (art. 5, inciso c) desnaturaliza la especificidad de una política moderna y eficaz de recursos humanos, y es artificiosa para el objetivo de mejoramiento de la calidad del gasto. Puede incluso pensarse que existe un *prejuzgamiento* de los autores del proyecto de ley respecto de los organismos involucrados, ya que su eliminación se plantea *antes* de la implementación del programa de evaluación (Tesoro, 2000c, p. 21; destacado en el original).

Y finaliza:

El daño que la desaparición del INAP propinará a la gestión pública es desproporcionadamente mayor que el ahorro que dicha supresión podría aportar al presupuesto nacional. *Del mismo modo que se mantiene la existencia del CONICET como organismo descentralizado, debería preservarse la del INAP en tal carácter.* El desarrollo y capacitación permanentes de una gestión pública eficaz y eficiente son tan necesarios al país como la formación y desarrollo de la investigación científica y técnica (Tesoro, 2000c, p. 23; destacado en el original).

De esta forma, la producción realizada en este proyecto, pero también en los otros implementados por el INAP señalados en el apartado anterior, permite apreciar que durante este período el trabajo realizado por el área de Investigaciones aún era considerado como un elemento valioso para la toma de decisiones por parte del Ejecutivo. Lo que resultó en que, a pesar de la centralización del Instituto y la remoción de las tareas de investigación

de su misión, el área de Investigaciones no experimentara cambios sustantivos entre los años 2000 y 2003.

### **Empleo público, reformas y gobierno electrónico**

Como se mencionó, la producción del área de Investigaciones del INAP entre los años 2003 y 2015 no se vinculó tanto con la agenda impulsada por el Ejecutivo, sino más bien con las líneas de investigación que se venían desarrollando durante la década previa y que se habían constituido en objetos de interés de las/os investigadoras/es que trabajaban en ellas. Esto no significó, como se ha dicho, que los productos de estas investigaciones dejaran de abonar a la concepción del Estado y la Administración Pública impulsada por el nivel ejecutivo.

En este período existen algunas producciones en especial que es necesario recuperar, porque construyen una imagen del trabajo realizado por Norberto Zeller, Andrea López y José Luis Tesoro, quienes concentraron la totalidad de la producción del Instituto durante este período. Dentro de ella, se destacan especialmente tres temas.

En primer lugar, la producción de estudios sobre el empleo público fue notablemente prolífica en los primeros años del período 2003-2015, entre los que se pueden mencionar «El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones» de Zeller y Rivkin, 2003; «Las transformaciones en el empleo público: Aspectos cuanti-cualitativos del nuevo escenario de flexibilización laboral» de Zeller, 2004a; y «Perfil actual del empleo público del Estado Nacional argentino. Tres décadas de crisis y reformas» de Zeller, 2004b. Se destaca «Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2012)» de López y Zeller publicado en 2014, debido a la profundidad de su abordaje y al desafío que representa la reconstrucción de una serie histórica, más aún cuando involucra el manejo de datos vinculados con el empleo público.

También fueron numerosas las producciones relacionadas con el análisis del proceso de Reforma del Estado implementado durante la década de los noventa

y sus consecuencias sobre el siglo XXI. Se destacan «Las Reformas de la Administración Pública en Argentina (1983-2000): entre el ajuste tecnocrático y el pragmatismo político» de López, 2004; «La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las Reformas sobre su estructura y personal» de López y Zeller, 2006; «Reforma y modernización de la gestión pública en la Argentina y en Iberoamérica: inferencias sustentadas en sitios de Internet» de Tesoro, 2004a; «Los entes reguladores de servicios públicos privatizados: evaluación de capacidades institucionales» de López, 2008, y «El Estado Regulador: capacidades estatales y políticas de servicios públicos de los 90» de López, 2009.

Finalmente, el tema gobierno abierto formó parte de la agenda de estas/os investigadoras/es, que lo estudiaron desde un nuevo enfoque. Así, durante estos años, desde el área de Investigaciones del INAP se produjeron numerosos documentos vinculados con el gobierno abierto, entre ellos: «La posición global de la Argentina en gobierno electrónico: percepción externa y sensación interna» de Tesoro, 2003; «¿Gobierno electrónico o burocracia digitalizada?» de Tesoro, 2004b; «Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas» de Tesoro, 2005; y «Gobierno electrónico y desarrollo humano: elementos para un análisis exploratorio» de Tesoro, 2006.

Es notable que gran parte de estas producciones no fueron difundidas por el INAP, sino que se trata de artículos, ponencias o documentos elaborados para seminarios en los que las/os autoras/es citaron su pertenencia institucional como investigadoras/es del INAP.

## **El regreso de la modernización: el INAP como espacio de difusión**

Como consecuencia de la jerarquización del INAP en 2016, se produce una suerte de paradoja en la producción del Instituto en relación con la investigación: el área de Investigaciones vuelve a producir, pero el mayor peso recae sobre la revista *Estado Abierto*, una publicación destinada a la difusión de la producción externa. De esta forma, en el período 2016-2019, el Instituto se posiciona

como un espacio de difusión de los principales debates y nuevos desarrollos en el campo de los estudios vinculados con el Estado y la Administración Pública. Pero a pesar de esta apertura discursiva, la temática de la revista en este período estuvo muy enfocada en la modernización, el gobierno abierto y la gobernabilidad. Cuestiones que, como se mencionó en el Capítulo 1, fueron las principales líneas que definieron la política de intervención en este período.

Entre los artículos publicados por la revista durante este período, se destacan «Gobierno abierto, Estado abierto: el desafío de la globalización» de Oyhanarte y Nilus, 2017; «La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis» de Cravacuore, 2017; «Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis» de Gomá, 2018; «Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto» de Grandinetti, 2018; y «Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo. El escenario latinoamericano» de Murillo Zamora, 2019.

Aunque el recorte temático se alineó notablemente con la agenda del Ejecutivo, esto no ocurrió completamente con los posicionamientos que se desprenden de la lectura de los artículos, lo que responde en gran medida a que se trata de una revista con evaluación por pares. De modo que, si bien la temática de los artículos se ajusta con la política impulsada desde el Ejecutivo en este momento, el abordaje de los artículos publicados no resulta tan reduccionista como lo fue la concepción de modernización implementada durante este período.

El primer número de *Estado Abierto* es inaugurado por el artículo «Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires» de Estévez, 2016. Un primer aspecto que se destaca de este artículo es que su autor luego se desempeñaría como Director Institucional del INAP en la etapa inicial del gobierno del Frente de Todos, lo que en primera instancia ya pareciera indicar una distancia respecto del modelo implementado entre los años 2016 y 2019. Esto se confirma en las conclusiones del artículo, donde se lee:

En relación con las visiones que reducen la modernización a la informatización, creemos que nuestro estudio es demostrativo de los distintos matices que puede

tener la idea. No pretendemos agotar aquí todo lo relacionado con la modernización administrativa y la informatización de un municipio, pero podemos señalar que las dimensiones que orientarían una modernización o informatización no están exclusivamente vinculadas a la idea de sistemas. Habría que considerar también los procesos, las normas, los valores y la participación del ciudadano como un conjunto complejo de categorías que interactúan constantemente.

Hablar de modernización es también hablar de los valores que poseen los actores. Si creemos que los valores influyen en el comportamiento de los distintos grupos que actúan dentro de una administración pública, entonces, debemos tener alguna comprensión sobre cuáles implican una administración más moderna y adaptada a las demandas del ciudadano (Estévez, 2016, p. 32).

En esta misma línea, puede recuperarse el artículo «No todo lo que brilla es oro»: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina» de Pando, 2017, quien señala:

En este trabajo, no hemos reflexionado sobre los beneficios del gobierno abierto, algo sobre lo cual hay mucho escrito, sino acerca de las razones por las cuales «no todo lo que brilla es oro»: 1) el sobredimensionamiento de la importancia de los principios del gobierno abierto; 2) límites, inconsistencias y retos generales relacionados con el proceso de elaboración de políticas públicas polisemia del concepto, poca atención al proceso político que da forma al contenido de las iniciativas, baja orientación hacia intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos, falta de contextualización de las buenas prácticas, la implementación como un efecto residual de la formulación, escasa evaluación para reorientar procesos decisorios; y 3) límites, inconsistencias y retos relacionados con el uso de las TIC para abrir el gobierno, no ir más allá del hardware y del software, fetichismo tecnológico, no percibir que la apertura de datos es tan importante como la reutilización, bajo intercambio de datos, dificultades para la gestión integral del capital humano en el área tecnológica, baja importancia de los cimientos que sustentan la construcción de iniciativas en esta área (Pando, 2017, pp. 66-67).

Finalmente, otro artículo que permite ilustrar la distancia entre la publicación de la revista *Estado Abierto* y la perspectiva sobre la modernización impulsada desde

el Ejecutivo es «El programa Conectar Igualdad en la Argentina (2010-2015): un proceso decisional concertado para una arquitectura político-administrativa innovadora» de Larrouqué, 2018. En este artículo, su autor analiza al programa Conectar Igualdad considerándolo una iniciativa que

... constituyó una innovación en términos de arquitectura institucional, ya que reunió a varios organismos para su gestión y desarrollo, como así también por los actores sociales y sectoriales que intervinieron en ella. Por la lógica intersectorial, la búsqueda de la mayor eficiencia a través de las alianzas público-privadas y la integración de la sociedad civil al proyecto, podría concluirse que prevaleció en la Argentina una dimensión neoweberiana. Conectar Igualdad no solamente simbolizó un real retorno del Estado en materia económica y social, sino que operacionalizó una nueva forma de gestión político-administrativa (Larrouqué, 2018, p. 117).

En síntesis, al observar los artículos publicados en *Estado Abierto* durante los años 2016-2019 se aprecia que, si bien la revista se alineó con los temas prioritarios de la agenda del Ejecutivo, esto no significó que la concepción del Estado y la Administración Pública que se desprendiera de todos ellos también lo hicieran. Tampoco significó que en los artículos se impulsara una visión reduccionista de la cuestión de la modernización del Estado y el impulso del gobierno abierto, sino que, gracias a la revisión por pares, la revista efectivamente se posicionó como un espacio para la difusión de las investigaciones realizadas en el campo de los estudios sobre el Estado.

## **Investigaciones del Estado para el Estado**

El período inaugurado en 2020 se distingue por ser en el que más producciones se realizaron en esta segunda mitad de la historia del INAP. Si consideramos únicamente los realizados por trabajadoras/es del Instituto, un total de 94 documentos (a los cuales se suman 43 *Cuinap* y 40 artículos de *Estado Abierto* escritos por funcionarias/os e investigadoras/es de otras instituciones). La diversidad de espacios para la comunicación y la difusión de la producción propia, así como de autoras/es y colegas externas/os al INAP, da cuenta del interés por posicionar al organismo como un referente en el campo. Además, ese interés encontró una manifestación clara en la indexación de la revista *Estado Abierto*,

y la consiguiente garantía de calidad por la incorporación de la publicación a diversos *index*, como Latindex (Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), Malena (portal del CONICET), LatinRev (Red latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades) y *Google Scholar*.

Dentro de la abundante producción del Instituto, se destacan los informes estadísticos de la capacitación que brinda el INAP a partir de agosto de 2020, primero en el *Boletín Estadístico Cuatrimestral de Capacitación (2020-2021)* y luego en el *Informe Estadístico de Capacitación (2021-2022)*, documentos que presentan información cuantitativa respecto de las características demográficas de las actividades de capacitación brindadas por el Instituto. Si bien esta clase de información ya se manejaba internamente, resulta relevante el hecho de que sea sistematizada por el área de Investigaciones con el objetivo de favorecer el proceso de diseño de las futuras actividades con base en los datos obtenidos, y además la decisión de que esta información sea pública y se traduzca en la producción de una serie de informes regulares. Hecho que, hasta el momento, no había ocurrido en la historia del INAP. Por lo tanto, además de los artículos de análisis vinculados con la capacitación, estas producciones son de utilidad para ilustrar la forma en la que, durante este período, la investigación se pone al servicio de la capacitación. Esta cuestión surgió en las entrevistas como uno de los principales desafíos que enfrenta el INAP.

A los informes estadísticos vinculados con la capacitación se le suman la continuación del *Informe Trimestral de Empleo Público* (cuya primera publicación fue en diciembre de 2018), y unos nuevos informes sobre la estructura del Estado, que recuperan una de las líneas de investigación históricamente desarrollado por Norberto Zeller: el *Informe Trimestral de la Estructura del Estado Nacional (2020-2021)* y el *Informe Sobre la Estructura del Estado (2022)*. Ambos orientados a relevar la estructura orgánico-funcional del Estado y analizar su composición en diferentes niveles (hasta el nivel de subsecretarías en la primera serie de informes, y hasta el nivel de coordinaciones en la nueva).

No obstante, como fue posible adelantar al observar las líneas de investigación desarrolladas por el Instituto, el enfoque de la investigación en este período no

se reduce a los proyectos vinculados con la producción de informes estadísticos, sino que el impulso de otras líneas de investigación fue bastante fuerte como para que, solo considerando los *Cuina*p con autoría de integrantes del organismo, se hayan publicado 66 documentos entre los años 2020 y 2022 (dos de los cuales fueron investigaciones realizadas en períodos previos).

Del mismo modo que la revista *Estado Abierto* fue pensada como un espacio de difusión de las investigaciones realizadas en el campo de los estudios del Estado y la Administración Pública, los *Cuina*p surgen como el espacio del Instituto para difundir las investigaciones que se llevan a cabo en su interior, además de funcionar como un espacio de divulgación para las investigaciones realizadas en el marco de otras instituciones. De esta forma, si bien ambas series representan una ventana desde la cual se observan cuestiones de relevancia para el organismo, los *Cuina*p son fundamentales para caracterizar la investigación que hace el propio INAP entre 2020-2022, período en el que se aprecia un regreso a la concepción de investigación desde el Estado para el Estado con la que se había fundado el Instituto.

Este regreso a la investigación del Estado para el Estado, y no simplemente la realización de investigaciones vinculadas con la Administración Pública —el enfoque que caracterizó la tarea de investigación realizada por el Instituto desde la irrupción de la última dictadura cívico-militar—, puede apreciarse en series, como «Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina», realizada por Lucas Iramain (2021a, 2021b, 2022a, 2022b). A lo largo de los distintos números que la componen, Iramain expone los resultados de una reconstrucción histórica del Estado empresario y analiza en primera instancia sus tendencias en la escala global para luego estudiar el modo particular en que se expresó en el caso argentino, y el desarrollo de las empresas públicas en cada momento. Hasta diciembre de 2022, esta serie está compuesta por cuatro números, donde se logra reconstruir el período 1816-1976. Actualmente continúa en desarrollo.

Algo similar ocurre con la serie «Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo», a cargo de Jorge Zappino (2021a, 2021b, 2021c, 2022a, 2022b, 2022c, 2022e), a la que se suma otro *Cuina*p de su autoría «Empresas públicas

y privadas, tecnología y desarrollo: el rol del sector industrial en el complejo nuclear argentino» (2022f). A lo largo de los distintos números que la componen, Zappino plasma el resultado de toda una línea de investigación que aborda el sector nuclear argentino y analiza el modo en que

En las naciones desarrolladas, el desarrollo económico fue el resultado de la intervención focalizada de los Estados y la puesta en marcha de políticas públicas que fomentaban la creación de sectores estratégicos. Y muchas veces fueron las empresas públicas las que traccionaron el desarrollo.

En la Argentina existen ejemplos de empresas públicas, o mixtas, como YPF, Astilleros Río Santiago, Trenes Argentinos, INVAP, Nucleoeléctrica Argentina y Conuar y Dioxitek, entre otras, que aportan integración nacional, generación de demanda en sectores estratégicos, creación de puestos de trabajo y un estímulo innovador que se traslada al resto del entramado productivo.

Cuando se profundiza en el estudio de la segunda mitad del siglo xx, se encuentran varias experiencias de inversiones en tecnologías intensivas en conocimiento en sectores, como aeronáutica, nuclear, biotecnología, siderúrgica y aeroespacial. El estudio de algunas de estas experiencias resulta imprescindible para evaluar las posibilidades de producir esas tecnologías intensivas en conocimiento en la Argentina (Zappino, 2021a, p. 7).

De esta forma, en relación con las líneas de investigación desarrolladas en este período, si bien existen muchos otros artículos publicados en los *Cuinap* por investigadoras/es del Instituto que estudian temáticas vinculadas con el empleo, las burocracias, la Administración Pública en general y la capacitación, es notable recuperar estas dos experiencias para marcar un quiebre respecto de la tradición histórica inaugurada en la última dictadura cívico-militar, que durante décadas parecía haber sido exitosa en limitar a las/os investigadoras/es del INAP en la indagación de cuestiones únicamente vinculadas con la Administración Pública y su reforma.

## ¿Qué investigación para qué instituto?

Como adelantamos en la introducción de este capítulo, el desarrollo de la capacidad analítica del INAP tuvo un recorrido muy diferente en los primeros años del siglo XXI en comparación con el de las décadas previas. El camino que se había iniciado en el siglo pasado respecto de los temas y alcances de las investigaciones realizadas pareció sostenerse durante los primeros años de la década de 2000, e incluso las producciones analizadas permiten inferir que, a partir de 2003, las/os investigadoras/es comenzaron a ganar aún más autonomía en la definición de sus proyectos y líneas de trabajo. Pero las dificultades para ampliar la experiencia de Tesoro, López y Zeller al resto del área, así como la eliminación de la función de investigación en la reforma de la misión del INAP que se realizó al momento de la centralización, resultaron en que hacia 2012 desapareciera de la estructura orgánico-funcional la actividad de investigar o estudiar sobre el Estado y la Administración Pública.

Aun así, ya sea por una intención de recuperar la «marca del INAP» que continuaba presente en el imaginario de la Administración Pública, o por un simple interés de los cuadros que dirigieron la gestión del Instituto a partir de 2016, este proceso comenzó a desandarse lentamente. El regreso de la actividad de investigación a la estructura orgánico-funcional del INAP fue acompañado por la definición de nuevas líneas de investigación en consonancia con la política de modernización impulsada desde el Ejecutivo, no obstante lo cual ello no se tradujo en muchas producciones durante este período. La excepción fue la revista *Estado Abierto*, que con su periodicidad logró volver a posicionar al Instituto como un espacio de referencia en la difusión de investigaciones y desarrollos teóricos realizados en el campo de los estudios del Estado y la Administración Pública.

Diversas cuestiones se desprenden de la recapitulación del derrotero atravesado por el área de Investigaciones en los últimos veintidós años, pero en todo el recorrido hay una pregunta subyacente: ¿un área de Investigaciones al servicio de qué INAP? Porque está claro que, si se considera la normativa de centralización, la actividad de investigación tiene un lugar muy reducido en relación con un Instituto que prácticamente se piensa como organismo rector del Sistema Nacional de Capacitación. Efectivamente a eso responde la

evolución del área en la primera mitad del período analizado, que culminó en su virtual desaparición entre los años 2012 y 2016. No obstante, tanto las/os trabajadoras/es del Instituto como los actores académicos vinculados con los estudios del Estado y la Administración Pública parecen resistirse a la idea de que el INAP deje de investigar y se presente solamente como un espacio de difusión y capacitación.

Por su parte, el gobierno de la coalición Cambiemos se esforzó por recuperar esa marca del INAP, con el objetivo de ponerla al servicio de la legitimación de una política de modernización reduccionista y prácticamente orientada de forma exclusiva a la incorporación de tecnologías y la reducción del personal. Sin importar el sentido con el que fuera pensada desde el Ejecutivo, en la gestión interna del Instituto y gracias a que se convocaron cuadros académicos para su dirección, esta recuperación de la marca del INAP se puso de manifiesto en el proceso de jerarquización y profesionalización del área de Investigaciones que, efectivamente, eclosionó a partir de 2020 y reversionó un modo de hacer investigación desde el Estado para el Estado que no había sido visto desde los primeros años del INAP.

La prolífera producción del INAP entre 2020 y 2022, años en que se publicaron una cantidad de artículos e informes, resulta admirable para cualquier centro de investigaciones o casa de estudios. Pero lo que aquí más nos interesa recuperar es el cambio que se dio respecto de los temas abordados y el alcance de las investigaciones realizadas en este período. Ya no se trata simplemente de investigaciones sobre políticas públicas que estén al servicio del diseño o evaluación por realizar desde el Ejecutivo, ni de simplemente analizar la Administración Pública y a su(s) burocracia(s) con el objetivo de realizar una reforma o modernización. Esas líneas de trabajo aún están presentes, como bien lo amerita un organismo que ocupa el lugar del INAP, así como lo están las investigaciones que sirven para la revisión interna vinculadas con los estudios respecto de la capacitación en Administración Pública tanto en nivel el nacional como subnacional. Pero también vuelven a aparecer, por primera vez en cuarenta y siete años de historia, investigaciones orientadas a analizar otros aspectos del Estado en el que no necesariamente se vinculan con el funcionamiento directo de la Administración Pública. Investigaciones

principalmente orientadas a reflexionar sobre el sector productivo y lo que el Estado puede hacer interviniendo sobre él, promoviendo el desarrollo de sectores estratégicos, líneas de investigación que no eran desarrolladas desde la irrupción del golpe militar en 1976.

En relación con ello resulta sumamente importante la pregunta: ¿un área de Investigaciones al servicio de qué INAP? De la respuesta que el Ejecutivo brinde a esta pregunta depende el camino que aún queda por transitar para el área de Investigaciones.

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

---

## **Capítulo 6. Dentro de la «caja negra» del INAP**

*Elsa Pereyra, Dante Sabatto y Lourdes Alvez Taylor*

Podríamos cerrar el recorrido realizado por los momentos más destacados de la historia reciente del INAP, la que va desde el año 2000 hasta la actualidad, aquí nomás. Pero, al igual que en el Volumen I, y a diferencia de otros abordajes, nos interesa colocar en el centro de nuestra reconstrucción la perspectiva de las/os trabajadoras/es del Instituto. Si bien esta perspectiva ha contribuido a enriquecer de hecho el desarrollo realizado hasta aquí, en esta Parte se privilegia dar cuenta de aspectos de la vida del INAP que difícilmente podrían ser conocidos de otra manera. Porque lo que nos interesa ahora es recuperar vivencias, percepciones, sentidos construidos de manera colectiva en torno al trabajo y lo público.

Las primeras dos partes estuvieron dedicadas a la presentación y el análisis del modo en que los programas, proyectos y líneas de trabajo del INAP se correspondieron, en mayor o menor medida, con la mirada sobre el Estado y la Administración Pública que, desde el Ejecutivo, se impulsó en cada momento.

En esta tercera parte, nos centramos en la voz de las/os trabajadoras/es del Instituto, para sumergirnos en el «detrás de escena» de estos procesos, la otra cara de la historia del INAP.

En el Volumen I, reconstruimos, desde los testimonios de las/os trabajadoras/es y otras fuentes el significado del edificio de la avenida Roque Sáenz Peña, los soportes del trabajo del INAP representados por el trabajo administrativo, la Biblioteca y la Imprenta, y las trayectorias y saberes de las/os trabajadoras/es. En este segundo volumen analizamos, en el primer apartado, el modo en que ellas/os experimentaron los cambios de gestión, y procesaron cambios y continuidades «desde abajo»; aun cuando esta cuestión estuvo presente en el desarrollo del primer período de la historia del INAP, creemos necesario recuperar la experiencia del conjunto de los 50 años. En el segundo apartado realizamos, nuevamente a través de los testimonios, la caracterización de la(s) burocracia(s) del Instituto, reuniendo lo que presentamos por separado en el primer volumen, para hablar de los varios mundos que integran el INAP, las tradiciones y saberes amasados en el trabajo. El tercer apartado está dedicado a analizar el sentido del trabajo público construido en el organismo en un doble movimiento: la mirada sobre la Administración Pública que las/os trabajadoras/es del INAP modelaron en su hacer y el modo en que sus intervenciones en y sobre la Administración Pública hablan de ellas/os mismas/os.

Unas reflexiones finales contribuyen a componer estas semblanzas de la vida interna del INAP, que hacen juego con su producción.

## **Cambios y continuidades**

El INAP convivió, desde su creación en 1973, con veinticinco presidentes democráticos (de los cuales cuatro fueron interinos) y cinco de facto. El Instituto vio el retorno a la democracia después de la autodenominada «Revolución Argentina», pocas semanas después de su creación, así como un nuevo golpe de Estado tres años más tarde y un nuevo proceso de restitución del orden constitucional en 1983. La llegada de nuevas coaliciones, con diversas

composiciones internas y elencos particulares, tuvo efectos sobre la política del organismo.

Sus trabajadoras/es experimentaron de distintas formas los cambios de gestión, tanto de un gobierno a otro como las transiciones entre direcciones del Instituto dentro de un mismo gobierno. Las miradas sobre las distintas personas que se hicieron cargo de la conducción del INAP, los proyectos que estas buscaron desplegar, pero también sus estilos, sus formas de ejercer la autoridad y sus maneras de manejarse en el día a día, permiten reconstruir la historia del organismo desde otra perspectiva. En este punto, las reflexiones sobre el lugar de lo público y las representaciones en torno al Estado se mezclan con lealtades políticas, perspectivas ideológicas, vínculos afectivos y factores del orden de las relaciones interpersonales.

Para adoptar este punto de vista, consideramos que es necesario ampliar el enfoque de este volumen y volver sobre el período 1973-1999. La centralización del organismo implicó una mayor dependencia respecto del Poder Ejecutivo Nacional y, por lo tanto, una mayor permeabilidad a los cambios de signo de los gobiernos. Sin embargo, esto no implica que el INAP haya permanecido aislado de los vaivenes cotidianos de la política durante el período en el que funcionó como un organismo descentralizado. Todo lo contrario: también en esta etapa encontramos que para las/os agentes los cambios de gestión constituyen momentos clave de reordenamiento de las funciones y prioridades del Instituto, de las proyecciones generales de la política pero también de los procesos cotidianos; en algunos casos, representan puntos de quiebre para el desarrollo profesional de las personas, en la medida en que pueden resultar en salidas o reubicaciones del puesto de trabajo.

Sin embargo, en otros casos las continuidades pesan sobre los cambios. Nuestro propósito es dar cuenta de ambas caras de los procesos, que no son unívocos para todas las personas que pasaron por el INAP, sino que se ven implicados en la construcción de sentidos sobre el lugar del Instituto, el significado de la política pública y de la capacitación del personal y, en términos más amplios, el valor de la Administración Pública. A lo largo de este libro y del volumen previo, hemos buscado dar cuenta del modo en que el funcionamiento del INAP dependió tanto de las líneas estratégicas definidas por la dirección política como

del accionar de los elencos y equipos, cuyos saberes y capacidades incidieron directamente sobre el organismo. En este punto, ambas dimensiones vuelven a ponerse en contacto: partimos de testimonios de personas que formaban parte tanto del nivel de la dirección como de los equipos, y de agentes que se movieron entre un ámbito y el otro.

Podemos pensar tres niveles particularmente importantes del cambio de gestión. En primer lugar, los cambios en la dirección del INAP en particular. En segundo lugar, el pasaje de un partido o coalición de gobierno nacional a otro. En tercer lugar, en una posición intermedia, los recambios del Gabinete dentro de un mismo gobierno que afectan al Instituto; especialmente, las transiciones entre jefes de Gabinete, pero también entre secretarías/os.

El primer presidente del INAP fue José Serlin. En 1975, el Instituto fue transferido a la Secretaría General de Gobierno. En 1976, bajo la dictadura cívico-militar se ubicó, dentro de esta, en la nueva Subsecretaría de la Función Pública, y en abril se designó a Héctor Ricardo Puerta Ynda como interventor, quien ocupó esta función por un mes (Decreto 43/1976). Cumplido este plazo, se consideró concluida la intervención y se designó como nuevo presidente a Rizieri Arturo Rabboni; también se nombraron vocales para completar el Directorio (Decreto 537/1976), que funcionó con estas designaciones hasta 1983<sup>73</sup>.

La transición de la dictadura a la democracia tuvo un impacto fuerte sobre el INAP. Si bien el organismo había retenido cierta autonomía gracias a su carácter de ente descentralizado bajo el gobierno militar, esto no había implicado un aislamiento completo de la estructura estatal orientada a fines represivos en el marco de una dictadura totalitaria. No obstante, de acuerdo con los testimonios de trabajadoras/es que pasaron por el Instituto en este momento, la sensación era de una creciente libertad para desarrollar proyectos en los años finales del gobierno de facto. En este sentido, existen algunas divergencias: algunas personas sostienen que hubo una autonomía «casi plena» durante todo el período, mientras que para otras esta solo existió hacia el final.

---

73 Para quienes se hallen interesadas/os en conocer las trayectorias de las/os presidentas/es del INAP en el período 1973-1999, remitimos al Capítulo 5 del Volumen I de la historia del INAP.

En cualquier caso, 1982 significó un punto de quiebre. La derrota en la Guerra de Malvinas y el recrudecimiento de la crisis económica dieron fuertes golpes al gobierno militar, y esto se vio reflejado en su capacidad de control sobre las áreas de gobierno, entre ellas el INAP. Se describe, en este período, una mayor capacidad para desarrollar investigaciones sobre temas de interés personal y menores requerimientos de rendición de cuentas con autoridades superiores. Un investigador del Instituto refiere una anécdota vinculada al arribo de un nuevo funcionario a cargo del área, un coronel nacionalista que se interesaba por los temas trabajados en el equipo y promovió su continuidad. Esto nos permite pensar el modo en que se articulaban los saberes y las acciones de las/os trabajadoras/es con los lineamientos de los niveles superiores, cuya interacción no era lineal: como revela esta anécdota, existen grados de autonomía más allá de la jerarquía normativa.

Una transición de un régimen político autoritario a uno democrático no es comparable con transiciones entre gobiernos democráticos. En este sentido, cabe considerar cómo las/os agentes vivieron no solamente el proceso específico de apertura democrática iniciado en 1983, que condujo a la celebración de elecciones libres y la asunción de Raúl Alfonsín, sino un período más amplio de agotamiento de la legitimidad del régimen militar. De acuerdo con un trabajador, ya en 1982 se consideraba que el gobierno de facto entraba en una etapa terminal y se comenzaba a pensar en términos de «qué le podemos entregar al nuevo gobierno que venga».

Con respecto a la transición en sí, son reveladoras las anécdotas referidas a 1983 con un nuevo despertar de la protesta social en el marco de la relajación de los mecanismos represivos. Sin embargo, estos no habían desaparecido. Alberto Morán, que seguiría vinculado al Instituto por años, relata lo siguiente:

Cuando se viene la democracia, que ya se viene, acá hubo una movilización impresionante (...) era un hervidero. (...) Cuando se hizo una movilización muy grande en defensa de la democracia y para que no exista la dictadura, todos nos estábamos preparando para ir a la Plaza. Muchos, no todos, muchos. Nos estábamos preparando para ir a la Plaza (...). Había acá mujeres de militares, pero gente que estaba tan integrada acá que (...). Y jamás pasó nada acá, nunca hubo un problema,

o sea, tampoco acreditarle problemas cuando no los hubo, tampoco. A mí lo que me preocupaba era lo que pasaba afuera. Y entonces dijimos que íbamos a ir, entonces al primer grupo que estaba por salir le dicen «Tengo orden de tomar nota de todos los que salen, porque el que sale va a quedar cesante». Entonces, todos para adentro de vuelta, nos empezamos a reunir todos, a hablar todo el mundo y surge una idea: «¿Por qué no nos encontramos en la terraza? ¿Por qué no vamos a poder ir a la terraza?». La terraza era un lugar que el único que iba era el jefe de ascensoristas que tenía la vivienda. Y entonces empezamos a subir todos por las escaleras y por los ascensores a la terraza, y se llenó la terraza como cuando se llena una plaza. Y repetíamos los cantos de abajo, y tirábamos papelitos, y qué sé yo. Y cuando empezamos a bajar, no se animó nadie, nadie se animó, nadie se animó, porque (...). Pero no por nosotros, sino porque ya la democracia era muy fuerte, aún sin estar instituida. Eso fue una bomba (A. Morán, comunicación personal, 14 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Con la restauración democrática, el gobierno de Alfonsín jerarquizó el área de función pública convirtiéndola en secretaría. Asimismo, definió que la presidencia del Directorio del INAP sería ejercida por la persona a cargo de esta secretaría. En consecuencia, se abrió un período de mayor autonomía para el organismo, en la medida en que no hay ningún funcionario superior a su director en el organigrama de la Administración Pública. Entre 1983 y 1986, este cargo correspondió a Jorge Esteban Roulet.

La llegada de Roulet tuvo un efecto importante para las/os investigadoras/es del INAP, debido a que lo consideraban como uno de ellas/os, ya que había desarrollado su carrera en el ámbito de la investigación académica en el campo de estudios sobre el Estado y la Administración Pública y había compartido espacios de trabajo en esta materia con trabajadoras/es del Instituto. En 1986 Roulet fue reemplazado por Luis Stulhman, que se había desempeñado como investigador del INAP desde el período de la dictadura. Esta similitud en el perfil implicó que esta primera transición interna en la dirección no fuera vivida como un cambio trascendental, si bien para algunas personas implicó un cambio positivo, porque Stulhman estaba comprometido en forma más directa y personal con el Instituto. Esto no implicó, de todos modos, que no hubiera ciertas suspicacias sobre las personas que continuaban desempeñándose en

el organismo desde antes de la transición democrática, por parte de las/os nuevas/os funcionarias/os que buscaban legitimar un nuevo orden legal. La cuestión de la autonomía del INAP durante los años de la dictadura fue remarcada muchas veces como respuesta a estas sospechas de connivencia con el régimen autoritario.

En 1989 asumió la presidencia Carlos Saúl Menem, que designó como secretario de la Función Pública, y por lo tanto presidente del Directorio del INAP, a Gustavo Béliz. Es posible advertir una serie de quiebres simultáneos: se trataba del primer cambio de gobierno de la democracia, que además implicaba una transición entre dos partidos opuestos. Béliz era un hombre de confianza de Menem, como lo había sido Roulet en relación con Alfonsín, y tenía antecedentes en el campo de la investigación (si bien vinculados a cuestiones de administración del sector privado, más que del público). De acuerdo con una trabajadora del INAP, las personas que se desempeñaban en el Instituto desde la gestión previa impulsaron reuniones con el nuevo secretario a fin de persuadirlo de la necesidad de continuar con el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales iniciado por Roulet, y, en particular, aventar la sospecha sobre su sesgo político-partidario. De forma similar a lo ocurrido en la transición previa, se observa una tendencia que se mantendrá de distintos modos en muchos recambios de gobierno y de la conducción del Instituto, donde las/os agentes se perciben «bajo sospecha» de tener un compromiso político con el proyecto previo y experimentan, en consecuencia, una necesidad de «relegitimarse» periódicamente como trabajadoras/es públicas/os.

Béliz ocupó este cargo hasta 1992, cuando fue reemplazado por Claudia Bello, la primera presidenta del Instituto. Esta funcionaria se mantuvo en el cargo incluso en el marco de la reubicación de la Secretaría de la Función Pública (y el INAP) en la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuando esta fue creada luego de la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, esto implicó un cambio central: la secretaria ya no tenía acceso directo a la presidencia, sino que se encontraba supeditada al jefe de Gabinete.

Bello es una de las personas que más tiempo permaneció como presidenta, a pesar de los vaivenes políticos que marcaron su gestión. Algunas/os

funcionarias/os consideran que existe una cierta continuidad entre ella y Béliz, en función de una visión sobre el Estado y la profesionalización que iba en un sentido contrario a las reformas estructurales del período. Alternativamente, algunas personas advierten un relativo aumento de la debilidad del INAP desde la creación de la Jefatura de Gabinete, que supuso, en cierto sentido, una quita de autoridad para la conducción del Instituto.

En el año 2000 se produjo una nueva transición presidencial, la segunda de la democracia y un nuevo pasaje a otra coalición de gobierno: la Alianza, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa. Ese mismo año, Juan Patricio Furlong tomó la presidencia del INAP <sup>74</sup>.

De acuerdo con algunos testimonios, la llegada de la Alianza fue un proceso violento que produjo, desde el inicio, un quiebre radical con el período anterior. Esta transición tuvo un carácter traumático, incluso antes de los rumores de que se intentaría cerrar el Instituto. Distintas personas que trabajaban en el INAP en este período describen un clima de sospecha y, en general, un cierto desprecio hacia el organismo, que era visto como una estructura que había crecido demasiado y tenía excesiva autonomía. De acuerdo con los testimonios recogidos, esto se asociaba con cierto prejuicio sobre el compromiso ideológico de las personas que provenían de las administraciones menemistas. Las apreciaciones negativas sobre este cambio de gestión son muy significativas, porque se lo describe como un salto trascendental, en particular en el sentido de una transformación en la percepción que tenían las/os nuevas/os funcionarias/os sobre las/os trabajadoras/es.

Esto se dio en el marco de los intentos de cerrar el INAP, proyecto que era visto casi como una certeza para muchas/os agentes. La traducción institucional de esto es la intervención del INAP a cargo de Marcos Makón. En este sentido, la presidencia de Furlong, si bien implicó un quiebre con la etapa previa, también puede ser considerada como un período bisagra entre un Instituto descentralizado y con marcada autonomía, y una dirección nacional altamente

---

74 Desde 1999, se eliminó la Secretaría de la Función Pública, por lo que este cargo ya no se superponía con la presidencia del INAP. En su lugar, se creó la Subsecretaría de la Gestión Pública, directamente dependiente de la Jefatura de Gabinete (Decreto 20/1999). En el 2001, esta fue subsumida en la Secretaría para la Modernización del Estado, que contenía una Subsecretaría de la Función Pública (Decreto 673/2001).

dependiente de la dirección política. Los relatos sobre este proceso que va de la intervención a la centralización del INAP, se refieren a este como un período traumático en múltiples sentidos. Por un lado, había una cuestión estrictamente personal: amenazas de despidos y experiencias de maltrato signaron la etapa. Por el otro, había una cuestión identitaria más amplia, en la medida en que se percibía una caída del prestigio del INAP y, con él, de un cierto orgullo vinculado a ser empleada/o del organismo. Una trabajadora describe la centralización como un «castigo» al organismo, por el rol central que había logrado en las décadas previas.

En este sentido, el proceso de 2001 es comparado a veces con el de la transición de la democracia a la dictadura. Las/os trabajadoras/es tienden a remarcar las divergencias entre un momento y el otro, pero también ponen el foco sobre el hecho de que constituyen dos momentos constitutivos de la identidad del INAP. Una segunda referencia común tiene que ver con las acciones realizadas por las/os agentes en el marco de una situación social crítica, que en 2001 adquirieron una relación directa con la sensación de que el propio Instituto estaba en peligro:

... aparecen otros planteos que derivan en, bueno, las medidas que se toman con la Alianza, en el 2001, que yo pienso que ese es otro hito, porque el INAP deja de tener su autonomía, el Directorio (...). Creo que lo marco como un hito desde los dos lados: desde la decisión y desde la unidad que eso generó en el conjunto de las trabajadoras y los trabajadores, porque, bueno, se hicieron asambleas, tuvimos una reunión en Presidencia (A. López, comunicación personal, 26 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Eso nos lleva a que en el año 2000 quieran cerrar el INAP. Entonces, tuvimos que salir a la calle a hacer una radio abierta, clases públicas en Plaza de Mayo, todo para visibilizarnos, porque ya prácticamente nos cerraban, nos habían puesto en un listado junto con universidades para sacarnos (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

En el marco de estas acciones, el apoyo de las universidades es considerado muchas veces un factor crucial que obstaculizó el cierre del Instituto.

Por otra parte, en forma similar a lo ocurrido en las movilizaciones en defensa de la democracia en 1983, la ubicación del edificio del INAP frente a la Plaza de Mayo —que ya ha sido estudiada en el primer volumen de este libro— implicó una relación particular entre sus trabajadores/as y las movilizaciones de diciembre de 2001.

Luego de la centralización del INAP, Makón pasó a ocupar la vicejefatura de Gabinete y Hugo Cormick fue convocado como primer director nacional a cargo del Instituto. Su gestión fue un proceso breve que se vio interrumpido por la crisis institucional.

Luego de la renuncia del entonces presidente De la Rúa y el complejo proceso de sucesión abierto por esta, Eduardo Duhalde fue elegido por el Congreso Nacional como presidente interino a partir de 2002. Bajo su gobierno, la Jefatura de Gabinete fue reorganizada y el INAP pasó a depender de la Subsecretaría de la Gestión Pública, directamente bajo la Jefatura. En abril, se convocó a Enrique Iribarren como director del INAP. Debido a que el Instituto había sido convertido en una Dirección Nacional, ya no contaba con un Directorio ni una Presidencia ejercida directamente por una funcionaria o un funcionario de mayor nivel.

Iribarren fue convocado en medio de la crisis para reordenar el organismo bajo su nueva forma institucional. Se trata del primer director que surge de las mismas filas del INAP desde Stuhlman (de hecho, había sido vocal del Directorio a fines de los años noventa), y su nombramiento produce un efecto de alivio y reparación sobre el personal, que aún estaba procesando el doble golpe representado en general por la crisis de 2001 y en particular por la degradación jerárquica del INAP.

En general, la gestión de Iribarren es destacada por permitir atravesar la dura transición del 2002 al 2004. Se considera que fue un funcionario muy importante, pese a haber estado solo dos años al mando del INAP, asociado a un imaginario en torno de la crisis y la posibilidad de actuar en estos contextos.

Pensamos cómo la capacitación podía ayudar a articular un Estado fragmentado con la gente en la calle gritando «¡Que se vayan todos!». Y más de un funcionario se

tuvo que esconder acá en las puertas del INAP. Yo me acuerdo que Enrique Iribarren estaba en la mesa del diálogo y hacíamos talleres: «¿Qué podemos ayudar a hacer en este contexto de crisis?» (G. Falivene, comunicación personal, 27 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

En 2003, fue electo como presidente de la Nación Néstor Kirchner, quien nombró a Aníbal Fernández como Jefe de Gabinete. Bajo su gestión, la estructura de la Jefatura permaneció intacta. En marzo de 2004, Jorge Giles fue designado como director nacional del INAP; sería el funcionario que permanecería más tiempo a cargo del organismo: lo condujo por siete años, hasta 2011. Se trata de la única continuidad de un mismo director entre dos presidencias, si bien de un mismo signo político, las de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (quien asumió la presidencia en diciembre de 2007).

El pasaje de Duhalde a Kirchner no fue visto como una transición particularmente influyente sobre el INAP, probablemente debido a la continuidad derivada de la dirección de Iribarren. La salida de este y la llegada de Giles, en cambio, implicaron un cambio mayor, en el sentido de que Giles no provenía del equipo del Instituto. La suya era considerada una designación política que no respondía a criterios propios de las necesidades del organismo, sino a una lógica externa. Para una entrevistada, en este período, y en forma vinculada a la centralización del INAP, comenzaron a privilegiarse las designaciones por estas razones y se redujo la importancia dada al cargo de Dirección, en pos de una idea de que otras/os funcionarias/as de menor nivel sostendrán el nivel del Instituto. Tal como se refiere en el siguiente testimonio:

El INAP (...) no estaba como una de las principales políticas, pero funcionaba (...). El INAP tenía esto de que no importaba quién viniera, sabía que estaba Bonifacio (...), el director nacional cambiaba (...) y el comentario era eso, «Yo no sé nada de capacitación», está Bonifacio, ya está, resuelto, era el que te llevaba toda la gestión, entonces el director nacional que venía, bueno, «Quiero un programa para la ciudadanía de tal cosa», y el gordo decía «Ok, hacemos esto y esto», y «quiero sumar como docentes a tales», «Bueno sobre qué cosa, bueno, armamos una línea estratégica de formación sobre tal y tal cosa», y ya está, y el resto seguía haciendo su cosa

política (...) (Coordinadora del área de Evaluación de la Capacitación, comunicación personal, 5 de octubre de 2022)<sup>75</sup>.

La influencia de Giles sobre el INAP es considerada menor que la de otras/os funcionarias/os, como Juan Manuel Abal Medina. Este había dirigido el área de Investigación del Instituto durante la gestión de la Alianza y en el gobierno de Kirchner pasó a ser subsecretario de Gestión Pública, cargo que sostuvo cuando esta unidad fue elevada al nivel de Secretaría en 2008. En términos generales, se tiende a describir a las/os distintas/os directoras/es del INAP bajo el kirchnerismo como figuras menos influyentes sobre la vida interna del organismo<sup>76</sup>. Se suele poner el foco, más bien, en las continuidades entre distintas gestiones, por las que se responsabiliza a algunas figuras de los niveles intermedios, cuya permanencia en los cargos «acolchonó» de alguna forma los cambios: son los casos de Alberto Morán, Alberto Bonifacio, Diana Rinaldi, José Luis Tesoro, entre otros.

Una cuestión que comienza a observarse, en particular, en el período del INAP centralizado, es que los impactos de las transiciones de las direcciones políticas medias dentro de un mismo gobierno son tan relevantes como los derivados de la transición entre una presidencia y otra. Es posible que esto se deba, en parte, a la continuidad de cuatro presidencias consecutivas de un mismo signo político (Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner, entre 2002 y 2015). Para algunas personas, el comienzo de los gobiernos kirchneristas sí conllevó un cambio cualitativo:

Después otro hito importante es el 2003, ¿no? El 2003 o lo que viene a partir del 2003. Por qué, porque el INAP vuelve, retoma su función de rectora en términos de trabajar con los recursos humanos, en términos de plantear convenios colectivos, que hasta ese momento no teníamos, readaptar el SINAPA, varias cuestiones

---

75 En la misma línea, pero con un contenido más crítico: «Después empezó esta etapa [kirchnerismo] entra en una rutina desabrida, insulsa y de supervivencia (...). Era mantenimiento (...), rotaban los de arriba, Bonifacio permanecía (...). El que laburaba era Bonifacio (...). Nadie muere por una capacitación mal hecha, es un lugar muy proclive para que caiga cualquiera que no sabe nada (...). El INAP no existía para las autoridades políticas, pero sí para la Administración Pública» (Asesor en diseño del área de Capacitación, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

76 Según uno de los entrevistados, «El director nacional del INAP que te nombran te da la idea de la pelota que le dan al INAP».

(A. López, comunicación personal, 26 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Sin embargo, para otras/os empleadas/os, este proceso tuvo puntos de quiebre distintos: el ascenso de Abal Medina, de subsecretario a secretario de Gestión Pública en 2008 y de este cargo a jefe de Gabinete en 2011, tuvo un rol más importante. Esto se dio en el marco de la reelección de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta de la Nación, que implicó nuevos cambios estructurales: la Secretaría de Gestión Pública volvió al nivel de subsecretaría, pero incorporó además el área de Empleo Público. Al mismo tiempo, Giles dejó la conducción del INAP y fue reemplazado por Carlos Caramello, que ejerció en el cargo entre 2011 y 2012, y luego ocupó su lugar Rafael Ruffo.

Las gestiones de Caramello y Ruffo, y el período 2011-2013 en general, son considerados tiempos de cambios y continuidades dentro del Instituto. Por un lado, hay juicios de valor dispares sobre la llegada de Abal Medina a la Jefatura de Gabinete, cuyo mandato es pensado a veces como transformador, pero de resultados limitados en materia de gestión pública. Por otra parte, algunas voces tienden a ponderar la continuidad de actores dentro del INAP, como Alberto Morán y Alberto Bonifacio, que desde la época de Giles —e incluso desde antes— habían marcado el accionar del Instituto.

En 2013, Abal Medina dejó la Jefatura de Gabinete y fue reemplazado por el entonces gobernador de Chaco, Jorge Capitanich. En ese marco, se convocó a un nuevo director del INAP, el agente gubernamental Horacio Cao. Su gestión fue muy breve, y en los testimonios sobre la época suele marcarse más la influencia de Capitanich, cuyo perfil más bien político implicó para algunas personas una reducción de la importancia dada al INAP dentro de Jefatura.

En 2014, Cao fue reemplazado por Ana Edwin, la segunda y última mujer en ocupar este cargo hasta el presente. En 2015, hubo un nuevo recambio en la Jefatura de Gabinete y Aníbal Fernández fue designado como jefe. Esto implicó una profundización del enfoque político de esta área en el marco de un año electoral. Sin embargo, algunas/os trabajadoras/es del INAP resaltan que este aún mantenía cierta autonomía ante los vaivenes políticos: en otras palabras,

que aun si los cambios internos en el gobierno influían sobre el Instituto, no lo hacían tanto sobre este como sobre otras áreas de la Administración Pública.

En todo el período kirchnerista, se sucedieron cinco directoras/es del INAP luego de la salida de Iribarren: Giles, Caramello, Ruffo, Cao y Edwin. En términos generales, muchas de las referencias a estas figuras tienden a indicar que tanto los nombramientos como las salidas dependían de factores políticos externos más que de las condiciones y necesidades internas del INAP. Esto constituye una novedad del período, que posiblemente se inaugura con el caso bisagra de Iribarren: si, por un lado, este ya era parte del INAP y consiste en el último nombramiento de una persona interna al Instituto como director, por otro lado, debe resaltarse su pertenencia al sindicato UPCN, que fue señalada por algunas personas como una de las razones detrás de su nombramiento. El caso de Cao también resulta excepcional, no solo por su brevedad, sino porque se trataba de un agente gubernamental formado por el Instituto; en este sentido, su pasaje suele ser destacado entre los demás por ser considerado una persona «del palo». Esto suele ser contrastado con la llegada de Edwin, que implicó para algunas personas un retroceso.

Al asumir el gobierno de Mauricio Macri, y tal como lo señalamos en capítulos anteriores, se hicieron relevantes cambios en la estructura del Gabinete. En primer lugar, se creó un Ministerio de Modernización, a cargo de Andrés Ibarra, en el que se reubicaron las funciones de gestión y empleo público que antes se desarrollaban en el ámbito de la Jefatura de Gabinete. En segundo lugar, el INAP fue transferido a la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil (Decreto 13/2016); en marzo de 2017, fue elevado al nivel de subsecretaría y trasladado a la Secretaría de Empleo Público (Decreto 170/2017).

El macrismo implicó un punto de quiebre fundamental para el INAP. Este diagnóstico es una constante repetida en casi todos los testimonios de personas que pasaron por el Instituto en este período. En primer lugar, se reactivó la cuestión de la «sospecha» sobre una pertenencia política alineada con el gobierno previo, que resulta, de acuerdo con algunas/os trabajadoras/es, en una cierta persecución y destrato de parte de las nuevas autoridades. Esto se enmarca,

para otras personas, en una política más amplia de reducción de la planta estatal, que se aplica en primer lugar a través del sistema de retiro voluntario. Muchas personas describen haberlo aprovechado como una oportunidad para retirarse del Instituto en una gestión que no consideraban aceptable.

El nuevo director del INAP en este período fue Eduardo Salas, que aceptó conducirlo por poco más de un año (que coincide con el último período como Dirección Nacional). Su etapa es fruto de apreciaciones dispares, porque se suele combinar una mirada muy negativa sobre la gestión del ministro Ibarra y de otras autoridades con un juicio más complejo sobre el director del Instituto. Salas había trabajado en él desde 1977 hasta mediados de la década de 1980 y se había desempeñado en distintas áreas de gestión pública durante las últimas dos décadas. En un sentido, puede compararse su convocatoria con la de Enrique Iribarren en 2002: nuevamente, se trata de una persona interna del organismo en un contexto considerado crítico. Algunas personas describen una suerte de «protección» por parte del nuevo director ante el maltrato percibido de parte de otras autoridades.

Como se desprende de esto, el advenimiento del macrismo suele ser comparado con el gobierno de la Alianza. Esto resulta significativo, porque no hubo indicios de que se buscara cerrar el Instituto, como había ocurrido a principios de siglo, sino todo lo contrario: se lo elevó jerárquicamente y se lo reubicó en un nuevo ministerio. Sin embargo, para muchas personas, el macrismo implicó un «retorno» al proceso de 1999-2001, o bien lo perciben retroactivamente como un «preámbulo» del gobierno del PRO. Una entrevistada se refiere a ambos como «etapas de malestar» en el INAP. En síntesis, la nueva etapa es considerada un período de fuertes cambios, caracterizado en forma ampliamente negativa, que implicó rupturas incluso en un nivel micro, en términos de las relaciones de compañerismo y los vínculos sociales dentro del Instituto. Sin embargo, esto a veces aparece retratado como algo que ocurrió a pesar de Salas o, en todo caso, en forma separada de él más que comandado por el nuevo director.

En 2018, el Ministerio de Modernización fue convertido en una secretaría dentro de la Jefatura de Gabinete, a cargo de Marcos Peña, en el marco de una nueva

crisis económica. El INAP pasó a depender directamente de esta nueva área. Desde 2017, su nuevo director era Santiago Bellomo, aunque parece haber tenido más impacto la salida de Salas que la llegada del nuevo funcionario. Los cambios desde 2018 suelen ser relatados en relación con la desaparición del Ministerio de Modernización y la nueva organización de la Jefatura.

El comienzo del gobierno del Frente de Todos, en diciembre de 2019, trajo nuevos cambios en la estructura organizativa del Gabinete. Dentro de la Jefatura, se creó la Secretaría de Gestión y Empleo Público, donde se reubicó el INAP. El primer jefe de Gabinete fue Santiago Cafiero, con trayectoria en el IPAP bonaerense; como secretaria de Gestión y Empleo Público se ubicó Ana Castellani, y como director del INAP se designó a Alejandro Estévez. La llegada de este nuevo gobierno implicó un nuevo cambio clave para muchas/os agentes, en particular en contraste con la situación anterior.

Por otra parte, este proceso coincidió con la pandemia de COVID-19 y las medidas de aislamiento dictadas en consecuencia. La apreciación de la transición entre los gobiernos de Cambiemos y el Frente de Todos se ve muy marcada por percepciones en torno al trabajo remoto, la virtualización de los procesos y, en general, la respuesta del Estado a la pandemia.

En 2021, hubo dos cambios clave: la Jefatura de Gabinete pasó a ser ejercida por Juan Manzur y Estévez fue reemplazado en la dirección del INAP por Mauro Solano, que se desempeñaba como director de una de las áreas internas hasta ese momento. Entre fines de 2022 e inicios de 2023, ambos organismos sufrieron nuevos recambios: como Jefe de Gabinete asumió Agustín Rossi y como director del INAP, Leonardo Bottinelli. Algo que merece ser resaltado es la continuidad de la secretaria de Gestión y Empleo Público, Ana Castellani, en todo el período. Este es el proceso que se desarrolla en el momento de elaboración de este libro y las perspectivas de las/os trabajadoras/es del Instituto sobre el presente resultan menos claras que sus juicios sobre gestiones previas, aun cuando transmiten una combinación variada de altas expectativas y alivio. De todas maneras, sería prematuro reconstruir las representaciones sobre estas últimas transiciones, aunque parecen ser vistas, por el momento, como procesos de relativa continuidad.

En síntesis, los cambios gubernamentales incidieron sobre la vida interna del INAP, sobre todo en algunos hitos decisivos: en los casos de la llegada del gobierno de la Alianza, en 1999, y del de Cambiemos, en 2015, se atravesaron procesos críticos, donde se describen elevados niveles de maltrato y un clima general persecutorio. En otros casos, fueron más influyentes los cambios en el Gabinete, en particular a partir de la creación de la Jefatura y el traslado del INAP a su estructura en 1994, que implicó de alguna manera una degradación para el organismo. Por otra parte, en ciertos casos, los cambios de directora/or del Instituto resultaron más influyentes que los cambios de gobierno, como ocurrió con Enrique Iribarren en 2002 y Horacio Cao en 2014. En el siguiente testimonio queda condensado el modo en que estos cambios fueron vivenciados por las/os trabajadoras/es:

A lo largo de los años, uno ya sabe que esto es cíclico. Uno ya está preparado a esto, a empezar de nuevo, por eso somos resilientes, y tenés que justificar que no sos «ñoqui», que trabajás, que estás comprometido (...). Todas las veces (...), la persona que viene acá, viene, mira una lista y dice cuántos de éstos son o no son (...). Son nombres, no conoce a las personas (...). Hemos tenido jefes (...) [a los] que no les hemos conocido la cara (...), hemos tenido personas que se involucraron más con el Instituto y personas que no (...), hemos tenido un jefe al que evidentemente le dieron el cargo, y estaba ahí, y el organismo seguía funcionando igual (Gestión de la capacitación 2, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

Los cambios ocurrían, en tanto que las/os trabajadoras/es del INAP permanecían:

... [frente a los cambios de gestión] nunca vi un Estado mezquino que haya desatendido (...). Desde este lugar, no,(...). Visto desde la Plaza de Mayo, el INAP y sus «hermanitas», para mí siempre se enfocaron (...) en lo mismo y, para mi gusto, bien. Lo que noto un cambio de forma, obviamente, el político tiene su forma y lo transmite hacia adentro (un secretario de Néstor no es lo mismo que de Cristina, o de Mauricio, o de Alberto...), pero más o menos la demanda no los deja correrse mucho de lo que tienen que hacer. Yo creo que la demanda nos sostiene en un sentido [un motor propio de la Administración Pública que no admite] cambios fuertes, porque adentro la Administración Pública cambian las cúpulas, pero por debajo estamos nosotros, estos que quedamos con muchos años y en cierta forma exigimos cosas (Gestión

de la capacitación y docencia del área de Informática, comunicación personal, 23 de agosto de 2022).

A continuación, nos metemos en este «nosotros»: los elencos y equipos del INAP.

## **El cemento del INAP: la burocracia, sus trayectorias y sus saberes**

Como hemos visto anteriormente, desde la centralización en adelante el gobierno del INAP se caracterizó por conducciones relativamente débiles o de corta duración. Y a lo largo de los capítulos que integran este libro hemos tenido oportunidad de comprobar una y otra vez el decisivo impacto que ese hito tuvo, y el modo en que determinó el desarrollo del organismo hasta la actualidad. En la experiencia de las/os protagonistas de esta historia, una idea, una respuesta, una actitud ha sido invocada de manera recurrente para explicar(se) cómo atravesaron los desafíos que se les fueron presentando: la reinención.

La reconstrucción del sentido del trabajo del y en el INAP suponía, para sus trabajadoras/es, refundar su ser y estar en el mundo de la Administración Pública del cual formaban parte. En esa refundación, lo que estaba en juego era su utilidad, esto es, el «para qué» del INAP. Como lo sostuvieron muchas/os de las/os entrevistadas/os, la necesidad de la capacitación instalada como derecho de las/os trabajadoras/es públicas/os constituyó, por cierto, una base sólida a partir de la cual esa reconstrucción fue posible. Pero, además, había que dotar de contenido y sentido a la capacitación. Porque, por otra parte, y como hemos tenido oportunidad de comprobar en los capítulos previos, la función de la capacitación era el «carozo» del organismo —tal la expresión utilizada por una entrevistada—, de suerte que en circunstancias en que la dirección política fallaba o se debilitaba, la función de investigación acompañó en mayor medida ese debilitamiento, en tanto que la de capacitación mostró mayor autonomía. Es recién en el período actual en que están siendo redactadas estas líneas que la actividad de investigación ha recobrado vitalidad e impulso, restableciéndose cierto equilibrio en el desarrollo de ambas funciones.

Pues bien, la necesidad de la capacitación fue sostenida aun en circunstancias adversas y de fuertes replanteos del papel del INAP, porque los elencos y equipos mostraron suficiente creatividad para sacar «conejos de la galera» e impulsar desarrollos e innovaciones que, como documentamos en el Capítulo 3, fueron posibles por las tradiciones y aprendizajes forjados en el período anterior, y por la continuidad de ciertas figuras que, por medio de su liderazgo y la capacidad de organizar el trabajo de los equipos, garantizaron las condiciones para que ello ocurriera. Advertimos, entonces, una interesante combinación de cambio y continuidad en este particular proceso desatado a partir de la crisis de 2001: el cambio concebido en términos de innovación fue posible por la continuidad de ciertas/os hacedoras/es que, capitalizando la crisis, abrieron la «ventana de oportunidad» para la experimentación y validación de enfoques que venían siendo planteados desde mediados de la década de 1990. Suturada la crisis y restablecida cierta normalidad, fueron esos mismos elencos los que contribuyeron a la estandarización de los procesos y a sentar las bases para afrontar un nuevo momento de replanteos del modo de trabajar a partir de 2015 y, particularmente, de la crisis sanitaria desatada por la pandemia en 2020. Desde 2015 la dirección política del INAP recuperó centralidad en el gobierno de la alianza Cambiemos primero y luego en el del Frente de Todos. Si entre 2016 y 2019 la experiencia fue, desde la perspectiva de las/os trabajadoras/es del INAP, entre desconcertante y traumática, la actual ha estado marcada por la crisis de la pandemia. En ese contexto se reeditaron condiciones extraordinarias para la creatividad y la innovación que dieron lugar a las iniciativas de los equipos, en un clima de trabajo que reestableció la confianza entre el nivel de conducción política y la «línea».

Este recorrido pone de relieve la fortaleza de los elencos y equipos del INAP, sustentada en un conjunto de recursos y destrezas construidos de manera individual y colectiva a lo largo del tiempo en la propia situación de trabajo. En este apartado exploramos, teniendo como punto de partida el análisis realizado para el período 1973-1999, el desarrollo de los modos del trabajo en el INAP tomando en consideración la articulación entre trayectorias y saberes, y el papel desempeñado por algunas figuras en ese desarrollo. Muchas de las trayectorias identificadas comenzaron a forjarse en el período anterior y mostraron una perduración notable. Algunas de las figuras de las que hablamos, y a las que

ya hemos hecho referencia anteriormente, han sido testigos y protagonistas de la vida del Instituto desde prácticamente sus inicios, allá por mediados de la década de 1970; mientras que otras iniciaron su vínculo con el INAP en la década de 1990, cuando la masificación de la actividad de capacitación y la renovación de la agenda de investigación demandaron la incorporación de nuevos cuadros.

### **La construcción de una cultura organizacional**

Podemos realizar una caracterización general de las/os trabajadoras/es del INAP a partir de rasgos y atributos compartidos, según surge de los aportes de las/os entrevistadas/os que involucran no solo el ejercicio de autodefinición que ellas/os ensayaron, sino también una mirada sobre el conjunto del personal del organismo.

La burocracia del INAP se caracteriza por la estabilidad y permanencia en el organismo, registrándose cambios en las posiciones ocupadas como consecuencia de la progresión en las carreras, pero también de cierta rotación de determinados perfiles en función de los asuntos involucrados. El grueso de la planta presenta, por tanto, una antigüedad considerable, incluso en los casos de quienes se hallan contratadas/os. Esto nos habla de una burocracia madura. Si bien los equipos experimentan renovación, esta ocurre sin que signifique desplazamientos de los cuadros preexistentes que, por lo general, concluyen su trayectoria laboral con el retiro por jubilación. También hemos comprobado que, entre muchas/os de las/os entrevistadas/os, la experiencia de trabajo se circunscribe únicamente al ámbito público y, dentro de ello, al INAP<sup>77</sup>.

Yo empecé a trabajar en el INAP cuando tenía 16 años (...). En ese momento, el (...) escalafón para menores de 16 años era subgrupo, trabajábamos 6 horas, y después al cumplir los 18 pasabas a ser administrativo o de servicios, y era otro escalafón, ya con letras y números. Yo empecé, estaba haciendo el secundario, no lo había terminado, todavía estaba en tercer año y, bueno, cuando entré acá al INAP empecé en la Mesa de Entradas como cadete; cuando cumplí los 18 me pasaron a (...), como administrativo

---

77 Si bien no contamos con suficientes elementos para generalizar estas características al conjunto de las/os trabajadoras/es, es altamente probable que sea una experiencia compartida por un gran número de ellas/os.

pasé a Imprenta, que había una vacante y, bueno, a partir de ese momento, ya hace 46 años, estoy en Imprenta, hace 44 años (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Yo entré al INAP a los 16 años, de cadete. En esa época, hasta para entrar de cadete te hacían la averiguación de antecedentes. Tardé seis meses en entrar, así que el primero de julio del 78 entré como cadete (...). La idea era, hasta los 18, ser cadete y ahí pasabas a ser empleado administrativo. Yo tuve la suerte o tuve un jefe que me dio la posibilidad, yo ya a los 17 hacía trabajos administrativos. Mi tarea era ir a Casa de Gobierno todos los días, al Ministerio de Economía, al Banco Nación, que son los lugares donde siempre la administración del INAP se manejaba. De Economía [el ministerio] por los fondos, Nación porque teníamos las cuentas y, a veces, a la Aduana, a la SIDE o al Ministerio de Interior (G. Renzulli, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

La estabilidad del grueso del personal no fue afectada por el cambio de gobierno ocurrido en 2015, aun cuando se registraron despidos que afectaron principalmente a agentes contratadas/os en circunstancias desagradables y violentas —como ocurrió en el conjunto de la Administración Pública Nacional—<sup>78</sup>. La designación de Eduardo Salas como director institucional funcionó como una suerte de escudo protector que garantizó la situación general del personal. No obstante, y en línea con el recambio generacional, algunas/os aprovecharon para retirarse por jubilación.

Esta permanencia y estabilidad han favorecido en la mayor parte de las/os trabajadoras/es el desarrollo de un arraigado sentimiento de pertenencia, lo que alcanza no solo a los perfiles técnicos, sino también a los administrativos. Como suele ocurrir en otras áreas de la gestión estatal, el sentido de pertenencia roza la reproducción de lazos de familiaridad y se halla favorecido por relaciones de amistad forjadas a partir del trabajo:

---

78 De acuerdo con los testimonios recogidos, la modalidad de despidos empleada fue la que generalmente las/os funcionarias/os de Cambiemos adoptaron en el conjunto de la gestión pública: las/os agentes se anoticiaban de tal situación, porque se les impedía el ingreso a la oficina en la que se desempeñaban. Luego, el listado del personal que revista en la actualidad las incorporaciones recientes se corresponden más con la actual gestión que con la de Cambiemos: de 137 personas, 70 tenían 10 años o menos de antigüedad (51,1 %) y, de ellas, 43 se incorporaron durante la actual gestión (31,4 %).

INAP hoy tiene gente que tiene muchos años adentro del INAP (...). [En el área de Administración de la Capacitación] se juntaron toda la vida, cuando eran chicos iban a bailar, cuando eran grandes iban a los casamientos, así, eran una familia (...), vivían muy unidos, en otras cosas [por fuera del trabajo], y se nota hoy ese clima hermoso que tenemos acá (...). Muchas horas juntos (...), los varones muchas horas de vuelo de la noche, salían a bailar en grupo (...), por eso tenemos el grupo que tenemos hoy (...). Si me pongo a buscar, hay comadres ahí adentro (Gestión de la capacitación y docencia del área de Informática, comunicación personal, 23 de agosto de 2022).

La burocracia del INAP presenta un nivel elevado de formación terciaria y universitaria, con un predominio significativo de la ciencia política como disciplina de base. El solo hecho de trabajar en el organismo promovió en muchas/os el completamiento de los estudios secundarios o la continuación de estudios en el nivel superior, en campos afines. Pero sin dudas, más allá de la especialización relativa asociada con la formación de grado y posgrado, han sido el aprendizaje y la experiencia en la situación de trabajo las principales fuentes que explican los saberes puestos en juego para desarrollar y resolver las actividades en las diversas áreas del organismo, lo cual comporta una marca distintiva para el conjunto del personal, tanto en los perfiles técnicos como en los administrativos.

El INAP (...), muchas veces junto con sus trabajadoras y trabajadores, ha tenido que enfrentar grandes desafíos. En ese aspecto, yo quiero destacar que el personal de la casa es personal absolutamente calificado. Nosotros contamos con pedagogos, abogados, licenciados en lo que es educación, entonces toda esta formación, la vasta experiencia de la gente que conforma este organismo, permitió que siempre estuviera (...) a la altura de las circunstancias y de los desafíos que esta organización tuvo que enfrentar. Y siempre decimos, estamos permanentemente reinventándonos para poder acompañar con nuevas propuestas, nuevos proyectos, promoviendo reformas normativas. En algunos de los casos hemos tenido éxitos, en otros hemos fracasado (A, Bello, comunicación personal, 18 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Como sostuvimos en el Volumen I, los saberes construidos en la situación de trabajo tienen un gran componente de gestión. El conocimiento especializado

está en la base del desarrollo de las intervenciones en capacitación —el diseño de las propuestas en términos de públicos, contenidos, modalidades, etc.— y en la producción de capacidad analítica —qué investigar/analizar y con base en qué reglas y procedimientos para comunicar resultados—, y es un conocimiento muy específico del INAP, aun cuando sus portadoras/es podrían capitalizarlo en otros lugares de trabajo. Pero lo que envuelve e imprime un sello fuerte, particularmente a la capacitación, es su gestión. Un *saber hacer* que tuvo como norte «que las cosas salgan».

Todo ello fue modelando una cultura organizacional caracterizada por la disposición para enfrentar desafíos y resolver problemas en dinámicas horizontales de interacción que, a su turno, reconocen jefaturas claras. La confianza como base de la relación entre la dirección política y las primeras y segundas filas, por un lado, y entre esas primeras y segundas filas y las/os integrantes de los equipos de trabajo, por el otro, constituyó un rasgo presente al menos desde la década de 1990, que se vio degradado o alterado en dos momentos de la historia del organismo: los gobiernos de la Alianza en 1999-2001, y Cambiemos en 2015-2019. Ya fuera por la sospecha de «menemismo» o «kirchnerismo», respectivamente, o bien por la restitución de distancias jerárquicas que marcaban los límites entre la concepción y la ejecución, esa confianza experimentó resquebrajamiento y en todo caso se recreó, a modo de refugio, en el interior de los equipos. El siguiente testimonio da cuenta de la crítica experiencia atravesada por la mayoría de las/os trabajadoras/es durante la gestión de Cambiemos:

Se rompió todo, se rompió el compañerismo, se rompió esa posibilidad de trabajar en libertad, se rompió esa interacción con el director, con todo el respeto que implicaba. Pero también a mí me parece que hay otra cuestión: cuando vos no reconocés en tus cargos superiores además el conocimiento propio que te da estar ahí (...), más allá de (...), porque todos llegaron con línea política, eso no está en discusión (...), cuando vos tenés como interlocutor a alguien que podría estar acá como podría estar en el Mercado Central, encima me tengo que dejar castigar por esta persona, no (...). Y yo ya veía que todos se pedían el retiro, que se iban todos, o se jubilaban o se iban, los más grandes se iban (...). Entonces ahí ya, bueno, punto (...) (Investigadora, comunicación personal, 26 de octubre de 2022).

Aquí se pone de relieve una alteración considerable en la cultura organizacional que se había venido forjando a lo largo de la vida del Instituto y que sería trabajoso reconstituir. De acuerdo con los testimonios recogidos, las/os referentes de la actual gestión lograron restituir esos lazos, lo que permitió que las/os trabajadoras/es del INAP compartieran su *saber hacer* y transmitieran su memoria histórica que era nuevamente valorada. Ello permitió, a su turno, sortear situaciones en las que, de lo contrario, se hubiera pagado un costo de aprendizaje alto —la más dramática de las cuales fue, sin duda, la pandemia—. Como comprobamos a lo largo de esta reconstrucción histórica, es en tales situaciones límite que afloran con mayor claridad los componentes de la cultura organizacional que combina disposición al cambio —la «reinención»— y conservación —de las tradiciones, de un *saber hacer* que se transmite dentro de los equipos— A su vez, la pandemia ofició como el disparador para activar el compromiso con lo público que forma parte de la cultura del INAP.

El INAP, en ese momento [la década de 1990] no estaba o yo no lo veía tan politizado como lo estuvo mucho después (...). Había una continuidad en el funcionariado (...) como es el caso de Alberto Bonifacio (...) y otra gente (...), Virginia Bidegain, Liliana González (...), la política existía, pero no estaba tan presente en el discurso de los funcionarios (...), porque para mí el INAP (...) tenía un rol como lo tuvo siempre (...) y todos, de alguna manera, estábamos comprometidos con ese cumplimiento (...) y trabajábamos bajo ese lema (...). No importaba, de alguna manera (...), quién era el funcionario de turno (...). Había una cúpula que era política y tendría sus cosas, pero que no tenía una relación directa con la gestión del organismo (Gestión y docencia del área de Informática, comunicación personal, 6 de septiembre de 2022).

Un motor propio del INAP activado por sus hacedoras/es y sus equipos. De eso nos ocupamos a continuación.

## **Figuras y equipos**

Cuando hablamos de liderazgos, pero también de presencias fuertes que tallan en los equipos de trabajo, entre los testimonios se destacan figuras que habían marcado el desarrollo del INAP en el período anterior, como Alberto Bonifacio, Alberto Morán, Graciela Falivene, Diana Rinaldi, Virginia Bidegain, Liliana González, Elisa Lemos, Catalina Olrog y Alejandra Bello. En el plano de

la administración, Gustavo Renzulli, Liliana Falabella, el equipo de Imprenta con Emilio Etchart a la cabeza, y la Biblioteca con Alberto Morán como referencia obligada. Son figuras que garantizaron la continuidad del trabajo del organismo y que fueron particularmente decisivas en la crisis de 2001, cuando había que refundar al INAP y reconstruir su sentido.

De todas ellas, los testimonios destacaron especialmente a Alberto Bonifacio como un gran sostenedor del Instituto en situaciones críticas. Al frente de la estratégica Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, que reunió a las anteriores direcciones nacionales de Capacitación y de Formación Superior, fue responsable de la organización y relanzamiento del Sistema Nacional de Capacitación:

Acá también nos tocó vivir la crisis del 2001. Yo recuerdo estar mirando desde el ventanal del cuarto piso cruzar a la Policía montada la Plaza de Mayo. Tengo ese recuerdo como si hubiese sido la semana pasada (...). Nosotros acá estamos en un punto crítico geográficamente en relación con la Administración, y bueno, ese es un recuerdo fuerte que tengo del INAP en cuanto a la cuestión histórica. Anteriormente, cuando nos redujeron los salarios (...), la gente no quería venir a los cursos (...). Ya después, cuando aparece la estabilidad institucional (...), asume Alberto Bonifacio como director del Sistema (...). Eso trae (...) un volver a construir la organización (...). Me acuerdo que hicimos unos talleres al principio, que decíamos que era para volver a «coser» la institución, porque la institución estaba resquebrajada. Había que reconstruir y construir, y ahí aparecen una serie de normas que hacen al sistema nacional de capacitación, y de a poco se empieza otra vez a salir adelante con las actividades (E. Lemos, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El 2001 (...), estaba viniendo al INAP, me llamó Alberto Bonifacio avisándome «No vengas porque están incendiando la puerta». Entonces me volví (...), era justo a fin de año (...), venías y era todo una desorientación (...). Paulatinamente, se armó un poco la cosa (...) y siguió Alberto Bonifacio (...). Lo que salvó al INAP durante mucho tiempo fue el Sistema Nacional de Capacitación (...). Cuando asume Kirchner, nombra una serie de directores del INAP que fueron (...) de terror (...). Lo que funcionó durante casi todo el período de los Kirchner fue el Sistema Nacional de Capacitación (...)-

Veían que la cinta transportadora funcionaba y la dejaban funcionar (Administrador gubernamental de la primera promoción y asesor de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022).

El caso de Bonifacio —alguien de adentro, «zorro viejo, un burócrata hecho y derecho» como caracterizó una de las personas entrevistadas— resulta extraordinario aunque no único en el conjunto de la Administración Pública, debido a la continuidad en funciones relevantes dentro del INAP: desde su ingreso en 1978 y hasta su jubilación en 2016, estuvo involucrado en gran parte de los procesos y las decisiones centrales que jalonaron la vida del organismo. Resulta difícil, en fin, hablar del INAP sin pensar en Bonifacio.

Las/os hacedoras/es del Instituto que mencionamos anteriormente se caracterizaron por su capacidad para organizar e integrar equipos, y para establecer dinámicas de trabajo en las que las necesarias rutinas abrían espacio para la innovación, y la existencia de responsabilidades diferenciadas y jerarquías no impedía el desarrollo de prácticas colaborativas, como se pone de relieve en el siguiente testimonio:

Tuve una excelente jefa (...), que era Graciela Falivene (...), y que me fue enseñando paso a paso las diferencias que había entre lo público y lo privado (...). Y (...) aprendí muchísimo, porque con ella implementamos lo que hoy se conoce como «Beneficios Arancelarios INAP» (...). ya no había presupuesto para posgrados y empezamos a pensar en la manera de seguir contando con formación para los profesionales (...)- Y lo que empezó como una idea muy loca (...) funcionó, tuvimos apoyo por parte de muchísimas casas de estudios (...). Graciela Falivene era una gran innovadora en las metodologías que utilizaba y (...) empezamos poco a poco, casi sin darnos cuenta (...), a formar el programa [de becas] (...). Y así comenzamos a gestar lo que llega hasta hoy (...). Fue una idea innovadora (...). Principalmente recibimos el apoyo de Graciela Falivene, que siempre fue innovadora, siempre, empezó a pensar que sí (...). Es una persona que también pensó los foros como una retroalimentación de aprendizaje y que podía ser autogestionado por los participantes. También empezó a pensar en la gestión del conocimiento (...). Estábamos todos con el libro de Nonaka [sobre la gestión del conocimiento en organizaciones] y la gestión del conocimiento

(V. Dicianna, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Esta escena se reprodujo en otros testimonios, dando cuenta del modo de trabajo que tendió a predominar especialmente en el área de Capacitación<sup>79</sup>, en la que se combinaban —y se combinan— perfiles y prácticas que solemos etiquetar por separado bajo las categorías de *saber técnico* o *especializado* y *saber administrativo* —como si este no fuera también especializado—. La reconstrucción de la experiencia de trabajo a partir de los testimonios recogidos sugiere que esas etiquetas no alcanzan a captar suficientemente la particular combinación de recursos, conocimientos y lógicas que las/os trabajadoras/es organizadas/os en equipos pusieron —y ponen— en movimiento.

Es conveniente recuperar los aportes de dos autores que trabajamos en otra oportunidad<sup>80</sup> para dar un marco conceptual al trabajo en equipo que tendió a desarrollarse dentro del INAP. La metáfora del equipo, según Carpenter (2001), es poderosa por su simpleza y su pregnancia social. Connota una ética de la participación a partir de la cual las/os integrantes de la organización comparten procesos y resultados abstrayendo jerarquías y asimetrías, desdibujando aproximaciones individualistas e igualando y totalizando tanto lo bueno como lo malo (el equipo juega como un todo; el equipo pierde o gana). Si bien la imagen conlleva una sobresimplificación de la compleja vida de cualquier organización y los procesos decisorios que en ella tienen lugar, sobrevive por su extraordinaria capacidad evocatoria. Asimismo, produce otros dos conjuntos de simplificaciones: autoridad y virtud. Los equipos tienen entrenadoras/es, capitanas/es y defensoras/es —lo que supone una jerarquía implícita según la cual algunas/os dirigen y otras/os siguen a los dirigentes—. Este ordenamiento, por otra parte, goza de reconocimiento y aceptación por parte de los miembros y no alcanza a diluir en su autocomprensión la idea fuerza del conjunto que juega un mismo partido, de la totalidad que «tira del mismo carro». Ser parte del equipo demanda virtudes como la persistencia y el sacrificio de las metas puramente individuales. Por su parte, Goffman (1997) identifica dos componentes centrales

---

79 En el área de Investigación, las prácticas siguen en mucha mayor medida las tradiciones de trabajo individual, aun cuando la organización de equipos no estuvo totalmente ausente. En todo caso, estos equipos eran circunstanciales y más reducidos.

80 Lo que sigue está tomado de Pereyra (2016).

de la relación de equipo: por un lado, la *dependencia recíproca* por encima de diferencias sociales o estructurales y, por el otro, la *familiaridad* entendida como una suerte de cofradía sostenida no necesariamente por el afecto, sino por el hecho de ocupar un lugar y contribuir a preservar los discursos, fundamentos y prácticas que componen la cultura organizacional que caracteriza al equipo. En la relación entre los miembros del equipo se construyen códigos elementales de actuación, entre los cuales se destaca el *principio de unanimidad* frente a otros actores externos y los subordinados.

Los atributos identificados por estos autores ilustran de manera acertada la experiencia de los equipos que se organizaron en el INAP fundamental, aunque no únicamente, en el área de Capacitación. En todos ellos, las/os hacedoras/es que destacamos anteriormente tuvieron un papel relevante. La experiencia de la gestión Cambiemos fue tan traumática justamente porque la reorganización de las estructuras condujo al desmembramiento de los equipos. Y a ello se sumó que muchas/os de las/os referentes que habían contribuido a forjar y consolidar esos modos de trabajo se retiraron.

De los diversos testimonios, también surge de manera notable que en la hechura del INAP se destacaron —y destacan— significativamente las mujeres. Podría pensarse que ello obedece a la tendencia a la feminización del trabajo estatal y el predominio de este género en las tareas vinculadas con la educación. No tenemos una explicación acabada al respecto, aunque consideramos necesario superar el sesgo que tiene la aproximación apuntada. Es posible que se haya dado una constelación particular de «mujeres fuertes» en el organismo, con capacidad de liderazgo y de construcción de senderos de trabajo, y que ello haya tenido cierto carácter único. Lo cierto es que, al menos desde la década de 1990 en adelante, ello fue una nota distintiva del Instituto.

[El INAP fue sostenido por mujeres] Sí, es verdad, sí (...), nunca lo había pensado, pero es cierto, sí, sí, porque éramos equipos de muchas mujeres (...), y eso que eran épocas en que la cultura era muy machista. Pero hay algo que yo tengo que decir en rescate de todas las gestiones yo creo que fue también [sonrisas] por la fuerza de la masa crítica de mujeres medio que se resignaban [los hombres]. Pero hubo una aceptación y una libertad en general, bastante libertad para trabajar (...), aun

con las rigideces del trabajo en el Estado (...). Yo sentí que pude trabajar con mucha libertad (...). En general, las propuestas que hacíamos eran escuchadas y eso era una gran cosa (...). En general, se trabajó en un clima de libertad y mucho respeto (V. Bidegain, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El grueso de las/os hacedoras/es del INAP que destacamos cumplió una larga trayectoria dentro del Instituto y dejó una impronta significativa en los modos de trabajo y la construcción de la «marca INAP». El recambio generacional, que viene transitándose desde la segunda mitad de la década de 2010, abre un interrogante sobre la preservación de las tradiciones de trabajo que las/os tuvieron como referentes y animadoras/es, así como el surgimiento y desarrollo de figuras equivalentes. Quienes todavía siguen activas/os y son producto, por así decirlo, de los ensambles de figuras y equipos que ocurrieron a lo largo de la historia reciente del organismo ven con cierto escepticismo la posibilidad de recrearlos en el futuro:

Acá van quedando pocos cuadros que puedan transmitir y generar (...). Muchos se fueron jubilando (...). Se fue Bonifacio, se fue Elisa Lemos, ahora Diana [Rinaldi] va en la siguiente (...), se fue Graciela Falivene. Todas ellas se fueron yendo (...), se van jubilando y no hay muchas personas (Administración de la Capacitación, comunicación personal, 18 de octubre de 2022).

En línea con lo anterior, de algunos testimonios surge una aproximación bastante extendida sobre la relación más circunstancial que los jóvenes entablan con el mundo del trabajo, y la menor disposición a la generación de lazos y sentidos de pertenencia. En todo caso, las tradiciones construidas en el INAP son desafiadas no solo por el vínculo más superficial que las nuevas generaciones parecieran establecer con el mundo del trabajo en general y el trabajo público en particular: las propias transformaciones que están teniendo lugar en la sociedad y la esfera del trabajo estatal también constituyen factores de relevancia que ayudan a entender que quizás ya no sea posible recrear lo que el INAP fue.

## Los mundos del INAP

A lo largo de su historia, el INAP ha desarrollado una identidad que se ha nutrido del papel que cumple dentro de la Administración Pública de la que forma parte y del modo en que sus trabajadoras/es han dotado de sentido a esa pertenencia. En tanto organismo que tiene como propósito intervenir en y sobre la Administración Pública por medio de acciones de capacitación del personal y producción de conocimiento, la construcción de ese sentido remite necesariamente a sus interacciones tanto adentro como hacia afuera, porque es en la dimensión de lo relacional que encontramos evidencias de la validación del trabajo del Instituto.

Como toda organización relativamente compleja, en el INAP, las diversas áreas han construido mundos propios sustentados tanto en el contenido de las actividades bajo su responsabilidad como en las interacciones que su desarrollo demanda. Esta división del trabajo favorece especializaciones relativas que promueven a la vez modos de entender el funcionamiento general del mundo, del Estado y la Administración Pública y del mismo Instituto. Pero esa diferenciación relativa no elimina la existencia de razones y sentimientos compartidos sobre lo que significa trabajar en él.

Los mundos del INAP son la Biblioteca, la Imprenta, la Administración, la Capacitación y la Investigación<sup>81</sup>. Todos ellos han generado modos de trabajo y saberes específicos. Algunos presentan un alto grado de cohesión interna tanto por su tamaño reducido como por la larga trayectoria de sus integrantes, como son los casos de la Biblioteca y la Imprenta. En el otro extremo, el mundo de la Capacitación es el más amplio y diverso, pero aun cuando conviven «tribus» con rasgos específicos en su interior, todas se sienten parte del colectivo que las reúne. El mundo de la Administración se caracteriza por

---

81 Los agrupamientos que distinguimos en el Volumen I de esta historia resultaron pertinentes para identificar orígenes y primeros pasos en el desarrollo de las trayectorias de las/os trabajadoras/es del organismo. Pero, en este segundo período, son los espacios de trabajo antes que los lugares de origen y formación de base los que contribuyen a explicar el modo en que se continuaron forjando esas trayectorias y saberes. En este sentido, los grupos del Salvador, la Facultad de Ciencias Económicas, las/os agentes gubernamentales y las/os «sueitas/os, pero no tanto», se disuelven y funden, por así decirlo, para dar lugar a configuraciones grupales sustentadas en los espacios de trabajo compartidos. El grupo «del Salvador», la «vieja guardia» conservó en mayor medida esa marca de origen, por lo que constituye una excepción dentro de la composición general que hemos enunciado.

una cohesión sustentada en el cumplimiento de la norma, atributo inherente al desarrollo de sus modos de trabajo. Los mundos de la Administración y la Capacitación también cuentan con integrantes de considerable antigüedad, aunque dadas sus mayores dimensiones, muchas/os de las/os trabajadoras/es que los integran se han incorporado más recientemente. Por último, el área de la Investigación —etiquetado por el resto como «un mundo aparte»— se ha caracterizado históricamente por una mayor dispersión interna y cierta debilidad identitaria, no obstante lo cual, ha contado con figuras que han formado parte de la «marca INAP».

A continuación, realizamos la semblanza de cada uno de estos mundos sobre la base de los testimonios de algunas/os de sus integrantes. Nos interesa destacar tanto los vínculos internos y el modo en que se forjó en cada uno de ellos el sentido del trabajo, como los vínculos con los otros mundos del INAP y el mundo de la Administración Pública en general. Esta última dimensión resulta de vital importancia porque en ella las/os trabajadoras/es del INAP se ven representadas/os y como parte de un colectivo mayor, pero también porque mirar a la Administración Pública les sirve para mirarse.

## **La Imprenta**

En el subsuelo del icónico edificio de Roque Sáenz Peña 511, un mostrador nos permite asomarnos a este mundo del INAP. Al momento de la centralización, la inscripción institucional de la Imprenta dejó de ser el Instituto devenido en una dirección nacional para pasar a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. No obstante, la Imprenta siguió siendo «la Imprenta del INAP» y el equipo siguió invocando esta pertenencia:

Ahora no dependemos del INAP. Cuando pasamos a ser Ministerio de Modernización [al inicio del gobierno de Cambiemos], el Ministerio decidió que la Imprenta tenía que ser para todo el Ministerio (...). Entonces, nos sacaron de la estructura del INAP. Eso fue un golpe muy fuerte también para nosotros, porque después de tantos años, ni siquiera nos consultaron si nos parecía bien, fue algo como de hecho (...). Y, a partir de ahí, empezamos a boyar por distintos lugares, porque, cuando el Ministerio se vuelve a transformar en una secretaría de Estado [en 2018], dentro de la Jefatura

de Gabinete de Ministros, vas a la cola de las decisiones (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Hace 46 años que Emilio Etchart trabaja en el INAP. Los otros dos integrantes del equipo, Pablo Conde y Ricardo Gamarra, ingresaron en la década de 1980, siguiendo el mismo derrotero que Emilio: primero, la Mesa de Entradas para «cadetear», y al tiempo la Imprenta como destino al que llegaron para quedarse y trabar una relación que trascendió lo laboral:

Siempre fuimos pocos (...). Ahora somos tres que hace más de 30 años que estamos juntos, así que nos conocemos mucho, y como empezamos (...) muy jóvenes, se nos daba que podíamos compartir (...) algunas fiestas. Yo qué sé, yo fui testigo de cuando él [Pablo Conde] prácticamente se casó, él lo mismo con Ricardo [Gamarra], así que todos vimos crecer a nuestros hijos. Somos una gran familia (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El oficio fue puro aprendizaje sobre la marcha. Desde los equipamientos propios de la década de 1970 hasta la actualidad, la incorporación de la tecnología fue lenta y sujeta a las disponibilidades presupuestarias que, a partir de la centralización del INAP, fueron más ajustadas aún, y en todo caso entraron «en la cola»: en la actualidad, la Imprenta está trabajando con un equipamiento que se halla por debajo de los estándares requeridos, y la posibilidad de recuperar el nivel tecnológico depende de la capacidad de incidir en la Jefatura de Gabinete de Ministros. La experiencia de un oficio «hermoso» fue enriquecida por medio de la realización de cursos que fueron financiados por medio de becas otorgadas por el Instituto.

El equipo de la Imprenta construyó su prestigio y reconocimiento tanto dentro como fuera del INAP con base en la responsabilidad y el cumplimiento en el desarrollo de los trabajos encargados, que incluía el resguardo de los contenidos de la documentación confiada. El equipo se fogueó en las urgencias y el «trabajo a presión», situaciones que probaron ser fuentes de aprendizaje:

Nosotros tenemos una carpeta donde tenemos muchas felicitaciones de distintos organismos (...) porque no solo trabajamos para el INAP, seguimos (...) con Presidencia

[de la Nación], algún que otro ministerio (...) a nosotros el rédito que nos da (...) nos reconocen por el buen trabajo que hacemos, no porque consigamos nada material, al contrario, es todo el esfuerzo que ponemos, con la maquinaria que tenemos, con la tecnología que tenemos y con los recursos que siempre son escasos, entonces es más lo que ponemos que el beneficio que nos da (...) ya nos acostumbramos a trabajar así, a trabajar bajo presión, el apuro, todo eso ya lo tenemos dominado, un paso más, ya sabemos que tiene que ser así, si no está la presión, no nos conviene (sonrisas).

Aprendimos a valorar el tiempo del otro (...). Siempre estamos nosotros (...). Si alguno de nosotros tiene un problema o se demora por algo, cualquiera de nosotros lo puede reemplazar en la tarea. Entonces, eso es muy importante también, porque no es que se nos va a producir un cuello de botella porque uno no pudo llegar (...). No, nos apretaremos, lo resolvemos y después seguimos avanzando con el resto de la tarea (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

En la Imprenta, el interés pasa por hacer bien el trabajo con los recursos disponibles. Y hay interés por visibilizarlo, y que se integre como parte del trabajo general del INAP.

Nosotros, por defecto profesional, leemos todo lo que nos mandan. Entonces, si vemos que está mal escrito, le falta una coma, enseguida levantamos la mano y decimos «Acá hay un error». No siempre lo toman a bien, porque una cosa es que esto lo escriba un magíster y te corrija un imprentero. No siempre está bien visto, pero bueno, fuimos limando las asperezas y nos fueron aceptando como somos (...), porque para nosotros el trabajo terminado tiene un valor (...). Por eso (...), nosotros tratamos de estar donde dice el *staff*, y si no estamos, tratamos de recordarles a los compañeros que somos todos compañeros, que formamos un equipo. Nosotros estamos acostumbrados a trabajar en equipo, pero queremos que así como nosotros reconocemos el valor de los demás, que los demás reconozcan nuestro valor, por eso tratamos de que nos incluyan en el *staff* de las publicaciones (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El reconocimiento como parte de la «marca INAP» es equivalente, en este equipo, a la valoración que sus integrantes tienen del organismo, que es parte sustancial de sus vidas:

Me capacité a través del INAP. Hice muchos cursos del INAP, hice otros por fuera del INAP, pero que me gestionaron la vacante (...). En ese sentido, el INAP me dio mucho, en la carrera administrativa también (...). Formé mi familia cuando ya estaba en el INAP. Conocí muchísima gente, unos compañeros excelentes. Tuve muchos jefes muy comprensivos que siempre me incitaban a que estudie, a que mejore. En ningún momento sentí que no me valoraran y eso es muy importante: sentirse valorado y reconocido (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Decíamos que los imprenteros están en el subsuelo de Sáenz Peña 511. Nada más ilustrativo que esto para entenderlos como soporte del INAP.

## **Biblioteca**

El centro de documentación formado sobre la base del acervo bibliográfico del antecesor del INAP, el ISAP, fue cambiando tanto su denominación como su inscripción dentro de la estructura organizativa del Instituto a lo largo de los 50 años. Pero es la Biblioteca su corazón y así nos referiremos a este mundo del que, al igual que la Imprenta, constituye un soporte relevante de su historia y funcionamiento. Y hablar de la Biblioteca lleva a la figura de Alberto Morán quien, como el otro Alberto, Bonifacio, es igual a hablar del INAP.

La trayectoria de Morán sorprende porque su formación de base en biología<sup>82</sup> no hacía pensar que fuera a dedicarse a lo que terminó haciendo. Vale la pena recuperar el modo en que entró a trabajar al INAP, allá en los mismos inicios del organismo:

---

82 Siendo técnico químico industrial, Morán completó su carrera universitaria en 1980, cuando se recibió de licenciado en Ciencias Biológicas con especialización en Ecología Animal, en la UBA. Hizo numerosos cursos de formación asociados con la gestión de información y la cuestión ambiental. Luego, cursó la Maestría en Ciencia Política del Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Ha trabajado como docente de posgrado dentro de la temática ambiental, fundamentalmente en la UNSaM. Desde su doble especialización en gestión de documentación y gestión ambiental, se integró como docente en el INAP.

Vino la vecina del piso de arriba de mi edificio, y arriba estaba una familia con tres chicos adolescentes, y le pidió a mi mujer si yo podía preparar al hijo [dándole clases particulares de química] (...). Y se sacó en el segundo trimestre un nueve y en el tercero un diez. El padre me invitó a comer a la casa, me regaló un juego de [lapiceras marca] Cross y le ofreció a mi mujer si quería ir a trabajar con él, ya que sabía que era buena profesora. Y le dice «Mirá que estoy armando una organización nueva, bah, no es nueva, reedita una anterior, pero tenemos mucha fuerza. Un proyecto lindísimo, necesitamos buenos docentes de confianza», y mi mujer le dice que no. «Mirá que vamos a trabajar para toda la Administración Pública, formando, trabajando en cómo poder hacer mejores funcionarios públicos». Yo escuché y corté el silencio en la conversación, y dije «A mí sí me interesa (...)». Yo no quiero trabajar más encerrado en un laboratorio», y me dice «Venite mañana a verme». Era [Héctor] Puerta Ynda, que era presidente del INAP (...). Me presenté al otro día y me tenían preparado el contrato. Yo tenía Categoría 8 en Salud Pública, firmé un contrato Categoría 16, con lo cual ya iba a salir a descorchar, pero me dijo «Por tres meses, porque en tres meses se desocupa la Jefatura de Biblioteca y Publicaciones, y quiero que vos vayas». (A. Morán, comunicación personal, 14 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Sin conocer previamente el oficio, Alberto Morán puso en juego su capacidad para organizar un equipo de trabajo —ya que nunca trabajó como bibliotecario— en el que confluyeron perfiles especializados en manejo y resguardo de documentación y libros, y perfiles que, sin provenir de estas especialidades, se formaron en organización y preservación de acervo bibliográfico y documental. Desde una primera etapa artesanal —la época de los ficheros—, la Biblioteca fue creciendo e incorporando las tecnologías que revolucionaron los modos de archivo, búsqueda y recuperación de la documentación.

La tarea inicial que tuvo a cargo involucró la organización propiamente dicha de la Biblioteca a partir de lo que había en el Ministerio de Economía. Morán sacó literalmente las cajas de los libros del ISAP que estaban allí arrumbadas, para dar así el puntapié inicial a la constitución del acervo bibliográfico y documental del INAP.

Con Publicaciones e Imprenta bajo su dependencia, en la década de 1990 la anterior jefatura pasó a convertirse en dirección nacional, primero de Documentación e Informes, y luego de Estudios y Documentación. Esta década fue la de la incorporación de tecnología para la gestión de la documentación y la de los intercambios con pares de otros países y dentro de la Argentina, en los niveles nacional y provincial, para la constitución de una red de trabajo colaborativo. De esta manera, el equipo de la Biblioteca dirigido por Morán abrió la ventana del Instituto hacia afuera.

La creación, a fines de la década de 1980, de la Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (RENDIAP) fue una iniciativa que buscó ampliar el conocimiento de la producción y conservación de información sobre la Administración Pública a la escala nacional. Así, los intercambios y aportes de información a la Red Latinoamericana de Documentación en Administración Pública administrada por el CLAD ya no estarían circunscriptos a la producción de la ciudad de Buenos Aires y alrededores, sino que abarcaría el hacer de organismos públicos, universidades y organizaciones civiles involucradas en la temática de la Administración Pública del conjunto del país.

El equipo de la Biblioteca del INAP realizó un intenso trabajo para interesar a referentes de las diversas provincias (organismos públicos, universidades, organizaciones de la sociedad civil) en su incorporación a la Red, al tiempo que desarrolló actividades de asistencia técnica para la modernización de la gestión documental por medio de la provisión del programa de gestión de bases de datos bibliográficas desarrollado por la UNESCO (Microsis) y facilitado por el CLAD. Se trataba del rescate de la memoria y el trabajo público: no solo publicaciones formales sino también los denominados «documentos grises» entraban al acervo compartido por la red. Este trabajo consolidó al equipo de la Biblioteca y contribuyó a constituir al Instituto en una referencia para las bibliotecas y centros de documentación de las provincias, «un interior sediento de todo».

En paralelo, tuvo lugar el trabajo de organización y administración de la información documental del INAP en la base de datos bajo el programa Microsis, para lo que se contó con el aporte de la experiencia de otras bibliotecas —por

ejemplo, el Centro Lincoln y la Biblioteca Central de Nueva York—, así como los cursos realizados en la CEPAL. El desarrollo avanzó en la producción de boletines bibliográficos con frecuencia mensual y la posibilidad de consulta *on line* de documentos. Bajo la supervisión de Alberto Morán, que ofició de maestro, Elsa Solimano tuvo a su cargo la coordinación del proyecto Catálogo Electrónico del CEDIAP, así como la gestión de la página web institucional de la Dirección y la edición de boletines electrónicos del RENDIAP y el Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública CEDIAP.

El equipo de la Biblioteca logró, a partir de la experiencia acumulada, un alto nivel de especialización en gestión documental. Los servicios brindados y las interacciones establecidas colocaban a sus miembros en una posición de puente y articulación hacia adentro y hacia afuera del INAP. El desarrollo de los servicios de búsqueda y disposición de información y materiales —la tarea básica de cualquier centro de documentación— estaba dirigido a las/os usuarias/os tanto internas/os (fundamentalmente, las áreas de Capacitación e Investigación) como externas/os (integrantes de organismos públicos, investigadoras/es, público en general). Pero el punto fuerte del equipo es el trabajo de vinculación de —y asistencia a— los diversos centros de documentación en la escala nacional, y la administración de la red así constituida y su conexión con la red latinoamericana, a partir de donde logró proyectarse más allá de la Plaza de Mayo y constituirse en una referencia en el campo del desarrollo de acervos sobre Administración Pública<sup>83</sup>. Si tuviéramos que definir con una sola palabra lo que caracteriza a la Biblioteca del INAP en términos de producción, no dudaríamos en que es la de «servicio» a las/os trabajadoras/es públicas/os.

La crisis de 2001 puso a prueba al equipo de la Biblioteca. Sin recursos y sin certezas sobre lo que iría a pasar, el Foro de Responsables de Centros de Gestión Documental —la «asociación de socorros mutuos», como le decía Morán— se constituyó en el espacio que, a modo de refugio, el equipo contribuyó a formar junto con otros centros de documentación para el desarrollo de una comunidad de práctica. Las unidades de gestión documental de los principales organismos estatales participaron en la construcción de una agenda compartida,

---

83 En la trama de vinculaciones desarrolladas, se destacaron las relaciones con el CLAD y el INAP de España por la fuerte influencia que ejercieron.

avanzaron en la definición de los requerimientos de capacitación en función de las necesidades y establecieron la vinculación con la ONTI para el mantenimiento de la tecnología. Con eje en la resolución de problemas, el equipo de la Biblioteca encontró en sus pares las respuestas y los recursos de conocimiento que demandaba para afrontar las críticas condiciones. El grupo, en fin, resolvía con el Foro lo que no encontraba en otros ámbitos<sup>84</sup>.

Con la gestión de Cambiemos, la Biblioteca no fue un área prioritaria y experimentó un desmembramiento drástico, ya que sus miembros fueron reasignados a otras áreas dentro del mismo INAP. De 17 integrantes, quedaron 3. Asimismo, su principal figura, Alberto Morán, se retiró por jubilación. Llevada a su mínima expresión, la Biblioteca conserva, sin embargo, las mismas funciones de preservación y gestión del acervo documental, asistencia técnica a otras bibliotecas y organización del Foro de Responsables de Unidades de Información Documental de la Administración Pública Nacional. Todo a pulmón, bajo la coordinación de Natalia Báez, quien fuera seleccionada por el propio Morán.

Hasta 2016, el trabajo de la Biblioteca se caracterizó por el desarrollo sostenido de servicios de asistencia en materia de consulta documental, preservación y administración de la información generada por las unidades gubernamentales, así como de la literatura especializada en Estado y Administración Pública. Ese desarrollo tuvo su máxima expresión en la constitución de la RENDIAP y su integración a la Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública gestionada desde el CLAD, y mostró capacidad y movilización de recursos ante los desafíos desatados por la crisis de 2001, con la organización del Foro de Responsables de Centros de Gestión Documental que continúa hasta la actualidad. Aun con vaivenes, el equipo se mantuvo, acumuló conocimiento y tuvo capacidad de adaptación. Un «ambiente de buena gente» cuya disposición al trabajo estaba sostenido por la comprobación de que «se ayuda a otros en el desarrollo» de sus tareas y funciones.

---

84 Este foro fue el que permaneció mayor tiempo en actividad: las relaciones se mantuvieron con altibajos y, luego de cierta paralización durante la gestión de Cambiemos, fueron retomadas. En 2017, participaban 84 unidades (<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/cediap/foro>).

Desde ese mismo año, los riesgos de pérdida de la memoria institucional se acentuaron por el desmembramiento del equipo y la salida de sus principales figuras por jubilación o por reasignación a otras áreas dentro del INAP. En estas condiciones mínimas, la Biblioteca continúa, sin embargo, siendo una «ventana» al mundo de la Administración Pública abierta desde el Instituto.

## Capacitación

La Dirección del Sistema Nacional de la Capacitación marcó la configuración y trayectoria del INAP a través de los equipos que la integraron, por espacio de 15 años. En ella se reunieron las exdirecciones de formación superior y capacitación organizadas en la década anterior, que habían dado lugar al desarrollo de formas de trabajo segmentadas en función de los públicos que cada una de ellas atendía: los cuadros superiores la primera y los intermedios e inferiores la segunda. Pero esta última no solo generó las condiciones y saberes para la masificación de la capacitación que se desplegó a partir de la creación y puesta en marcha del SINAPA, sino que también avanzó en la especialización en la gestión de la capacitación. Aun cuando esta función también estaba presente en la dirección de formación superior, la escala alcanzada por los dispositivos y recursos movilizados en la Dirección de Capacitación hicieron de sus equipos los más entrenados en la organización de las condiciones para que la capacitación se desarrollara. En el Volumen I, hicimos una semblanza de este trabajo que caracterizamos como «soporte» de la capacitación y que ahora integramos en el análisis del mundo de la Capacitación visto en conjunto.

La reunión de los equipos no fue sencilla, porque se habían generado espacios de trabajo diferenciados, y existían ciertos recelos y prevenciones. Si la gran división que históricamente se registró en el INAP fue entre los mundos de la Capacitación y la Investigación, en verdad también se daban líneas divisorias en el interior de la actividad de capacitación:

Donde sí había recelos era entre las áreas de Alta Dirección Pública y la otra Dirección de Capacitación (...). Como que (...) nos veían como «Ustedes son los elitistas [que] están formando a los altos directivos» (...) y nosotros decíamos «Bueno, no, (...) es lo que nos toca» (...). Entonces, había una cosa de los equipos que laburábamos en formación superior y los que laburaban en capacitación (...). Esta cuestión

totalmente estéril (Coordinadora institucional, DSNC, comunicación personal, 22 de agosto de 2022).

Pero la reunión contribuyó a limar esos recelos. Y el reagrupamiento bajo una misma dirección, pero también la crítica situación, contribuyeron a generar una «gran familia», un verdadero refugio:

La Alianza cambia todo, la estructura de la organización, y define tres equipos: el equipo de Diseño, el equipo de Evaluación y otro (...). y hay una situación que combina un estricto control de horario y asistencia (...) con una parálisis en las iniciativas y el trabajo. Entonces, estábamos horas sin hacer nada (...), pero fue muy interesante porque este equipo de diseño unió (...) Dirección Nacional de Capacitación con Alta Gerencia. Nos pusieron todos juntos y [la] Dirección Nacional de Capacitación tuvo que cambiar de piso y bajar un piso. Y estas cosas en las organizaciones generan unos malestares (...). Entonces, estábamos juntos y ellos más indignados que nosotros, pero ahí sucedió algo, me parece, muy bueno, que empezamos, no sé cómo fue la iniciativa, pero empezamos a almorzar juntos todos. Y teníamos almuerzos larguísimos, y donde empezamos realmente a conversar, entonces empecé a conocer de dónde venía cada cual (...). Empezabas a escuchar las trayectorias (...). Creo que fue una cuestión muy buena en el sentido de conocerse y afrontar estos absurdos (Coordinación de Relaciones Institucionales del área de Capacitación, comunicación personal, 24 de noviembre de 2022).

La salida de la crítica situación de comienzos del siglo y la recuperación de cierta normalidad encontró al área con equipos relativamente integrados que habían sorteado momentos difíciles. Y fue una figura de larga trayectoria, Alberto Bonifacio, la que proveyó las condiciones tanto para la organización y cohesión interna como su articulación externa. Con él, las/os integrantes de la «vieja guardia» como segundas líneas y otras figuras que agrupamos en las/os agentes gubernamentales y en las/os «suestras/os, pero no tanto» contribuyeron a modelar los modos de trabajo<sup>85</sup>.

---

85 La «vieja guardia» hace referencia al grupo «del Salvador» compuesto por quienes fueron formadas/os en la Universidad del Salvador (USAL); el grupo de las/os agentes gubernamentales no demanda mayores aclaraciones, en tanto que «las/os «suestras/os, pero no tanto» comprende a personas de diverso origen que ingresaron al INAP por vínculos familiares, políticos o relaciones de proximidad con trabajadoras/es del organismo. Para más información, ver el Capítulo 5 del Volumen I de esta historia.

Junto con él, los nombres de Liliana González, Guillermo Schweinheim, Graciela Silva, Virginia Bidegain y Rodolfo Mussi por un lado; los de Graciela Falivene, Hugo Dalbosco por el lado de las/os agentes gubernamentales; y los de Alejandra Bello, Fabiola Ruiz de Gauna, Catalina Olrog, Elisa Lemos y Diana Rinaldi por el lado de las/os «sueltas/os», constituyen referencias obligadas a la hora de trazar trayectorias individuales y colectivas.

En la organización de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, Alberto Bonifacio confió a Liliana González y Virginia Bidegain, Graciela Falivene y Alejandra Bello aspectos centrales de la gestión. Estas mujeres fuertes que lo «rodearon» formaron una poderosa segunda línea de la Dirección responsable de la organización del trabajo en la forma de programas y áreas.

En la década de 1990, hemos visto la relevancia que Graciela Falivene tuvo en la definición y puesta en marcha de diversos programas innovadores, como el de «Estado y Mujer», y su capacidad de dirección y organización de equipos al frente de la Dirección Nacional de Capacitación, desde donde se impulsó la capacitación para públicos hasta entonces no alcanzados por el INAP, por vía de los Programas de Entrenamiento Laboral y de Formación Superior, entre los más importantes. En 2002, regresó, convocada por Bonifacio, para ponerse al frente del Programa de Formación de Directivos y desde ahí, impulsar el desarrollo de los foros y las comunidades de práctica, y proponer un replanteo sustantivo del enfoque sobre la capacitación basado en las nociones de *competencias* y *construcción colectiva de conocimiento*. A partir de 2005 y hasta 2012 (año en que se jubiló), dirigió el Programa de Innovación en la Capacitación, desde donde promovió el desarrollo de la capacitación en entornos virtuales con el lanzamiento de TeleINAP y la incorporación de la plataforma Moodle, temas tratados en el Capítulo 3. Trabajadora incansable en procura de introducir procesos que favorecieran la apropiación y circulación del conocimiento producido en situación de trabajo, y el reconocimiento de los saberes así contruidos, Falivene formó equipos de trabajo que la tuvieron como referencia permanente a la hora de buscar inspiración para el desarrollo de acciones e iniciativas de capacitación. Recuperamos nuevamente este testimonio en el que se grafica el modo de trabajo:

Ahí sí empezamos a laburar (...) un plan y [Graciela Falivene] nos sentó a investigar en serio, qué hacen las mejores universidades del mundo, cómo están (...) encarando sus proyectos de pase a la virtualidad (...). Miramos universidades británicas (...) que ya estaban trabajando con Moodle. En el mismo momento (...), empezamos a trabajar con la ONTI, descargamos Moodle, se monta TeleINAP que fue la primera plataforma (...). Ahí se dio un laburo muy interesante con la ONTI. Fue una época muy creativa (...). Ya estamos en la gestión de [Juan Manuel] Abal Medina (...), 2005, 2006 (...), investigábamos mucho, escribíamos, íbamos a congresos (Coordinación Técnica de Capacitación, comunicación personal, 3 de octubre de 2022).

Ella siempre estaba leyendo material y tratándolo de adaptar a las posibilidades de la formación (...). La verdad que siempre fue una gran maestra, porque era sumamente generosa con sus saberes, y cuando digo que esto no se aprende en la facultad es porque mi carrera de formación tiene que ver con el aprendizaje (...), pero la verdad que la praxis se logra en el trabajo, y es una pata que en la facultad no está (...). En el trabajo, se da cuando uno arma un equipo que comparte esta mirada, porque se trata de eso, se trata de la generosidad del que está arriba, de la capacidad de escucha, y de los que formamos equipo, de no tener miedo a equivocarnos, porque si nos equivocábamos no pasaba nada, no pasaba nada, no había un reto, un enojo por parte de Graciela, sino todo lo contrario, era un sentarse, volverlo a pensar, y ver por dónde podíamos avanzar (V. Dicianna, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Investigar qué y cómo hacer, cómo lo hacen otros, analizar, discutir, establecer puentes con otras oficinas, incluso tener margen para el error. Ensayo y error, y reflexión sobre lo que se hace: estos eran los ingredientes de un modo de trabajo cuyo aprendizaje solo era posible en el mismo trabajo.

El mundo de la capacitación estaba hecho de rutinas —la gestión de las aulas, la disposición de los elementos y condiciones para el desarrollo de los cursos, la aplicación de la normativa y los diversos dispositivos e instrumentos la regulación y certificación de las actividades—, pero también abría el espacio para la innovación y la creatividad, sobre todo en circunstancias críticas que, como fue el caso de la pandemia, activan los recursos y el compromiso:

He trabajado muchísimas horas en la época de Bonifacio haciendo un montón de cosas. Me gustan los desafíos (...). Si bien tengo cosas para hacer todos los días, que sé cuáles son (...), pero tengo una gran cantidad de cosas que se me presentan a diario (...). Puedo estar caminando lo más bien, y me llaman y aparece un desafío (nunca fue rutinario). De repente, hay una necesidad que surge de hacer algún cambio (...). Viene la pandemia (...). Los certificados de toda la gente que aprueba actividades en INAP se hacían en papel hasta hace 3 años atrás (...), se imprimían, se firmaban y los coordinadores técnicos venían a retirarlos. Antes eran 6000, 7000, 8000 (...), ahora son (...) casi 170.000 (...). Entonces, me llaman: «¿Cómo podemos hacer (...)?»». Entonces, armé una herramienta que hoy emite los certificados, los arma de una forma tal que yo puedo enviarlos a una persona que después los distribuye por GDE (...). Cambiamos una metodología que duró (...) 45 años en un par de días (Gestión y docencia del área de Informática, comunicación personal, 6 de septiembre de 2022).

Los equipos del área de Capacitación se reconocen en una actividad cuyo desarrollo arrancó desde la misma creación del Instituto y que, con el tiempo, fue experimentando cambios asociados con la masificación, la ampliación y diversificación de los públicos, la asistencia para la planificación de prestaciones a cargo de terceros, la modernización tecnológica, entre otros; pero que, en lo sustantivo, sigue teniendo los mismos ingredientes, por así decirlo. Aun en las novedades, los equipos de Capacitación cuentan con el respaldo de un saber sedimentado y transmitido a lo largo de los 50 años de vida del INAP.

Lo que venimos haciendo hace 50 años es lo mismo que hacemos ahora, con algún decorado un poquito por ahí más elaborado (...), porque, en definitiva (...), si vos me decís en tres palabras qué hacés, las tres palabras van a ser las mismas que te va a decir la persona de hace 40 años atrás, y damos cursos para la gente de la Administración Pública, punto (...). Sí, las temáticas (...), sabemos todos que son actividades transversales (...), todo lo que un empleado público (...) debería conocer (...). Nosotros tenemos una guía de elaboración de diseños para las actividades de capacitación (...) que, no quiero exagerar (...), tiene 20 años (...). De hecho, yo creo que se hizo a máquina de escribir (...). Esa guía tiene 14 puntos (...) y esa guía es la que hoy se usa para elaborar los diseños (Gestión y docencia del área de Informática, comunicación personal, 6 de septiembre de 2022).

El saber acumulado, favorecido por la relevante continuidad en el interior de los equipos, está en la base de las capacidades para afrontar y responder a lo que las/os propias/os trabajadoras/es caracterizan como «desafíos», por ejemplo, la instrumentación de la capacitación masiva asociada con las leyes Micaela y Yolanda<sup>86</sup>:

Esas cosas tiene el INAP, que responde bien a demandas rarísimas y fuertes, y las enfrenta, y no somos muchos haciendo eso [la logística] (...) yo no soy el mismo de antes de ayer, yo aprendí a ser mejor, y todos mis compañeros aprendieron a ser mejores (...) [este aprendizaje ocurrió] por el ejercicio propio y por algún interés de la conducción en que sepamos algunas cuestiones y nos las han transmitido de manera correcta, por medio de una capacitación o por vías informales (Gestión Capacitación y Docencia Área de Informática, Comunicación Personal, 23/08/2022).

En el mundo de la Capacitación, la concepción y ejecución del trabajo se entrelazan al punto que resulta difícil establecer una separación clara entre ambas. Pero a medida que la concepción de las intervenciones se estabilizó y los equipos fueron ganando en experiencia, la gestión de la capacitación ocupó el centro de la escena. Frente a ella, fue más bien el trabajo de certificación lo que se recortó como un campo diferenciado: sujeto a la normativa y revestido de mayor formalidad, la acreditación de las actividades pareció siempre marcar los límites a los mayores márgenes de maniobra que la gestión de la capacitación mostraba.

La llegada de Cambiemos a fines de 2015 afectó al mundo de la Capacitación no solo por la desestructuración de los equipos —algo que vimos también en el caso de la Biblioteca—. Se trató, además, de un lenguaje muy distinto al que

---

86 La Ley 27.499, promulgada el 10 de enero de 2019, fue bautizada «Micaela» en homenaje a Micaela García, una joven entrerriana de 21 años, militante social y del Movimiento Ni Una Menos, que fue víctima de femicidio. Establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación (<https://www.argentina.gob.ar/iaf/genero-y-diversidad/ley-micaela>). Por su parte, la Ley 27.592, sancionada el 17 de noviembre de 2020, recibe el nombre de Ley Yolanda, en homenaje a Yolanda Ortiz, la primera secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Argentina y de América Latina, designada durante el gobierno de Juan Domingo Perón en 1973. Tiene como objetivo garantizar la formación integral en ambiente —con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático— para las personas que se desempeñan en la función pública (<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-yolanda>).

compartían las/os trabajadoras/es en relación con lo que el INAP tenía que hacer. Una visión de lo público que no tenía prácticamente puntos de encuentro:

En 2015, todo se desestructuró (...). Muchas cabezas que hicieron mucho ruido (...). Antes no pasaba, porque la cadena de mando era más reducida y simple. De 3 o 4 funciones ejecutivas, se pasó a 11, 14 (...). Antes no pasaba, porque era un director nacional y dos coordinadores (...). El compañero de trabajo venía a trabajar y hacía lo que alguien le decía que hiciera, y punto (...). Seguramente, en esas 11, 12, 14 funciones ejecutivas de un organismo de 3, de 4 funciones ejecutivas, una con un rol de liderazgo que no era directo (...). Una persona de muchos años de gestionar el organismo, bien, mal, bien, no sé, pero lo gestionaba, indiscutible en esos aspectos, y dos coordinadoras también de mil de años (...) donde tenían ya su conocimiento (...). Entonces la gente trabajaba, nos conocíamos todos, éramos todos amigos, y sabíamos qué hacíamos y qué dejábamos de hacer. Cuando vos empezás a segmentar tanto, empiezan a aparecer (...), se empiezan a notar estas diferenciaciones (...) es más difícil de entender hacia dónde tiene uno que ir (...). [Antes de Cambiemos] Era más sencillo (...). Tenemos una estructura hoy que es la mitad de lo que fue la gestión anterior [Cambiemos] (...). Hay determinados daños (...), determinadas conductas que vos tomás en un momento que lleva mucho tiempo retrotraerlas (...). Cuando estás muchos años acá y ves que se empieza a poblar de un montón de personajes que vos desconocés (Gestión y docencia del área de Informática, comunicación personal, 6 de septiembre de 2022).

Esos «personajes que vos desconocés» poblaron el mundo de la Capacitación y montaron una línea de trabajo prácticamente paralela: ciertamente no había nada más alejado del sentido y el modo de trabajo que se había construido en el INAP, que el de las consultoras contratadas por la gestión de Cambiemos para intervenir en el diseño de las actividades, pero también para introducir lógicas y prácticas propias del mundo empresario que no fueron por otra parte exclusivas del INAP, y que quedaron caricaturizadas en algunos símbolos representativos. Por ejemplo, los «retiros espirituales», dispositivos destinados a mejorar el clima laboral —que parecían producir el efecto exactamente contrario—, y el más famoso de todos, la «planilla de Excel», que ilustraba la compulsión por la cuantificación de todo, hasta lo no cuantificable.

Volver de la experiencia de esos 4 años y reconstituir el mundo de la Capacitación a partir de la recuperación de los modos y sentidos construidos históricamente, no resulta sencillo. Claro está, no se trata solo de la pandemia que alteró cualquier plan, pero que sin lugar a dudas activó las condiciones para esa recuperación de códigos y formas de trabajo; ni de la restitución de los lazos de confianza lograda con la gestión actual, que favoreció un clima de trabajo en el cual lo que las/os trabajadoras/es tienen para decir y aportar es tenido en cuenta. No. Todo ello está atravesado por el recambio generacional cuyo impacto es significativo si tenemos en cuenta las largas trayectorias de las/os trabajadoras/es que contribuyeron a forjar esas tradiciones dentro del organismo.

Aun así, en el mundo de la Capacitación hubo espacio para recrear las prácticas y los sentidos colaborativos del trabajo, y recomponer los equipos, pues se capitalizaron, en gran medida, los desarrollos e innovaciones que, no obstante el carácter de extrañeza, ajenidad y destrato en que se habían visto envueltas, había dejado la gestión de Cambiemos. La cultura organizacional del INAP que anidaba significativamente en su «carozo», la capacitación, reflató.

Esta cultura organizacional está hecha de una combinación variada y variable de disposición frente a los estímulos y desafíos que plantea el trabajo de capacitación —siempre igual y a la vez diferente—. Como hemos visto y sus trabajadoras/es lo traen una y otra vez, estos estímulos y desafíos actúan como un poderoso motor para el desarrollo de las actividades y, más importante aún, reponen el «para qué» existe el INAP; el sentido de cumplimiento con base en la normativa, que constituye el respaldo y el fundamento de las intervenciones y decisiones; y la conciencia de prestar un servicio a las/os empleadas/os públicas/os, como ocurre en el mundo de la Biblioteca.

Acción/innovación, conservación y conciencia de lo público constituyen los tres hilos que se entrelazan de tal manera que están presentes y gobiernan las acciones e interacciones en el mundo de la Capacitación y, además, las dotan de sentido. Desde la gestión se produce el grueso de las acciones e intervenciones que suponen un permanente movimiento en torno de qué hacer y cómo hacer, que tiene como ancla el conocimiento sedimentado. Desde los equipos de asistencia técnica para el desarrollo de los planes de capacitación se abre la

ventana a las jurisdicciones y los organismos de la Administración Pública para trazar los cursos de acción que se llevan a cabo en ese mundo: un «afuera» con el que se dialoga y negocia, en el que hay interlocutores que son pares pero que, al mismo tiempo, reconocen el carácter rector del organismo («Si lo dice en INAP...»). Desde la gestión se sortean las dificultades para garantizar el desarrollo de las actividades y se resuelve el día a día con cierto margen que, sin desconocer los límites impuestos por el encuadre normativo, hace lugar a situaciones y condiciones no contempladas. La gestión de la capacitación avanza, entonces, hasta donde se lo permite el área que hace de la norma su baluarte: los equipos encargados de la acreditación de las actividades de capacitación se circunscriben de manera rigurosa y formal a lo establecido en las diversas resoluciones y disposiciones que constituyen el fundamento y razón de ser de sus intervenciones. En el mundo de la Capacitación coexisten, de manera más o menos equilibrada y las más de las veces como por cuerdas separadas, el INAP efector, el INAP asistente y el INAP certificador.

Las áreas de Capacitación, en líneas generales, trabajan muy independientes, muy solas, [como si fueran] compartimientos estancos (...). Hay un intento ahora, un programa de vinculación INAP-CTC [Coordinaciones Técnicas de Capacitación de las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública]. Desde la DNOA [Dirección Nacional de Oferta Académica], se está queriendo hacer procesos compartidos de trabajo, donde interactuamos las coordinaciones de la DNOA y la coordinación Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación. Entonces, sabemos qué es lo que hace el otro. Tratamos de manejarnos sin interferir, con respeto, y se está haciendo de aquí para afuera, para los CTC que son nuestros socios estratégicos, este trabajo de conjunto, donde los CTC van a ver procesos de trabajo nuestros, de asistencia técnica, en mancomunidad (Asesoramiento institucional del área de Capacitación, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

No obstante la existencia de estos modos de hacer que recorta diferencias, los componentes de la cultura organizacional que identificamos anteriormente se hallan presentes en todos ellos, con énfasis y pesos relativos. La costura de estos hilos de la cultura organizacional del INAP, que se pone en evidencia en el mundo de la Capacitación, pero que alcanza al resto de las áreas de trabajo del Instituto, es el fuerte sentido de pertenencia que han desarrollado sus

trabajadoras/es. Sentido de pertenencia asociado, a su vez, con el sentirse parte de un servicio a la Administración Pública que busca llegar a la sociedad.

¿Cómo se ven a sí mismas/os las/os trabajadoras/es del mundo de la Capacitación en el INAP? Si como surge del análisis que venimos realizando —no solo aquí, sino en los capítulos anteriores, y particularmente el Capítulo 3—, podemos hablar de una burocracia especializada en la gestión de la capacitación, resulta interesante rescatar algunas autodefiniciones que se inscriben cómodamente en esta categoría amplia. Por ejemplo, quien se calificó como un «auxiliar técnico», y esta que compartimos a continuación:

Ser burócrata es ante todo el escritorio, la máquina, las biromes y la botella de agua, y después entender que la burocracia tiene sus procesos, tiene sus normas, y que hay que respetarlos, hay que cumplirlos. Yo creo que le hace muy bien a mi ansiedad perpetua (...), porque algunos se escudan en la burocracia para hacerla aún más lenta y «Que no me jodan». Y no, no, la burocracia es como un ritual, ¿verdad?, que hay que respetar, porque es así, es ceremonial (Asesoramiento institucional del área de Capacitación, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

En este reconocimiento de los atributos de la burocracia en la propia actuación, hay espacio también para lo creativo, situaciones en las que hay que «cranear», porque «En realidad, este es un trabajo que no tiene nada de aburrido, ni un segundo de aburrimiento y es tan rico todo el espectro de la capacitación (...)» (Coordinación de actividades de capacitación, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Esa combinación de rutinas y creatividad está en directa relación con los saberes especializados que las/os trabajadoras/es del mundo de la Capacitación desarrollaron en función de los diversos procesos involucrados: desde el diseño y la asistencia técnica para la formulación de planes y actividades de capacitación hasta su gestión, pasando por la articulación interna y externa, y los soportes y dispositivos informáticos para garantizar la acreditación y el desarrollo de la modalidad virtual.

Es una burocracia que suma perspectiva política a su hacer, pero no en términos político-partidarios: si los intereses políticos personales existen, estos no son antepuestos al interés general del desarrollo de la Administración Pública y el

aporte que la capacitación puede hacer al respecto, y el sentido eminentemente político que conlleva. Como ya lo hemos remarcado en el Volumen I, gestión, política y conocimiento especializado en Administración y políticas públicas se amalgamaron de forma tal que alumbraron una concepción y una práctica del trabajo público que trascienden las preferencias políticas y, en todo caso, las colocan en un segundo plano a la hora de ejercer la función pública.

Una burocracia conocedora de su papel dentro del engranaje que pone en movimiento al Estado y la Administración Pública, y que mira desde ese lugar las dinámicas de cambio y continuidad en lo que concierne a la Capacitación. Una burocracia que, como ya hemos remarcado, está afectada ella misma por cambios y continuidades: el recambio generacional abre signos de interrogación en torno al modo en que los saberes acumulados se transmiten y reproducen. Las/os «jóvenes viejas/os», como se caracterizó a sí mismo uno de los entrevistados al aludir a su temprana incorporación al INAP y la consiguiente larga trayectoria desarrollada allí, muestran dudas y prevenciones a este respecto. En el siguiente testimonio, se condensa el espíritu que gobernó al mundo de la Capacitación —que podría hacerse extensivo al conjunto del INAP— y cuyo mantenimiento depende de la recreación de una serie de condiciones que, en principio, las nuevas generaciones de trabajadoras/es del Instituto no parecen reunir:

Va a faltar el termómetro de abajo (...), porque a veces los que vienen y te dicen «Vamos a hacer esto», vos que estás acá hace 500 años decís «No, pará, que vos si hacés todo esto, mirá que te va a pasar esto» (...). En general, hay 3 o 4 que es el equipito que más acompaña, que tienen esta flexibilidad y esta cosa de «Nos adaptamos» (...), pero, no dejo de decir, no tomemos decisiones de cuyas consecuencias no nos vamos a poder hacer cargo (...). Hay como una conciencia del INAP, porque con [Alberto] Bonifacio se trabajaba mucho en eso quienes fuimos educados en esos ámbitos de trabajo (...). «Vamos a trabajar en [la instrumentación de los] tramos [para la capacitación dispuestos por el Decreto 2098/1998], ¿cuáles van a ser los dispositivos para las postulaciones de tramos?», y él hace las reuniones de trabajo. Falivene, yo, Elisa Lemos, Graciela Silva, nos sentamos, estábamos horas con una pizarra discutiendo, y qué pasa si a la gente le das este reconocimiento y después pide (...) haciendo esos análisis (...). [El modo de trabajo] Yo creo que, por un lado, tiene que ver con la visión estratégica del que toma de decisiones (...). Era un clima

de trabajo de muchos años (...). Yo creo que es una dinámica de trabajo, pero que depende mucho de quien conduce (...), de la convocatoria que haga quien conduce. Si vos convocás a la gente del INAP, la gente del INAP es dispuesta a poner lo mejor de sí (...). Por supuesto, no todos tienen una mirada estratégica (...), me parece que van quedando cada vez menos perfiles (...), casi nada para tener estos análisis estratégicos sobre las consecuencias. Ahora, vos decís Necesito (...), vamos a hacer tal cosa (...), toda la gente va a aportar lo mejor de sí (...). Pero no quedan muchos cuadros (...), no hay. [En las nuevas generaciones] Tenés gente que sabe hacer su trabajo (...), pero no mira el conjunto (Administración de la Capacitación, comunicación personal, 18 de octubre de 2022).

Este testimonio constituye un excelente cierre del mundo de la Capacitación. En él se reúnen las condiciones para que «las cosas salgan»: visión de conjunto y conducción política; escucha de lo que los equipos tienen para decir; compromiso de los equipos; trabajo horizontal, pero con una cabeza que organiza, dispone y decide... Una «conciencia del INAP» que anida especialmente en el mundo de la capacitación y que parecería tener ciertos rasgos únicos, y, por consiguiente, de difícil reproducción.

### **Investigación**

A diferencia del mundo de la Capacitación en el que confluyeron los diversos agrupamientos que oportunamente identificamos por los puntos de partida de las trayectorias de las/os trabajadoras/es del INAP, en el mundo de la Investigación la marca de origen tendió a persistir. Recordemos que lo que caracterizamos como la «pata organizacional» del Instituto, alimentada desde la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UBA (especialmente la Licenciatura en Administración, su cátedra de Sociología de las Organizaciones y el Instituto de Investigaciones en Administración) anidó en el área de Investigaciones. Y, de ahí en más, este espacio de trabajo y sus figuras centrales animaron una de las caras visibles del INAP: la de la producción de capacidad analítica.

Andrea López y Norberto Zeller establecieron una fecunda sociedad intelectual que, como lo remarcamos en el Volumen I de esta historia, trascendió los límites del organismo. Junto con José Luis Tesoro, formaron el equipo de Investigación estable, al que se integraban de manera intermitente y discontinua

otras personas. Pero lo cierto es que el área, al menos hasta la actual gestión, no logró construir una comunidad de trabajo más allá de las individualidades y sociedades señaladas, lo que se relaciona fuertemente —como se ha analizado en el Capítulo 5— con la ausencia de lineamientos programáticos en la mayor parte de este período.

Recuperemos los aspectos salientes de las trayectorias de estas figuras. José Luis Tesoro, formado en Administración por la UBA, se especializó en gestión de redes de documentación y, simultáneamente, con su trabajo de investigación, fue responsable para la República Argentina de la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública, coordinada por el CLAD, entre 1986-1996. También, en paralelo, desarrolló actividades de investigación en la Universidad Nacional del Centro (UNICen) y en la FCE de la UBA. Por su parte, Andrea López y Norberto Zeller, historiadora y sociólogo, respectivamente, realizaron la Maestría en Administración Pública de la FCE y se incorporaron al área de Investigación del INAP a principios de la década de 1990. La trayectoria de López está ligada al análisis de la regulación de los servicios públicos privatizados en la década de 1990 y, posteriormente, al desarrollo del Estado durante los gobiernos kirchneristas; en tanto que Zeller abonaría la tradición de análisis sobre el empleo público con particular referencia a los convenios laborales existentes en el ámbito público, así como el trabajo de sistematización de la información sobre la Administración Pública nacional a través de la Organización del Estado Argentino.

Por último, interesa destacar otros dos vínculos que continuaron activos entre el INAP y el ámbito de Ciencias Económicas de la UBA: la ya mencionada Maestría en Administración Pública, dirigida por Oscar Oszlak desde su creación en 1985 hasta 2010, y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), dirigido por Isidoro Felcman<sup>87</sup>, quien está secundado por Horacio Cao y Gustavo Blutman. Ambos son espacios de circulación de ideas y recursos ligados de manera directa e indirecta con la construcción de capacidad analítica del INAP, el saber especializado en el campo del Estado, la Administración y las políticas públicas. Luego, es de destacar la figura de Horacio Cao, administrador

---

87 Recordamos que Felcman fue director de Investigación en el INAP en la época de la dictadura militar. Para más información, ver Capítulo 4 del Volumen I.

gubernamental de la tercera promoción, cuyo vínculo con el Instituto ha sido intenso y recurrente: como vimos en el primer apartado, fue director por un corto pero significativo período de tiempo, entre 2013 y 2014. Su trayectoria en gestión y producción de conocimiento pone de relieve una fuerte especialización en la Administración y gestión pública en la escala provincial, lo que lo convierte en un referente en este campo de reciente desarrollo. Al momento de escribir estas líneas, y luego de haber pasado por la dirección de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), se ha integrado a la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigaciones y Publicaciones del INAP.

El mundo de la Investigación es reducido y sus reglas de funcionamiento son próximas a las de la actividad científico-técnica. Si bien sus integrantes han mostrado disposición y apertura a requerimientos de carácter más coyuntural, son sus agendas de investigación las que organizan su actividad. Con altibajos en su desarrollo, Investigación mostró más reconocimiento afuera que adentro del Instituto, particularmente en el período bajo análisis, y al menos hasta la gestión iniciada en 2019, que se propuso revitalizar la producción de conocimiento y capacidad analítica. Un medio aparte cuya integración al conjunto del INAP, y particularmente al mundo de la capacitación, fue difusa e intermitente:

Investigación y capacitación son mundo separados (...). Es una de las tareas pendientes juntarlos, porque puede ser enriquecedor para ambos (...), para la planificación (...). Hoy en día, para mí son mundos paralelos (...), y para atrás tampoco. Puede ser que sean culturas distintas, en el sentido de que el investigador tiene que centrarse en su trabajo, entrevistar, leer, y por ahí no tiene que tener tanta interrelación, excepto con algunas investigaciones específicas (...), que el día a día por ahí de una gestión de cursos, diseño, y esas cosas (...), que tenés que continuamente relacionarte con toda la Administración Pública, y el CTC te impele. Hay una dinámica rápida (...). Entonces, son culturas distintas, pero eso no implica que no se puedan enriquecer. Puede haber un ámbito de intercambio (...), algún taller (Gestión de becas del área Capacitación, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

La comparación parece inevitable. El mundo de la Capacitación como exteriorización del INAP, su proyección más visible, da cuenta del movimiento, a veces frenético, de personas, ideas y cosas. La Investigación aparece, frente a él,

como el espacio gobernado por otros tiempos, más quietos, cuya determinación descansa en cierta autonomía de las personas para ir desplegando las ideas y moviendo las cosas: artículos, partes de libros, participación en jornadas científicas y académicas. Un afuera, en todo caso, distinto al que responde el mundo de la Capacitación. Pero, como dijimos antes, no todo era estable y de color de rosas en el mundo de la Investigación. Si en el período anterior (la década de 1990) había atravesado un momento virtuoso<sup>88</sup>, cuando las/os investigadoras/es se integraron al impulso masificador de la capacitación con aporte de insumos y docencia, en el período que arranca en el año 2000, el área tuvo un lugar residual y marginal:

El área de Investigación era muy poca gente, y era (...) gente muy emblemática, tenías a [José Luis] Tesoro, a [Andrea] López, a Norberto Zeller (...). Era gente muy propia. Ellos eran (...), cómo explicar (...), no había mucha entrada y salida de gente nueva y si trabajaban era por poco tiempo (...). Yo lo veía un poco alejado del resto del INAP (...), no había mucha relación entre Investigación y Capacitación. Después, en una época fue (...), los directores que traían su gente iban a Investigación, las personas deportadas iban a Investigación, pero Tesoro y los demás eran el elenco estable y como le daban una pátina (...). Era como una especie de Siberia, pero el rostro amable eran Tesoro, Andrea y Norberto, el rostro amable e ilustrado (Asesoramiento institucional del área de Capacitación, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

De acuerdo con los testimonios recogidos, la crisis de 2001 y la gestión de la Alianza significaron un golpe aún más duro para el área de Investigación que para la de Capacitación, ya que se recortaron todos los recursos para mantener la vinculación con las universidades y los centros de investigación. Se inauguró así un proceso de empobrecimiento que fue revertido a medias en la etapa de los años kirchneristas, donde se formuló una agenda de investigación en la que se retoman los temas «que sabemos»: capacidades, empleo, entre otros. Las/os investigadoras/es se refugiaron en sus proyectos personales.

---

88 De acuerdo con los testimonios recogidos, en la década de 1990, la agenda de trabajo se construyó de manera interactiva y con mucha libertad, ya que «estaba todo por hacer». Los trabajos del INAP circularon mucho, porque todavía no había demasiada producción y los temas trabajados —por ejemplo, el de las privatizaciones de los servicios públicos— constituían una verdadera vidriera de la actividad del Instituto, y una fuente de su prestigio.

La pérdida de recursos condujo al descabezamiento de los equipos. El mundo de la Investigación perdió vitalidad, al tiempo que el «rostro amable e ilustrado» se desdibujó como consecuencia del retiro de las figuras que lo componían<sup>89</sup>.

No obstante estos vaivenes y desgajamientos, el sentido de pertenencia también caracterizó a las/os integrantes de este mundo que se alimentó, por otra parte, de las/os referentes en el campo de estudios del Estado y la Administración Pública:

A mí el INAP me dio todo. Todo lo que soy profesionalmente se lo debo al INAP, a la maestría y al INAP. Creo que encontrar una vocación, encontrar un espacio laboral altamente calificado en el cual (...) encontré a grandes compañeros y compañeras, bueno, es difícil, es difícil de encontrar. Además, el alto nivel de generosidad que mis compañeros y compañeras que tuvieron conmigo, bueno, porque yo, en realidad, llegué con mis títulos, pero todos sabemos que uno llega con los títulos y la realidad se impone, en un montón de cuestiones (...). Bueno, yo de mi primera investigación me arrepiento (...). Y estoy totalmente agradecida a todos los que me llamaban y me decían «Mirá, esto acá no da, esto no va», y bueno, es un aprendizaje que aún hoy me sirve, porque hoy dirigiendo las tesinas, evaluando tesinas en Administración Pública, creo que esa mirada con un alto nivel de rigurosidad me ha permitido posicionarme en un espacio que no tiene, no sé por qué, el tema del Estado y la Administración Pública tiene (...), bueno, sí, grandes investigadores que forman parte de una etapa, un [Oscar] Oszlak, un [Guillermo] O'Donnell, una Dora Orlansky, un Carlos Vilas (...). Pero después no (...), me parece que hay quiebres, un paso a diferentes generaciones que puedan consolidar y seguir pensando, porque (...) toda esta gente que fui nombrando en realidad produjo sentido en torno de lo que es el Estado y la Administración Pública. Fueron los grandes maestros (A. López, comunicación personal, 26 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

A partir de la gestión iniciada en 2019, como hemos puesto de relieve en el Capítulo 5, el mundo de la Investigación cobró un impulso sostenido y relevante. Una oportunidad para generar sobre bases renovadas la capacidad analítica del INAP, producir la tan ansiada vinculación con el mundo de la Capacitación y construir fortalezas de cara al futuro.

---

89 En 2017, Norberto Zeller falleció, José Luis Tesoro se jubiló y Andrea López optó por el retiro voluntario.

## Administración

Si la centralización significó un giro traumático para el conjunto de las áreas y las/os trabajadoras/es del INAP, no cabe dudas de que ese impacto fue fulminante para las correspondientes a lo que habitualmente englobamos bajo la etiqueta general de «Administración»: los servicios jurídico-contables y de gestión de personal y patrimonio, así como auditoría. No es casual que las/os empleadas/os que permanecieron en el organismo a pesar de que la centralización supuso el traslado del grueso de las prestaciones de apoyo señaladas a una instancia superior dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, hablen de «disolución» al referirse a esa trágica experiencia.

Quedamos colgados, ahí ya con la Alianza ya quedamos medio colgados, fue una lucha dura (...). La pasamos mal, pero bueno, sobrevivimos, mucha gente se fue a otro lado<sup>90</sup>, a mucha gente la mandaron a hacer entrevistas<sup>91</sup>, y sí, fue raro para el Estado, porque no estábamos acostumbrados a eso. Fue muy raro. Entonces (...), yo me quedé acá, me peleé con el jefe que estaba, dije que yo me quedaba, que yo me quedaba. Bueno, estuve un año y medio encerrado en una oficina sin hacer nada, y bueno, es la vida, estuve con otro muchacho que estaba conmigo, y bueno, cumplía el horario, ni me hablaban. Bueno, de política no vamos a hablar porque no tiene que ver, pero tiene que ver, porque las entrevistas eran que yo había sido el tesorero de «X» persona, y yo decía no. Yo entré en el 78, y bueno es lo que pasa en la Argentina, pero no quiero entrar en detalles. Y después de toda esa lucha, quedamos medio colgados ahí, en el entrepiso, éramos cinco o seis personas (G. Renzulli, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP])<sup>92</sup>.

---

90 Esto también es planteado en otros testimonios, como el siguiente: «Me rescató la ONTI de esa disolución de la DGA que hubo. El resto de mis compañeros se fueron todos del edificio, se los repartieron Ministerio del Interior, en la Oficina de Anticorrupción de Justicia, en Economía, en Secretaría General ahí en Jefatura también. Todo el grupo quedó en esa DTA [delegación técnica] y otros se fueron (...), y se fueron yendo cuando aparecieron vacantes en otras partes (...). Fue tristísimo» (Gestión, capacitación y docencia del área de Informática, comunicación personal, 23 de agosto de 2022).

91 Referencia a la práctica introducida por las autoridades de la gestión de la Alianza, de someter a las/os funcionarias/os y empleadas/os a interrogatorios personales para completar antecedentes.

92 Y esta semejanza de la época de «vacas flacas»: «Cuando Jefatura lo absorbió, en la época de Jefatura (...), no nos daban nada (...) y bueno (...). Pero, para tener luz en la oficina, calculábamos, —«¿Cuántos tubos tenés?», —«Cuatro», y bueno, —«Mirá, te sacó uno para darle a otro». Y sacábamos de los pasillos, y después con el tiempo terminamos tres tubos, cuatro en los pasillos, y dos por oficina, porque no te daban ni tubos. Y ahí la sufrimos, pero la remamos, a pulmón la sacamos. Y después fue cambiando, según la época» (G. Renzulli, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

A medida que fue recuperándose cierta normalidad, y por iniciativa de Gustavo Renzulli, se creó una delegación que ofició de puente para canalizar hacia la Jefatura de Gabinete de Ministros los requerimientos y necesidades del Instituto. Y esa delegación reprodujo las diversas áreas y divisiones de la antigua Dirección General de Administración. Al respecto, Renzulli afirmó: «Recursos Humanos (...), cuando yo era delegado, había uno para Recursos Humanos, otro que manejaba Servicios y Patrimonio. Se manejaba el edificio entero». La pertenencia al INAP no era negociable. Y el emblemático edificio de la avenida Roque Sáenz Peña, que Renzulli conocía como la palma de su mano, tampoco: «Me querían llevar a Jefatura [de Gabinete de Ministros] y dije “No, ya tengo 44 años acá adentro. Si puedo, me voy de acá. Lo que puedo aguantar me quedo en este edificio”» (G. Renzulli, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Los malos momentos atravesados durante las gestiones de la Alianza y de Cambiemos —en el primer caso, por el desguace y la sospecha de connivencia con el menemismo, y en el segundo caso por la alteración completa de las estructuras y la sospecha de connivencia en esta oportunidad con el kirchnerismo— fueron sobrellevados por los vínculos construidos entre las/os compañeras/os de trabajo y el sentido de pertenencia al INAP.

Aun cuando el mundo de la Administración está gobernado por los principios más tradicionales del saber administrativo, y estos suponen cierta distancia de los contenidos y propósitos de las denominadas «áreas sustantivas» que brindan a las diversas agencias su sello distintivo, en el caso de las/os trabajadoras/es administrativas/os se observa un elevado y preciso conocimiento sobre los que el INAP es y hace. El sentirse parte del Instituto da cuenta de la consustanciación con sus tareas y dota al trabajo administrativo de un sentido que trasciende los típicos rituales que lo caracterizan. Ese sentido de pertenencia, al igual que en los otros mundos del INAP, también se construyó sobre la base del aprendizaje en el trabajo desarrollado en el vínculo entre superiores e inferiores y las posibilidades de carrera dentro del espacio. Y por comparación con otras jurisdicciones y organismos de la Administración Pública, ejercicio por el cual el INAP salía bien parado: era «el Caribe». «Vos decías que trabajabas en el INAP y todos te envidiaban. Estaba buenísimo».

## **El mundo INAP**

Cultura organizacional, figuras y equipos, mundos del trabajo. Estas han sido las distintas puertas que fuimos abriendo para hablar de las personas que, a lo largo de la historia del INAP y especialmente desde el año 2000 a la actualidad, hicieron del Instituto un espacio en el que se formaron como trabajadoras/es, aprendieron a traducir en sus actuaciones el sentido y propósito del organismo, y contribuyeron a forjar la «marca INAP» y sostenerla aun en condiciones adversas.

La concepción y la práctica del propio trabajo —ligadas recursivamente y construidas de manera colectiva— estuvieron en la base y orientaron los propósitos y contenidos de las intervenciones que, en la forma de programas y actividades de capacitación, análisis e investigación, difusión y circulación del acervo sobre la Administración Pública, el INAP produjo. A su turno, esas mismas intervenciones generaron las condiciones para el aprendizaje sobre lo público. Las/os trabajadoras/es que concibieron y pusieron en marcha las diversas actividades del INAP lo hicieron imaginando un ideal de funcionarias/os y empleadas/os públicas/os que los tenía como espejo.

La gestión de la capacitación constituye el saber especializado que le imprime al INAP su sello distintivo dentro y de cara a la Administración Pública. Este saber desarrollado en el mundo de la Capacitación es acompañado —y sostenido— por los saberes que hacen de los otros mundos del INAP —la Biblioteca, la Imprenta, la Investigación y la Administración—, partes que lo completan.

Estos mundos del INAP, con sus modos diferenciados de hacer las cosas, confluyen y comparten un sentido del trabajo que permite a las personas que los integran, reconocerse como «familia»: «Un lugar al que llegás y es como tu casa».

Cuando las/os trabajadoras/es del INAP miran sus historias, construyen la historia del INAP. Cuando miran hacia afuera, a la Administración Pública, se reconocen como parte. Una parte que, las mayoría de las veces, pasa desapercibida o invisibilizada, pero que resulta necesaria.

## La formación de un sentido de lo público

Nos proponemos ahora reconstruir la mirada que las/os trabajadoras/es del INAP forjaron sobre la Administración Pública y el sentido de lo público, para lo cual recuperamos, al igual que en el primer apartado dedicado a considerar los cambios y continuidades, los 50 años de historia del Instituto. Lo que sus empleadas/os experimentan en relación con lo público también construye, a fin de cuentas, su sentido de pertenencia y el peso que le asignan a su propio trabajo. Después de todo,

Los lineamientos siempre existieron porque es Estado nacional. Esto cambia, y cambia la mirada y los proyectos políticos, sin duda, pero también hay ciertos estandartes que no se han quebrado: empleo y formación. Capacitación y formación de la mano, desde una mirada positiva, (...) colabora siempre para algo mejor (Gestión de la capacitación 1, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022).

Efectivamente, en la historia del INAP existieron algunos estandartes que nunca pudieron quebrarse gracias al modo en que fueron cuidados por sus trabajadoras/es. Pero esto no significa que en sus cincuenta años de historia nada haya cambiado, sino que también hubo otros estandartes que se modificaron con el paso del tiempo, no necesariamente por cambios en el orden político, sino por la propia maduración del Instituto y sus integrantes.

Como se ha mencionado en más de una ocasión en el primer volumen de este libro, en sus inicios el INAP fue concebido como un Instituto de elite destinado a la formación de altos funcionarios que eran percibidos como los agentes de cambio que impulsarían la transformación de la Administración Pública. En este contexto, un factor determinante en esta etapa fue el hecho de que la USAL y, más tarde, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), se conformaran como los dos grandes espacios de formación de vínculos que resultaron fundamentales para la llegada al INAP de quienes se desempeñaron en las áreas de Investigación y Capacitación durante la primera mitad de la historia del organismo; sin considerar a quienes también se formaron en estas instituciones y se incorporaron luego a áreas vinculadas con la gestión administrativa.

Esto responde en primera instancia a que la USAL era una de las pocas universidades del país en ofrecer formación en Ciencia Política entre las décadas de 1960 y 1970, carrera de base de gran parte de quienes conformaron la «vieja guardia» del INAP, así como de muchos de los que se incorporarían al organismo con el paso de los años.

En ese entonces, solo la Universidad Nacional de Cuyo, ya desde los años cincuenta, tempranamente desarrolló una propuesta de una formación que tenía que ver con la Ciencia Política y la Administración Pública conjuntamente, lo cual es así hasta la fecha. La otra era la Universidad Nacional de Rosario, que tenía también, como siempre, una orientación más para las Relaciones Internacionales desde la Ciencia Política. Y luego, en Buenos Aires, dos universidades privadas: la Universidad Católica, que tenía una aproximación más tradicional, y no muy distante de ella la Universidad del Salvador, que fue la que escogí (A. Bonifacio, comunicación personal, 17 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Pero la notable influencia de la USAL como casa de estudios de quienes se incorporaron al Instituto en sus primeros años de funcionamiento no tiene únicamente que ver con que fuera una de las dos universidades que ofrecía la carrera de Ciencia Política en la ciudad de Buenos Aires, sino que esto se relaciona fundamentalmente con la particularidad del plan de estudios que ofrecía esta carrera, el que vinculaba la Ciencia Política con el pensar a la Administración Pública y al Estado.

El Salvador tiene una característica muy particular en esa época y es que tenía cinco carreras: Economía, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Sociología y Administración Pública. Y todos teníamos el primer año en común. Los economistas se iban en primer año y los sociólogos también, y los que hacían Internacionales, Administración Pública y Ciencia Política compartíamos el bachillerato en Ciencia Política. Con lo cual, antes de llegar a tercero, teníamos formación en todas las disciplinas, para que después uno pudiera elegir. O sea, teníamos ya formación en Administración Pública (G. Schweinheim, comunicación personal, 19 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

De esta forma, algo que sobresale mayoritariamente de los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas es que quienes se incorporaron a trabajar en el INAP y se quedaron allí a realizar su carrera, o al menos se vincularon con el organismo por un tiempo considerable, fueron personas que tenían un interés particular por el pensar al Estado y la cuestión de la Administración Pública, sin importar el momento en que iniciaran su recorrido por el organismo o la formación de base que tuvieran:

Yo era una persona muy burócrata, ahí sí me pesaba el lugar donde estudié [la UCA]. Siempre creí en el Estado, creí todas las cosas que me enseñaban. Y acá aprendí a ver al Estado y todos los enfoques (Asesoramiento institucional del área de Capacitación, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

Desde luego, tiene un carácter muy particular el formar parte de un Instituto estatal que piensa para el Estado, que desarrolla actividades de investigación e impulsa la agenda de reforma, racionalización y modernización de la Administración Pública, a la vez que se dedica a capacitar a los altos funcionarios en el cambio que deben inducir en las burocracias que encabezan. Y esta forma de insertarse en la estructura del Estado resultó, inevitablemente, en que el trabajo al interior del INAP se viviera de un modo muy particular: «Toda la gente importantísima que tuvo el INAP, yo los conocí a todos (...). El INAP era gigante, era importante» (G. Renzulli, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Si bien existió un clima de época muy particular asociado con el período dictatorial y el modo en que se transitaba el espacio público en un contexto de suma vigilancia por parte de un Estado represor, la marcada diferencia que se comenzó a delimitar entre el INAP y el resto de la Administración Pública no fue exclusiva de este período, como suele ocurrir con los organismos altamente especializados<sup>93</sup>. Esta impronta estuvo particularmente presente durante la época

---

93 Como se mencionó en el Volumen I, durante el período dictatorial, el INAP fue un organismo que pudo sostener cierto grado de autonomía gracias al «paraguas» que ofrecían los convenios con el PNUD para el desarrollo de los programas del Instituto. Eso, sumado a la alta especialización de las/os trabajadoras/es que integraban las áreas de Capacitación e Investigación, y a que fuera un organismo destinado a trabajar con la Alta Dirección Pública, explica la distancia que el INAP tuvo de las dinámicas de funcionamiento normal del resto de la Administración Pública Nacional.

de la última dictadura cívico-militar, pero también en el gobierno alfonsinista, y se cristalizó en los programas de formación del Curso Superior de Administración Pública y el Programa de Formación de Agentes Gubernamentales. También se expresa durante los primeros años de la década de 1990, antes de que la propia dinámica de expansión y apertura del INAP asociada con la aparición del SINAPA cambiara totalmente el modo de ver la capacitación de las/os funcionarias/os públicas/os (esto fue abordado en el Capítulo 3 del Volumen I). A partir de entonces, y en la medida en que la capacitación pasa a ser un derecho de las/os trabajadoras/es públicas/os, ese halo elitista se fue diluyendo.

Hay algo en la idea fundacional del INAP que se vincula con una valoración positiva sobre el Estado y lo público, principalmente en relación con el orgullo que representa formar parte de un Instituto público que piensa y hace para la reforma o modernización de la Administración Pública. Una transformación de la Administración Pública que, para sus trabajadoras/es, resulta inseparable de su interés por el Estado, y en relación con ello es que trae aparejada la necesidad de impulsar un cambio en la Administración Pública y el modo en que funcionan las burocracias. Pero es por este interés tan particular en el fortalecimiento del Estado que los mecanismos de perfeccionamiento de la Administración Pública que eran concebidos por las/os empleadas/os del INAP no necesariamente fueron siempre de la mano con los proyectos de cambio que eran impulsados desde el Ejecutivo. En muchas ocasiones, el trabajo en el organismo era un espacio de disputa y resistencia:

Trabajábamos de sol a sol, contra reloj, porque teníamos la premura de que teníamos que anticipar lo que considerábamos que un gobierno peronista tenía que hacer en relación al Estado, que era fortalecer las capacidades estatales. Lamentablemente, así como trabajábamos contra reloj y de sol a sol, el día que terminamos de hacer el proyecto a la tarde, y a la mañana siguiente Cavallo anunciaba la reforma del Estado (...), fracasado nuestro intento de incidir sobre el rol del Estado en esta nueva etapa, nos abocamos a crear la carrera administrativa (V. Franganillo, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

La propia concepción sobre lo público que con los años van construyendo las/os trabajadoras/es del INAP influye sobre el trabajo que proponen realizar para la

Administración Pública. El trabajo propuesto luego debía ser ajustado en relación con los lineamientos impulsados desde el Ejecutivo, pero, en muchas ocasiones, la especialización en la tarea favorecía que las/os trabajadoras/es pudieran sostener esos estandartes que tan importantes resultaban para el Instituto, sin importar los cambios de gestión que se dieran en el plano de lo político.

En los años que yo estuve en el INAP, yo creo que todos compartíamos la idea de vencer a través de la formación, el desarrollo de competencias y la jerarquización de los lugares del Estado, y la jerarquización de las personas a través de su trabajo. Vencer el estereotipo del empleado público. Creo que lo teníamos todos en cierta medida incorporado (Coordinación de actividades de capacitación, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

Siempre valoramos una carrera basada en el mérito y trabajamos para garantizar una igualdad de oportunidades. Porque también sabemos que los que tuvimos otras posibilidades, siempre tenemos un espacio de aire mucho más alto (Acreditación del área de Capacitación, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

Así, uno de los estandartes que nunca se modificó en el Instituto fue el del impulso de la profesionalización como elemento fundamental para construir una Administración Pública que sirviera del mejor modo a los objetivos del Estado. Para ello, siempre se consideró necesario favorecer el desarrollo de una clase de burocracia que se adecuara a los ideales weberianos o wilsonianos. Y así como en una primera instancia se percibía que quienes estaban en mejores condiciones para realizar esta tarea de formación de una burocracia weberiana-wilsonianiana eran los cuadros superiores —y de ello se derivaba el énfasis en el desarrollo de la Alta Dirección Pública por la vía de la capacitación—, con los cambios en el modo de encarar la capacitación esa responsabilidad recayó en las/os propias/os capacitadoras/es del INAP, primero con la masividad de la capacitación en la década de los noventa y luego con la centralización del Instituto en 2001.

Nos reinventamos. Se fue mucha gente del INAP, se abandonó ese cuerpo de elite y esa cosa (...). Y tuvimos que empezar a vernos como un organismo más efector de capacitación. Fue interesante. Antes nos reconocían como un organismo de elite, era el sello INAP. Yo creo que el sello INAP se mantiene, lo reconocen los organismos pares

en el resto de América Latina y España. Y se mantiene por quienes hacemos al INAP (Acreditación del área de Capacitación, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

De esta forma, los propios cambios en el modo de hacer el trabajo fueron influyendo en la forma en que las/os trabajadoras/es del Instituto construían su mirada sobre lo público y sobre la Administración Pública en general. Mirada que también impactó en el modo en que el INAP se vinculó con las demás jurisdicciones al momento de realizar su trabajo.

Muchas cuestiones asociadas con ese sello INAP o la «marca INAP» no se vinculan tanto con su carácter de elite—que por otra parte fue diluyéndose, como hemos visto—, sino más bien con el alto grado de especialización que su personal ha desarrollado y la calidad que posee el trabajo del Instituto en materia de capacitación, investigación, imprenta o biblioteca. De hecho, esas son las cuestiones que otras jurisdicciones reconocen como valiosas del INAP y resultan en que, hoy en día, este siga siendo reconocido como un organismo de elite o de prestigio en su campo de actuación. La idea actual del Instituto se encuentra ligada con las tareas a través de las que establece un vínculo directo con la Administración Pública, se abre y crea redes con el paso de los años, antes que con un organismo por encima de la Administración Pública, en el que las/os trabajadoras/es se vinculan con el resto de las jurisdicciones como si estuvieran «en un trono»: de ser percibido como «amo y señor en capacitación», el INAP pasó a pensarse como articulador en la tarea de formar y capacitar a las/os agentes públicas/os.

Otra cuestión asociada a esa marca del INAP, y que influyó notablemente en el modo en que sus trabajadoras/es han construido su sentido de lo público, se vincula justamente con estas lentes conceptuales que tienen para analizar a la Administración Pública, que remiten a la percepción y valoración de su propio trabajo dentro del ideal wilsoniano. Esta percepción es ostensible en las capacitaciones impulsadas por el organismo en sus cinco décadas de historia, pero también constituye uno de los elementos fundamentales para que se muestren tan orgullosas/os de su propia labor y del esfuerzo puesto por el colectivo en la construcción y el sostenimiento del Instituto como un organismo de referencia.

El INAP le dio a la Administración Pública una mirada más sistemática sobre los propios procesos que la Administración Pública hacía. Es decir que el INAP pudo, a través de la capacitación, ponerle un nombre y apellido a esos procesos, darles una secuencia de contenidos, organizada, y formar a las personas con nombre y apellido (...). Les permitió el reconocerse al empleado como servidor público, todos, no importa el cargo. Pensar en los recorridos que todos, cada uno, como empleado quería hacer para avanzar en la carrera. También en valorizar y reconocer al ciudadano, si bien nunca fue un usuario directo, reconocerlo al ciudadano como destinatario directo de la acción del Estado. Reconocerlo y valorizarlo en la medida en que recibía servicios de personal formado y con competencias más desarrolladas (Coordinación de Actividades de Capacitación, comunicación personal, 16 de septiembre 2022).

A nosotros, el rédito que nos da es que nos reconocen por el buen trabajo que hacemos, no porque consigamos nada material. Al contrario, es todo el esfuerzo que ponemos con la maquinaria que tenemos, con la tecnología que tenemos y con los recursos, que siempre son escasos. Entonces, es más lo que ponemos que el beneficio que nos da (...). Eso es lo que le aportamos al INAP (E. Etchart, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

En la época de Juan Manuel [Abal Medina], Emilio, abajo en la Imprenta, le hacía todas las impresiones al jefe de Gabinete. La presentación en diputados lo hacían acá, manualmente, el encuadernamiento lo hacían a mano, y no es una Imprenta más o fotocopias. Hacían los libros que salían de acá, encuadernados a mano, un laburo artesanal. Y para los jefes de Gabinete, desde que estuvo Juan Manuel, para todos, todos los jefes de Gabinete en adelante mandaban acá (...). Estuvo bueno, ¿qué más querés? Pedían tu laburo para otros lugares. La Imprenta es un sector importantísimo (Trabajador del área de Administración, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022).

Esto habla más que nada de la concepción sobre lo público que han construido colectivamente las/os empleadas/os del INAP, una mirada en la que se aprecia el servicio a la ciudadanía que implica el trabajar para fortalecer a la Administración Pública. Y el servicio en sí mismo que significa el posicionarse como un organismo que, para capacitar a las burocracias e investigar sobre

la Administración Pública, también debe presentarse como el mejor ejemplo de lo que se puede hacer desde el Estado.

Para mí era imprescindible venir al INAP, porque mi ilusión era el desarrollo profesional en el INAP (...). Me enamoré del trabajo, existía una Graciela Silva organizando el trabajo. Yo los nombro con nombre y apellido porque son enormes, y de verdad han trabajado sábado y domingo. Y sé que a veces los proyectos no tenían que ver con el día a día, sino con presentar un proyecto «para que sirviera de...», y por ahí yo no integraba el equipo, pero sabía que había una Graciela Silva y una [Graciela] Falivene, con una Cata[ina] Olrog en el medio armando ideas, gestionando, repensando la realidad. Ahí me enamoro (Gestión de la Capacitación 1, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022).

Mucha gente es gente muy laboradora. Yo no sé de dónde sacan «Esos vagos del Estado». No sé cuánto va a costar sacarnos esa etiqueta de encima. Hay gente muy laborante, en equipos muy pequeños, porque los equipos de capacitación son muy pequeños (...). Son muy representativos, los CTC, en líneas generales, son gente muy representativa, muy querida, salvo excepciones (Asesoramiento institucional del área de Capacitación, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

Repensar la realidad, gestionar proyectos para impulsar el fortalecimiento del Estado y capacitar a las/os trabajadoras/es para impulsar el desarrollo de las capacidades estatales de la Administración Pública, tales fueron los estandartes que hicieron la historia del INAP, aquellos que ya traían sus primeros miembros y que fueron creciendo y modificándose con el paso de los años. Pero siempre dentro de una perspectiva de profesionalización del Estado, que fue la forma en la que desde el INAP se miró a la Administración Pública. De este modo, mientras que en los primeros veinte años de vida, su configuración como un Instituto de elite estuvo fuertemente vinculada con marcar un distanciamiento respecto de la Administración Pública y dirigir la actividad de capacitación a la Alta Dirección Pública, con el paso del tiempo, en especial, a partir de la centralización, el INAP comenzó a reconocerse como un organismo que forma parte de la Administración Pública, cuyo carácter y sentido está en directa relación con su grado de especialización y con la calidad del trabajo realizado para fortalecerla desde adentro.

Hay una dimensión desde lo imaginario, desde lo simbólico. Y yo creo que eso juega en las espaldas de los que trabajan acá, y a veces juega más sobre las espaldas lo simbólico que lo económico. Quiero decir, no es que la gente trabajara un sábado y un domingo por el sueldo que ganaba, sino que hay otro tipo de compromiso: el compromiso de que el trabajo saliera (Gestión de la capacitación 1, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022).

Este cambio, desde luego, no se produjo de un día para el otro en el Instituto, ni deriva de una línea de pensamiento definida desde el ámbito de la gestión, sino que tuvo que ver con una maduración de vinculada al modo en que las/os empleadas/os modificaron su forma de mirar al INAP y mirarse a sí mismas/os en el hacer, en el vínculo con las jurisdicciones y con la realidad que las/os atravesaba. Es un excelente ejemplo de una institución que se piensa a sí misma y que tiene la capacidad de redefinir su narrativa.

La valoración por lo público y el sentido del trabajo compartido en el INAP hace que para muchas/os este sea percibido como «una casa». Por la cantidad de horas dedicadas y el largo recorrido transitado, por supuesto, pero también por los vínculos que se generan al compartir un espacio de trabajo en el que el orgullo por la tarea realizada y la valoración de las/os colegas configuran las bases del sentido de pertenencia construido, como vimos en el apartado anterior. Sentido de pertenencia y valoración por el lugar ocupado que llevó a que las/os trabajadoras/es dieran numerosas batallas en las cinco décadas del INAP, cuando quienes «venían de afuera» intentaban modernizar alguno de los pilares que habían forjado la historia colectiva del Instituto y ya se configuraban como símbolos en sí mismos.

[En] Sáenz Peña nos mudaban todo el tiempo de oficinas, había una situación de transición que no sabíamos a dónde íbamos a ir [durante el gobierno de Cambiemos]. Se hablaba de la posibilidad de ir a otro edificio que no fuera ni Belgrano, ni Sáenz Peña, por este empeño de un relanzamiento importante. Pero después agarró la coyuntura del país: no había fondos y se aprovechó Belgrano como un ámbito de relanzamiento. Se invirtió bastante plata en el edificio. Y quedó claro que nos quedábamos en el edificio del INAP, pero hubo un año y pico en situación de transición en todo sentido (...). Las expectativas eran de un edificio potente, lindo, moderno, que fuera un lugar

de pertenencia. [El edificio de Sáenz Peña] Es codiciado dentro de la Administración Pública (Exfuncionario del INAP, comunicación personal, 8 de marzo de 2023).

Gracias a las batallas dadas por sus agentes, el Instituto logró sostener algunos de los elementos que conforman esa «marca INAP» a la que tanto hicimos referencia a lo largo de esta historia. Se sostuvo el emblemático edificio de Roque Sáenz Peña al 500, logró mantener su carácter de Instituto a pesar de la centralización y, aún más importante, logró continuar desarrollando las actividades de formación e investigación a pesar de las dificultades que fueron encontradas en el camino. Pero también es un organismo que supo transformarse, ajironarse, y que aprendió a saberse parte de la Administración Pública como un instrumento para su transformación desde dentro. Hoy, a cincuenta años de su creación, el INAP continúa siendo un organismo público que es visto desde fuera como una institución de elite y que se presenta como un espacio al que sus trabajadoras/es están orgullosas/os de pertenecer. Porque, como señala Alberto Morán:

Había un dicho de capacitación que decía: «En INAP hay un pimpollo, formación y desarrollo». Como que tenían una identidad tan clara, que no importaba quién viniera, porque iba a seguir siendo un producto bueno (...). Porque hacíamos lo que teníamos que hacer y siempre encontrábamos plafón para seguir haciéndolo. Es lo mismo que pasó cuando tuvimos algún jefe de Gabinete que nunca vino al INAP, y no pasó nada, el INAP es muy fuerte. Es una idea que se consolida y se recrea (comunicación personal, 14 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Con este testimonio «a cuestras», pasamos al cierre del capítulo.

## **Desde dónde mirar para mirarse**

Si bien estamos historiando la segunda parte del desarrollo del INAP —que inicia en el año 2000—, en este capítulo, extendimos al conjunto de sus 50 años de vida nuestra exploración acerca de los modos en que las/os trabajadoras/es experimentaron los cambios y continuidades —particularmente, los relacionados con los cambios de gestión—, realizaron y significaron su trabajo, y formaron

un sentido de lo público desde esa misma realización y actuación. Lo personal se entrelazó para generar estas aproximaciones que hablan de la construcción histórica de una identidad colectiva que funge como un gran contenedor para pensar y pensarse.

Esa identidad colectiva —la «marca INAP»— se mostró suficientemente sólida frente a algunos cambios que, de una manera u otra, la pusieron en cuestión o buscaron redefinirla. A su turno, los desafíos enfrentados durante todo este tiempo —incluidos los cambios que fueron experimentados de manera traumática, como el de la centralización y la crisis de 2001, y la gestión del gobierno de Cambiemos— contribuyeron a forjarla. La metáfora de la «reinvención» constituye una expresión elocuente del modo en que las/os agentes del INAP entendieron —e intervinieron en— estos procesos, y se entendieron.

Sentido de pertenencia, largas trayectorias, el trabajo como servicio, compromiso y disposición para la solución de problemas, trabajo horizontal en el marco de equipos que reconocen jefaturas legitimadas, confianza y familiaridad en las relaciones. Estos rasgos hacen a la identidad construida por el INAP a lo largo de sus 50 años de historia, y en la que se reconocen quienes la forjaron: sus trabajadoras/es. Y aun cuando, como suele decirse, «el todo no es igual a la suma de las partes», los mundos del Instituto son portadores de estas marcas de identidad, a las que se suman sus señas distintivas asociadas con los saberes especializados que los organizan. Claro está, lo que tiñe el conjunto y le da su coloratura más característica es la gestión de la capacitación.

Y abarcando al conjunto, el sentido de lo público: no es más que la proyección del sentido del trabajo dentro del Instituto hacia la Administración Pública. Porque las/os trabajadoras/es del INAP se miran para mirar a la Administración Pública y, cuando se miran, abrevan en su propia historia.

# // **El INAP en su segundo cuarto de siglo**

## **De la crisis e incertidumbre a la consolidación**

---

Así como el primer cuarto de siglo de la historia del INAP, ese que arrancó en 1973 y cerró en 1999, estuvo atravesado por la idea de reforma, este segundo período ha tenido un hilo conductor: la idea de modernización. Una vez más, cada proyecto político que accedió al gobierno le imprimió a una y otra idea una connotación y un contenido diferenciado. Pero si en la primera mitad hemos podido advertir los importantes matices en el modo en que la concepción del Estado y la Administración Pública se traducía en los lineamientos de las actividades de capacitación e investigación del INAP, en este último tramo de la historia del organismo esas diferenciaciones se atenuaron, en la medida en que las premisas de la «nueva gestión pública» ganaron consenso y merecieron escasa discusión.

Hay dos momentos en los que el organismo experimentó procesos relativamente vertiginosos de crisis y recomposición, luego de los cuales las cosas se acomodaron en distintos puntos de partida, a modo de nuevos senderos por los que las/os trabajadoras/es construyeron sus actividades y sus rutinas. El primer momento al que nos referimos es el de la doble crisis de 2001: la general que afectó al conjunto del país y la sociedad, y que en la Administración Pública se manifestó por el literal desplome de las cuentas públicas y la virtual paralización de las actividades y, la particular que tuvo el INAP, como consecuencia de la

degradación de su estatus al dejar de ser un organismo descentralizado y pasar a depender del área de gestión pública dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El Decreto 889/2001 marcó un antes y un después en la vida del organismo, una bisagra traumática de la cual no se recuperaría. Una crisis que perdura hasta la actualidad en el recuerdo de las/os trabajadoras/es del INAP, tanto entre quienes la vivieron de manera directa como en aquellas/os a quienes les contaron sobre esos amargos años. En este sentido, la crisis de la centralización tiene absoluta contemporaneidad: importa y pesa en la historia del organismo, y marca a fuego su presente.

El segundo momento disruptivo fue el de la gestión de la alianza Cambiemos, cuando el INAP fue «dado vuelta como una media» desde una concepción que, más allá de lo que apuntamos más arriba, transpiraba ajenidad respecto de lo público. La modernización aquí se tradujo en parámetros eficientistas mucho más próximos al ideal de la empresa privada que en ningún otro período del predominio de las «lentes conceptuales» de la «nueva gestión pública».

En estos dos momentos críticos el tablero fue «pateado». La crisis del 2001 dio lugar a un proceso de reconstrucción del sentido del INAP, e inauguró un largo período de dirección política débil del organismo. En esas condiciones, fueron los elencos y los equipos los que, por medio de las capacidades políticas, técnicas y de gestión construidas en el período anterior, «reinventaron» el organismo. La crisis se erigió en una verdadera ventana de oportunidad para una gestión sin recursos, pero poblada de ideas e innovaciones. La doble función del INAP como escuela gubernamental y como organismo rector encontró canales para desarrollarse en tres dispositivos centrales: la definición de las «exigencias de capacitación», el establecimiento del Registro de Prestadores, y la regulación del procedimiento de acreditación de las actividades de capacitación. Asimismo, la crisis constituyó una oportunidad para la renovación de la concepción de la capacitación como instancia para el aprendizaje organizacional. Este desplazamiento del eje de los individuos a las organizaciones supuso la pérdida de centralidad del curso como unidad mínima de organización de la capacitación, en favor de esquemas y prácticas flexibles dentro de las cuales las/os trabajadoras/es eran estimulados para construir conocimiento colectivo.

Los foros y el desarrollo de las comunidades de práctica fueron la expresión más emblemática de estos renovados desarrollos.

En paralelo, tres conjuntos de procesos y factores dieron cuenta tanto de la absorción de la crisis como del agotamiento del ciclo de innovaciones y cierto restablecimiento de los formatos de capacitación más tradicionales y clásicos. Los cambios en el Sistema Nacional de Capacitación que promovieron la reorganización de procesos y actividades de gestión, el protagonismo de los gremios estatales expresado en la renovación del convenio colectivo de trabajo y el reemplazo del SINAPA por el SINEP, y los cambios tecnológicos que sentaron las condiciones para avanzar en el desarrollo de la capacitación en entornos virtuales, todo ello incidió en el regreso de la «escuelita» y, por lo tanto, la revitalización de la función del INAP como escuela gubernamental.

Estos procesos mostraron el reacomodamiento de la actividad de capacitación, por el cual los papeles del INAP —escuela gubernamental y órgano rector— tendieron a desarrollarse a la par. Y ello ocurrió bajo direcciones políticas débiles o inestables. Esta condición repercutió negativamente en la actividad de investigación del Instituto que, falta de lineamientos, quedó librada a la agenda e intereses de las/os propias/investigadoras/es. De suerte que los equilibrios entre ambas funciones que parecían establecidos en la década de 1990, se rompieron en favor de la centralidad indiscutida de la capacitación como fundamento del ser y estar del INAP en el mundo de la Administración Pública.

El segundo momento disruptivo estuvo asociado con la llegada de la alianza Cambiemos, que sobre la base de una reedición fuerte de los principios y lineamientos de la Nueva Gestión Pública, puso en cuestión los modos que hasta ese entonces gobernaban el desarrollo de las actividades del INAP. Y si hasta ese momento convivían modalidades alternativas de la capacitación —las centradas en el aprendizaje organizacional, así como las sustentadas en enfoques más tradicionales—, el retorno a los formatos tradicionales estructurados en programas y cursos constituyó la norma.

Durante la gestión iniciada en 2019, el INAP, al igual que el conjunto de la sociedad y la Administración Pública, afrontó un tercer momento crítico: la pandemia. Esta fue, sin duda, una crisis de carácter extraordinario e inédito porque las/os

trabajadoras/es del INAP, así como los gobernantes y la sociedad toda, no podían echar mano de nada en su experiencia vital y laboral que pudiera oficiar de referencia para orientar comportamientos y respuestas. Y en tales condiciones de incertidumbre y angustia ante lo desconocido, de paralización virtual de las actividades en general, el Instituto respondió de manera creativa, «sacando conejos de la galera», con oferta de actividades de capacitación y producción de conocimiento situado, todo lo cual fue posible por la importante modernización del soporte tecnológico para el desarrollo de actividades en entorno virtual que se había realizado durante la gestión previa.

Estos tres momentos críticos de distinto orden y naturaleza pusieron a prueba al organismo y sus capacidades para responder a los desafíos planteados. Claro que plantear esto en términos genéricos e impersonales —«el organismo»— desdibuja lo que importa especificar cuando hablamos de capacidades. Y aquí resulta conveniente volver sobre el argumento que propusimos para «leer» e interpretar la historia del INAP. La «reinención» del Instituto, término empleado permanentemente por las/os trabajadoras/es para explicar(se) los procesos y las situaciones experimentados a lo largo de este período, y particularmente la crisis de 2001, remite a las capacidades políticas, técnicas y de gestión construidas por los elencos y equipos del organismo, y que se combinaron con la dirección política que volvió a estar más delineada en los dos últimos períodos de su gestión. Pero lo relevante es que los mojonos, por decirlo así, colocados en 2001 —la centralización y la descentralización— y en menor medida en 2016 —en lo que concierne a la reestructuración de los procesos de trabajo y la definición de determinados esquemas y principios para la organización de las actividades de capacitación—, marcaron los senderos de lo posible dentro de los cuales las/os trabajadoras/es discutieron, propusieron y pusieron en marcha acciones e intervenciones en capacitación y en el desarrollo de la capacidad analítica.

En esta segunda parte de su historia, el INAP parece otro distinto al que se configuró en el período 1973-1999. Pero en realidad, en la dinámica de cambio y continuidad que tiene entre sus puntos de referencia más relevantes a los tres momentos críticos que identificamos, subyace la notable estabilidad de los elencos, y en particular de ciertas figuras que hilvanaron los procesos.

Las largas trayectorias, el forjamiento de tradiciones de trabajo, el desarrollo de un fuerte sentido de pertenencia, todo ello debe también incorporarse a la explicación de los modos en que los diversos desafíos afrontados por el INAP fueron respondidos.

La consolidación que experimentó el INAP está hecha en su base del aprendizaje y la capacidad reflexiva que mostraron las/os trabajadoras/es, aun en momentos en que una suerte de «piloto automático» parecía conducir las actividades, las acciones y las intervenciones. El importante recambio generacional que está experimentando el Instituto desde aproximadamente 2015, junto con los renovados e importantes desafíos que la agenda pública plantea a los gobiernos y la Administración Pública de cara a las transformaciones sociales, económicas y culturales, abren una serie de interrogantes sobre los senderos dentro de los que transitará su historia, y el modo en que esos aprendizajes y tradiciones de trabajo serán puestos en juego. Pero claro, esa historia está por ser escrita.

## **Los 50 años del INAP: una mirada de conjunto**

Esta historia del INAP no es completa. Hemos dejado sin abordar algunos aspectos y componentes. También es posible que la reconstrucción realizada no logre conformar a todas/os quienes de manera directa o indirecta se hallan involucradas/os e incluso comprometidas/os afectivamente con el Instituto. Estos son, en fin, los riesgos que asumimos cuando nos propusimos este trabajo. Aun así, creemos que hemos planteado un recorrido que recoge los aspectos, procesos y hechos sustantivos en la vida del organismo, y permite organizar una mirada de conjunto sobre su trayectoria.

Más allá de los recortes que hemos elegido para contar la historia del INAP —que podrán resultar más o menos arbitrarios—, el trabajo realizado brinda no solo elementos significativos para su comprensión y valoración, particularmente desde las voces de sus protagonistas, sino también algunas pistas para alentar

el desarrollo de otros trabajos que se propongan completarla, abordando los aspectos o aristas que hayan quedado ausentes aquí, o que demanden un mayor análisis a partir de nuevos interrogantes.

Y ya que se trata de interrogantes, resulta conveniente retomar los que buscaron orientar la reconstrucción histórica realizada en este libro. Decíamos al inicio de nuestro trabajo que nos propusimos restituir la experiencia y las perspectivas de aquellas/os que motorizaron los diversos programas que organizaron la actividad de capacitación, produjeron conocimiento sobre la Administración Pública y discutieron cómo hacerlo, procesaron las corrientes de ideas en torno del Estado y la Administración Pública y crearon a partir de las mismas —y muchas veces en abierta confrontación— intervenciones en y sobre la Administración Pública Nacional, siendo al mismo tiempo parte de ella. Y sosteníamos que era en este último punto —formar parte de aquello que se busca pensar e intervenir— donde reside la originalidad y singularidad del INAP.

Las preguntas que nos formulamos están asociadas con el lugar que la Administración Pública ocupó en la agenda gubernamental de los proyectos políticos que se sucedieron desde la creación del INAP; la relación entre esa agenda y la que el INAP desplegó a lo largo del tiempo; la correspondencia entre los proyectos de reforma y mejoramiento de la Administración Pública Nacional y las estrategias, propósitos y contenidos de las actividades de capacitación y producción de conocimiento sobre la Administración y las políticas públicas que produjo el organismo; el desarrollo de los elencos y equipos encargados de llevar adelante las actividades del INAP, y los modos en que procesaron y tradujeron las diversas concepciones del Estado y la Administración Pública que buscaron organizar y orientar las intervenciones en —y sobre— sus diversos componentes. Preguntas todas que pueden sintetizarse en una más general: ¿de qué modos las/os trabajadoras/es del INAP produjeron el sentido de lo público a través de las intervenciones en —y sobre— la Administración Pública Nacional?

Y también importa recuperar el argumento que orientó nuestra indagación:

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

Pues bien, el recorrido realizado puso de relieve la relación entre el contexto en el cual el INAP desplegó su trabajo, y los modos en que sus trabajadoras/es procesaron la agenda asociada con el Estado y la Administración Pública a lo largo de estos 50 años, que dio lugar a la agenda propia del Instituto. En ese desarrollo los diversos períodos mostraron, a su turno, el modo en que se combinaron estos dos grandes componentes que destacamos en nuestro argumento para explicar las orientaciones y los contenidos que tuvo el trabajo del INAP.

Y pudimos comprobar que en el primer período comprendido entre 1973 y 1999, la idea de la reforma de la Administración Pública fue el hilo conductor que organizó las intervenciones y acciones en capacitación y producción de conocimiento, aunque esa idea de reforma adquirió en cada uno de los períodos connotaciones y contenidos diferenciados. Si en la época de la dictadura cívico-militar, el Instituto gozó de márgenes de maniobra para traducir e interpretar esa idea de reforma —que conservó ciertas reminiscencias de la concepción del Estado que la dictadura quería barrer—, la dirección política más definida durante el gobierno de Alfonsín y luego de Menem, imprimió al trabajo del Instituto orientaciones precisas alrededor de las cuales los elencos y equipos en formación se alinearon. Pero es sin dudas en el tercer momento instituyente del Estado durante la década de 1990, cuando tuvieron lugar las transformaciones radicales en el papel y las funciones del Estado y estas alcanzaron a la Administración Pública, que el INAP encontró las condiciones para el despliegue de las funciones de capacitación e investigación en una combinación equilibrada de dirección política y desarrollo de capacidades

de los elencos y equipos que integraron las diversas áreas. No es casual que este período sea recordado en la épica del Instituto como un momento de apogeo y esplendor. Es el período en el que la necesidad de la capacitación pasó a convertirse en un derecho de las/os trabajadoras/es estatales, y en el que, consecuentemente, el INAP configuró su razón de ser, su ser y estar en el mundo de la Administración Pública.

En contrapartida, el segundo período se inicia con una doble crisis: no solo la que atraviesa el conjunto de la sociedad y la Administración Pública, en particular, sino la específica del INAP asociada con el cambio de su estatus, la pérdida de autonomía como consecuencia de su centralización. Al mismo tiempo, es un momento en el que se puso en cuestión su papel como prestador de servicios de capacitación. Sí, ese papel que hasta no hacía poco tiempo le había conferido prestigio en el conjunto de la Administración Pública, y daba cuenta del modo en que formaba parte de ella. El cuestionamiento llegó al punto de poner en riesgo la propia existencia del Instituto. En ese contexto crítico, fueron los elencos y equipos y sus capacidades construidas desde el período anterior los que tallaron de manera decisiva para refundar el sentido del trabajo del Instituto. Una idea afloró de manera recurrente para caracterizar la experiencia transitada desde el 2000 en adelante, y el modo en que los desafíos que enfrentó el INAP fueron sorteados: la reinención.

Así como la década de 1990 tiene en la historia del organismo ese sentido estructurante y épico, el 2001 fue una bisagra amarga y dramática para las/os trabajadoras/es, y es recuperado en esa clave incluso por aquellas/os que no fueron protagonistas directas/os de ese proceso. Pero fue, al mismo tiempo, el momento crítico en el que se abrió una ventana de oportunidad, cuando las/os trabajadoras/es se hicieron cargo de la «reinención» del Instituto.

Luego de dos intensos años de un proceso por el cual se (re)construyó el sentido del INAP, se sentaron las bases para el desarrollo del trabajo del Instituto en capacitación, mientras que la actividad de investigación entraba a jugar un modesto y opaco segundo plano. El desarrollo de las funciones de escuela gubernamental y órgano rector de la capacitación se organizó en torno a tres dispositivos principales: las «exigencias de capacitación», el Registro

de Prestadores, y la regulación del procedimiento para la acreditación de las actividades de capacitación desarrolladas por terceros. A partir de allí, y sobre la base de la experiencia acumulada, los elencos y equipos del INAP se consolidaron como una burocracia especializada en la gestión de la capacitación. Este proceso tampoco es casual: las direcciones políticas débiles o inestables dieron margen para que las primeras y segundas filas no solo generaran las respuestas en términos de las orientaciones y contenidos de los programas y acciones de capacitación, sino que estas aprovecharon esas condiciones para avanzar en la regulación y estandarización de los diversos procesos involucrados en el trabajo de capacitación.

Más recientemente, la pandemia significó otro momento crítico —esta vez de dimensiones y alcance desconocidos para el conjunto de la sociedad y la Administración Pública, al punto que no había antecedentes a los cuales recurrir para apoyar las decisiones y cursos de acción—. Nuevamente, las/os trabajadoras/es del INAP estuvieron «a la altura de las circunstancias», esta vez contando con una conducción política que restituyó los lazos de confianza para facilitar la recuperación de tradiciones y capacidades políticas y de gestión construidas a lo largo de la historia.

Decimos recuperación de esas tradiciones y capacidades porque ellas habían sido suspendidas en el período 2015-2019, durante la gestión de Cambiemos, como consecuencia de una dirección política que optó por establecer una división fuerte entre concepción y ejecución. Si bien este momento no adquirió la criticidad que experimentaron las/os trabajadoras/es en ocasión del gobierno de la Alianza en 1999-2001, supuso una alteración relevante en el funcionamiento de los equipos, redefiniciones en los modos de trabajo y algunas innovaciones en la concepción y gestión de la capacitación que perduran hasta la actualidad.

En este recuento de los principales hitos que jalonaron la historia del INAP es posible advertir con facilidad que hacemos únicamente referencia a la función de capacitación. Esto obedece al hecho de que la función de investigación ha tenido un papel subordinado —e incluso residual en determinados períodos— desde el punto de vista de la organización de la agenda del Instituto y los lineamientos que de ella se desprendieron para marcar el rumbo de su trayectoria. Supeditada

de manera más sensible a los intereses y las necesidades de las direcciones políticas de turno, o bien librada a los intereses y las necesidades de las/os propias/os investigadoras/es cuando esas direcciones políticas fueron débiles o inestables, la actividad de investigación logró un desarrollo relevante en tres momentos: durante la dictadura cívico-militar, cuando un programa de asistencia técnica financiado por Naciones Unidas le brindó un «paraguas» protector, y una fuente extraordinaria, el Censo del personal civil de 1977, proveyó la materia prima para el desarrollo de los trabajos; durante la década de 1990, cuando estuvo en la agenda de las autoridades de entonces y, en consecuencia, alcanzó cierto equilibrio con la actividad de capacitación; y durante la actual gestión iniciada en 2019, en la que se brindó un fuerte impulso con el propósito de hacer del INAP un referente en el campo de los estudios sobre Administración Pública, y establecer vínculos sostenidos con la actividad de capacitación.

En contrapartida, la capacitación ocupó el lugar central de la agenda en todos los períodos de la historia del INAP. De organismo de elite dedicado a formar y capacitar a las categorías superiores de la Administración Pública durante su primera etapa de existencia —lo que incluyó al programa insignia del Instituto, el destinado a la formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales a mediados de la década de 1980—, el INAP se lanzó, durante la década de 1990, a la capacitación a escala masiva, abarcando todas las categorías de la Administración Pública. Porque, como lo señalamos anteriormente, a partir de la creación del SINAPA la capacitación se volvió un derecho de las/os trabajadoras/es estatales. La «escuelita» se puso en marcha, y con ella el INAP se erigió en el referente de la capacitación.

A partir del nuevo siglo, la función de escuela gubernamental, que hasta entonces había sido privilegiada en el diseño de las intervenciones de capacitación, cedió lugar —inicialmente de manera traumática— a la de órgano rector, con el fortalecimiento de la asistencia técnica a las diversas áreas de la gestión pública en la elaboración de sus planes de capacitación en atención a la necesidad de la capacitación en los asuntos específicos, y de la certificación de las actividades de capacitación desarrolladas por terceros. Si esto pareció dejar en un segundo plano a la «escuelita», esta regresó hacia mediados de la primera década de

los años 2000. Desde entonces y hasta la actualidad, las funciones de escuela gubernamental y de órgano rector caminan a la par, poniendo en evidencia la madurez alcanzada por el Instituto.

Esta madurez, en momentos del cumplimiento de sus 50 años de vida, involucra no solo el giro que ha adquirido la actividad de capacitación, expresado en el despliegue de ambas funciones y en su extensión al conjunto de la Administración Pública Nacional y del nivel subnacional —a través del Estado Integrado y el Plan Federal de Capacitación—, sino también la relevancia y la pertinencia en el desarrollo de la capacidad analítica. Puede decirse que el INAP llega en buenas condiciones a su mayoría de edad. Es importante agregar que tiene por delante desafíos significativos ligados tanto con la adecuada resolución de algunas tensiones que han atravesado su historia como con las vertiginosas transformaciones sociales, económicas y culturales que conmueven el funcionamiento del Estado y la Administración Pública.

Cuando hablamos de tensiones observadas en la historia del INAP nos referimos a las originadas en los principios y prácticas que han organizado el trabajo en capacitación e investigación.

La reconstrucción de las concepciones y las prácticas de la capacitación que predominaron a lo largo de la historia del INAP ha permitido identificar pares conceptuales —por denominarlos de algún modo— que buscaron orientar el diseño e implementación de los programas y actividades. La carrera administrativa que marcó los rumbos de la capacitación a partir de la década de 1990, privilegiando las necesidades de avance de las/os trabajadoras/es estatales, fue desafiada a partir del 2000 por una orientación que postuló como principio el aprendizaje organizacional, desplazando el enfoque individual asociado con la carrera administrativa al que defiende la construcción de conocimiento colectivo y que integra, en consecuencia, lo individual en lo organizacional.

En relación con el par conceptual anterior enunciamos otros dos, aunque podrían concebirse de manera relativamente independiente del primero. Por un lado, la conveniencia de diseñar estructuras estandarizadas dentro de una tradición de escolarización —como los programas que plantean secuencias

y recorridos en el desarrollo de la capacitación—, *versus* la preferencia y estímulo de estructuras flexibles que apuestan a la capacidad y autonomía de las/os trabajadoras/es para diseñar la secuencia de su proceso de formación y capacitación. Por el otro, el conocimiento consagrado encarnado en el trabajo docente *versus* el conocimiento situado que privilegia la experiencia de los sujetos que aprenden, donde la/el docente cumple una función de acompañamiento.

En la reconstrucción del trabajo de capacitación desarrollado por el INAP hemos podido comprobar que los términos de estos pares conceptuales, las más de las veces emparentados, entran en tensión, buscando desplazarse e impugnarse mutuamente. Al mismo tiempo, si los términos asociados con la concepción más tradicional y escolarizada de la capacitación han tendido a predominar, los que dan cuenta de la perspectiva opuesta afloraron en situaciones críticas como la de 2001 —con la manifestación más visible de los foros y la formación de comunidades de práctica—.

Esto último permite formular la pregunta en torno a las condiciones que facilitan una u otra concepción y práctica de la capacitación. Al mismo tiempo, demanda la exploración de posibilidades de superación de las tensiones por medio de la combinación de las perspectivas y los enfoques de manera que formas estandarizadas y formas flexibles puedan ser adoptadas según propósitos y necesidades de capacitación diferenciados.

En la actividad de investigación también es posible advertir la tensión entre las reglas del trabajo científico y la libertad para la organización de la agenda de investigación por parte de los equipos, por un lado, y una capacidad analítica al servicio de las necesidades y los intereses de las autoridades de turno, que supuestamente interpretan y traducen una perspectiva superadora de aproximaciones puramente individuales, por el otro. Esta tensión, que se muestra de forma más descarnada en la esfera de la producción analítica en el INAP, constituye una constante en la relación entre el conocimiento científico producido en el campo de las ciencias sociales y los usos y las aplicaciones de esa producción para las políticas públicas. Esa relación no es lineal ni inmediata y, en todo caso, está atravesada por encuentros y desencuentros.

Cuando la función de investigación es incorporada como parte del trabajo estatal, esas tensiones pueden manifestarse de manera intensa y conflictiva, o bien resolverse en favor del aplanamiento del trabajo de producción analítica y su pérdida de vigor. En todo caso, el problema remite claramente a la cuestión de la utilidad de la investigación en el Estado —en nuestro caso, en el INAP—.

Pero si el problema de la utilidad, planteada en términos de necesidad, aparece con claridad cuando lo que está de por medio es la producción de capacidad analítica, y se resuelve en la pregunta de «investigación para qué», también alcanza a la actividad de capacitación, aunque lo haga de manera más atenuada: «capacitación para qué». Es que en la cuestión de la utilidad se juega la legitimidad de cualquier organización pública, en nuestro caso, la del INAP.

Este punto —como ya lo hemos remarcado— se resolvió a partir de que la capacitación dejó de ser planteada como una necesidad del Estado, para convertirse en un derecho de las/os trabajadoras/es. Ciertamente es que esto solo no alcanza para dotar de legitimidad al organismo encargado de garantizar las condiciones para que ese derecho a la capacitación se concrete. La trayectoria del INAP y las respuestas que sus autoridades y sus trabajadoras/es fueron brindando en la forma de programas y actividades dan cuenta del lugar construido y ganado como referencia en materia de capacitación.

Sin embargo, ese es un lugar que se construye y reconstruye. De cara al futuro plagado de desafíos, el INAP se encuentra en condiciones particulares: por un lado, la experiencia y las tradiciones del trabajo suponen una plataforma para poner a prueba las capacidades de sus equipos; por el otro, esas mismas tradiciones están puestas en parte en juego a la luz del relevante recambio generacional que está ocurriendo en el Instituto de un tiempo a esta parte. El interrogante en torno a la dinámica de cambio y conservación tiene en estas circunstancias connotaciones e ingredientes que dejan abierta su respuesta, al tiempo que hacen más interesante aun el seguimiento de la trayectoria del organismo en el futuro inmediato y en el mediano plazo.

Esto último nos lleva a reflexionar sobre la relación entre las historias y la historia. En la reconstrucción de la historia del INAP que emprendimos, hicimos

lugar tanto al camino más formal trazado por la documentación que permite una aproximación despersonalizada sobre los hechos, los procesos y los momentos en la vida del organismo, como al que fue abierto por las historias que las/os protagonistas de esos mismos hechos, procesos y momentos (nos) compartieron. Estas historias que construyen la historia —valga el juego de palabras— contribuyen a reponer la experiencia del organismo desde dimensiones que, como la afectiva y la emocional, reclaman cada vez más su legítimo lugar en el análisis histórico.

En su momento nos preguntamos si la historia del INAP constituye una ventana desde la cual es posible abordar la historia de la Administración Pública. Nuestra respuesta es ambigua. Por un lado, aun cuando el INAP como parte de la Administración Pública se exterioriza y «mira y piensa» a la Administración Pública, no es posible subsumir al todo en esta parte. Pero, por el otro, la historia del INAP en tanto organismo público brinda sin dudas una serie de pistas más que pertinentes para pensar y desarrollar una aproximación a la historia de la Administración Pública. Reivindicamos, en este sentido, la caracterización del INAP como un *tester* de la Administración Pública Nacional.

El INAP es una marca de la Administración Pública Nacional. Un espejo que devuelve los claroscuros del trabajo público en la Argentina reciente, teñidos por el sentido de lo público construido por sus trabajadoras/es.

## Epílogo. La historia reciente

En los 50 años de trayectoria del INAP caben muchas historias y etapas. A quienes estamos a cargo de la conducción del Instituto, en su cumpleaños número 50, nos tocó atravesar una etapa muy desafiante. Una de las marcas más importantes de este aniversario es lo que ha dejado la pandemia por el COVID-19. Para el INAP, la pandemia y el ASPO (aislamiento social, preventivo y obligatorio) significaron una transformación profunda en los modos de capacitar, debido a la casi completa virtualización de su oferta formativa. Este legado llegó para quedarse en la vida del Instituto y de las/os trabajadoras/es del sector público que valoran esta modalidad formativa adecuada a sus tiempos laborales y su vida cotidiana. Pero también abrió interrogantes sobre el carácter valioso que tiene la presencialidad para el desarrollo de capacidades, en particular, para las denominadas *blandas* o *socioemocionales*, cuyo desarrollo se potencia en la interacción cara a cara. Al mismo tiempo, el desafío de desarrollar vínculos enriquecidos, conocimiento personal y redes invita a buscar los momentos y motivos para que los encuentros presenciales de capacitación y vinculación sucedan con mayor frecuencia.

La virtualización de la oferta formativa del INAP era un proceso que venía ganando espacio desde hacía algunos años. Su avance exponencial durante la pandemia y la pospandemia abrió un nuevo horizonte en el alcance de la capacitación tanto en un sentido horizontal como vertical. En sentido horizontal, la propuesta formativa se extendió más allá de lo que habían sido las fronteras «naturales» de su cobertura para alcanzar al universo de empresas estatales. Mediante la suscripción de convenios en el marco del Programa Estado Integrado de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP), diversos cursos de capacitación comenzaron a ser ofrecidos a trabajadoras/es de empresas públicas. En un sentido vertical, la virtualización potenció la llegada a los niveles subnacionales del Estado, en los gobiernos provinciales y, poco a poco, también en los niveles locales, en los que se alcanzó a capacitar empleadas/os en casi mil municipios del país. El Plan Federal de Formación y Capacitación, creado mediante la Resolución SGyEP 25/2022, ofreció el marco para la elaboración de acuerdos con Institutos Provinciales de Administración Pública (IPAP) y convenios con universidades nacionales para efectuar una amplia oferta formativa de carácter

virtual, con una importante cantidad de cursos autogestionados. El impulso dado al Plan por parte de la secretaria Ana Castellani, en el marco del CoFeFuP (Consejo Federal de la Función Pública), permitió que sus acciones tuvieran un fuerte arraigo en los gobiernos jurisdiccionales y una adecuación a las demandas formativas federales que potenciaron la participación de las/os trabajadoras/es hasta casi triplicar la cantidad de incriptas/os con respecto al período de gestión anterior.

Estos años también alumbraron un nuevo modo de capacitar en el sector público a partir del impulso legislativo dado por las denominadas «leyes obligatorias de capacitación». Luego de la sanción de la Ley Micaela en enero de 2019 (Ley 27.499 de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que Integran los tres Poderes del Estado), en los años sucesivos se sancionaron tres nuevas leyes del mismo tipo: la Ley Yolanda en diciembre de 2020 (Ley 27.592 de Formación Integral en Ambiente con Perspectiva de Desarrollo Sostenible); la Ley Cuestión Malvinas en julio de 2022 (Ley 27.671 de Situación colonial de las Malvinas y reclamo por la soberanía) y la Ley Lucio en mayo de 2023 (Ley 27.709 de Prevención y detección temprana de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes). Las cuatro normas de capacitación obligatoria han venido a fortalecer las iniciativas que impulsan el INAP y los organismos de la APN que ejercen como *autoridades de aplicación* de estas leyes, además de otros poderes de los Estados nacional y subnacionales que adhirieron a ellas. Entre 2019 y junio de 2023, se ha capacitado a un total de 360.000 trabajadoras/es públicas/os en las leyes Micaela y Yolanda, mientras que, en el segundo semestre de 2023, se pusieron en marcha los cursos de las leyes Lucio y Cuestión Malvinas.

Otra marca de época que nos atravesó a quienes estamos a cargo de la conducción del INAP en su 50 aniversario es lo que el director de nuestra revista *Estado Abierto*, Oscar Oszlak, denominó como la *era exponencial*, el extendido universo de desafíos que se abren para la Administración Pública (AP) a partir de los vertiginosos cambios en los modos de trabajar que están generando las tecnologías de la revolución 4.0. Estos desafíos fueron abordados a partir de las acciones del Programa INAP Futuro que se puso en marcha a fines de 2021 (Resolución SGyEP 172/2021). INAP Futuro se implementó

a través de tres componentes: la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF), la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación (UREC) y el Laboratorio INAP 4.0. Sus acciones permitieron elaborar investigaciones y publicaciones prospectivas en la AP (libros como *Materia Estado*, cuadernos, notas breves, materiales multimediales), instituir actividades formativas alineadas al nuevo escenario con casi 60.000 personas inscriptas (UREC) e implementar innovaciones tecnológicas en la gestión del Instituto, como el asistente *chatbot* del INAP y el sistema en línea de Certificados Analíticos Digitales con tecnología *blockchain*.

Además, el relanzamiento de la función de gestión de conocimiento, investigación y publicaciones fue otro hito importante en esta etapa. La convicción de que la producción, movilización y aplicación de conocimiento especializado contribuye a mejorar la Administración Pública estuvo presente desde el inicio de la gestión, y fue sostenido desde la misma conducción de la Secretaría. Con más de 150 publicaciones que plasmaron y difundieron los resultados de estudios e investigaciones, el INAP se repositó como un actor protagónico en el debate especializado sobre la AP y el empleo en el sector.

Asimismo, las relaciones internacionales del Instituto se potenciaron a partir de una activa participación regional en el marco del Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD). Este espacio de encuentro e intercambio en el que el INAP forma parte casi desde su fundación, y que reúne a los institutos y escuelas de AP de América Latina, la Europa Ibérica y países de África, ofrece una plataforma que abre al Instituto a la experiencia internacional, además de un marco para pensar y desplegar la potencia de una AP al servicio del desarrollo de las sociedades latinoamericanas. Desde esta plataforma, se fortalecieron también vínculos bilaterales con institutos y escuelas que son referentes en la región, como los de Brasil, Colombia y México.

A la vez, el compromiso por la capacitación de las/os empleadas/os públicas/os lo ha asumido el INAP en esta etapa en estrecha colaboración con las organizaciones gremiales del sector. El intercambio con los referentes de Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) ha tenido una mesa de trabajo común en el gobierno paritario

del FoPeCap (Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral). El despliegue de este Fondo permitió generar una oferta creciente de propuestas formativas que se suman a las que gestiona el INAP, así como becar a miles de agentes del sector público que desarrollan trayectos formativos en distintas instituciones del nivel superior en formatos de postítulos y posgrados.

La celebración de los 50 años de vida encuentra al Instituto revitalizado y enriquecido; abierto en sus relaciones hacia distintos actores del sector público —internacional, académico y gremial—; sostenido en la fuerza de sus docentes, trabajadoras/es que fueron las/os protagonistas principales de este año de celebración a partir del acto del reconocimiento a su trayectoria con entrega de medallas por los 30 años de servicio. También por el registro pionero de un Archivo de Testimonios Orales en el que más de cuarenta empleadas/os, funcionarias/os y exfuncionarias/os dejaron su memoria en palabras e imágenes recuperando una rica historia de capacitación, de conocimiento y también de lucha por la democracia y los sueños de un país más justo.

Nos gusta pensar que el punto de llegada de estos 50 años de vida del INAP es también un punto de partida hacia los próximos 50 años. Este punto, además, es un momento bisagra marcado por tensiones como las que generan las renovadas demandas que la sociedad tiene hacia el Estado y por las incertidumbres que plantea el contexto económico y productivo. Apostamos a que el modo de abordar estas tensiones sea con la profundización de la democracia, la expansión de los derechos para nuestro pueblo y la fuerte e inteligente presencia del Estado. El INAP estará allí, como estuvo estos últimos 50 años, para acompañar estos desafíos.

**Leandro Bottinelli**

Director Institucional del INAP

Julio de 2023

# Referencias bibliográficas

- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena (Comps.), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.
- Baliña, J. (2017). El desafío de la capacitación federal: el caso del Programa «INAP Federal». En Instituto Nacional de la Administración Pública, *Programa Estímulo Jóvenes Investigadores (segunda edición)*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap\\_investigaciones\\_capacitacion\\_y\\_formacion\\_programa\\_estimulo\\_jovenes\\_investigadores\\_2014.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_investigaciones_capacitacion_y_formacion_programa_estimulo_jovenes_investigadores_2014.pdf)
- Berrotarán, P. y Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30).
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(4).
- Bonifacio, J. A. (2003). *La política de formación de funcionarios del INAP*. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación-INAP.
- Canelo, P., Castellani, A. y Gentile, J. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018). En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena (Comps.), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.
- Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.
- Consejo Federal de la Función Pública (1992). *Acta fundacional*. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/Cofefup/actas>
- Consejo Federal de la Función Pública (2006a). *Acta de la 1.º Asamblea Anual 2006 del Consejo Federal de la Función Pública*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2006b). *Acta de la 2.º Asamblea Anual 2006 del Consejo Federal de la Función Pública*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2008). *Acta de la 2.º Asamblea Ordinaria 2008 del Consejo Federal de la Función Pública*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2009). *Acta de la 1.º Asamblea Ordinaria 2009 del Consejo Federal de la Función Pública*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2010a). *Acta de la 3.º Asamblea Ordinaria 2009 del Consejo Federal de la Función Pública*.

- Consejo Federal de la Función Pública (2010b). *Acta de la Asamblea Extraordinaria 2010 del Consejo Federal de la Función Pública*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2016a). *1.º Asamblea Ordinaria 2016. Relatoría*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2016b). *2.º Asamblea Ordinaria 2016. Relatoría*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2020). *2.º Asamblea Ordinaria Anual del CoFeFuP*.
- Consejo Federal de la Función Pública (2022). *2.º Asamblea Ordinaria Anual del CoFeFuP*.
- Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (2017a). *1.º Asamblea Ordinaria 2017*.
- Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (2017b). *2.º Asamblea Ordinaria 2017*.
- Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (2018). *1.º Asamblea Ordinaria 2018*.
- Decisión Administrativa 339 de 2017 [Instituto Nacional de la Administración Pública]. Aprobación de la estructura organizativa. 2 de junio de 2017. [https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n\\_administrativa-339-2017-275418](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-339-2017-275418)
- Decisión Administrativa 297 de 2018 [Ministerio de Modernización]. Aprobación de las estructuras organizativas. 12 de marzo de 2018. [https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n\\_administrativa-297-2018-307689/actualizacion](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-297-2018-307689/actualizacion)
- Decisión Administrativa 1865 de 2020 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Aprobación de la estructura organizativa. 14 de octubre de 2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236154/20201016>
- Decisión Administrativa 532 de 2021 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Modificación de la Decisión Administrativa 1865/2020. 1 de junio de 2021.
- Decreto 1141 de 2000 [Instituto Nacional de la Administración Pública]. Su intervención. Designación de interventor. 12 de diciembre de 2000. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1141-2000-65352>
- Decreto 103 de 2001 [Poder Ejecutivo Nacional]. Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional. 29 de enero de 2001.
- Decreto 889 de 2001 [Poder Ejecutivo Nacional]. Modificación del Decreto 20/1999. 11 de julio de 2001. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-889-2001-67790>
- Decreto 624 de 2003 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Aprobación de la estructura organizativa. 22 de agosto de 2003. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=87826#:~:text=Resumen%3A,OPERATIVO%20DE%20LA%20>

- CITADA%20JURISDICCION.&text=Esta%20norma%20modifica%20o%20 complementa,por%2043%20norma(s)
- Decreto 214 de 2006 [Poder Ejecutivo Nacional]. Convenio Colectivo de Trabajo. 1 de marzo de 2006. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-214-2006-114315>
- Decreto 2098 de 2008 [Poder Ejecutivo Nacional]. Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Homologación de convenio y acta acuerdo. 5 de diciembre de 2008. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2098-2008-148090>
- Decreto 841 de 2014 [Poder Ejecutivo Nacional]. Modificación de los decretos 357/2002 y 624/2003, y Resolución 85/2012. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-841-2014-230912>
- Decreto 13 de 2016 [Poder Ejecutivo Nacional]. Modificación del Decreto 357/2002. 6 de enero de 2016. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-13-2016-257556>
- Decreto 434 de 2016. Aprobación del Plan de Modernización. 2 de marzo de 2016. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-434-2016-259082>
- Decreto 170 de 2017 [Poder Ejecutivo Nacional]. Modificación del Decreto 357/2002. 14 de marzo de 2017. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=272618>
- Decreto 532 de 2021 [Poder Ejecutivo Nacional]. Designación en la Secretaría General. 19 de agosto de 2021. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-532-2021-353145>
- Decreto-Ley 20.173 de 1973. Creación del Instituto Nacional de la Administración Pública. 26 de febrero de 1973. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=32615>
- Dikenstein, V. y Gené, M. (2014). De la creación de la Alianza a su vertiginosa implosión. Reconfiguración de los elencos políticos en tiempos de crisis. En A. Pucciarelli y A. Castellani (Coords.), *Los años de la Alianza: La crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.
- Dirección de Investigaciones (2007). *Catálogo de Publicaciones*. INAP.
- Disposición 32 de 2002 [Instituto Nacional de la Administración Pública]. Creación del Registro de Prestadores del Sistema Nacional de Capacitación. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposic%C3%B3n-32-2002-80068>
- Falivene, G. (28-31 de octubre de 2003). *Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados* [Ponencia]. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Panamá, Panamá.

- Falivene, G., Morán, A. y García Acosta, A. (agosto de 2003). *Experiencia de gestión participativa: formación por competencias de directores de bibliotecas y centros de documentación de la APN* [Ponencia]. Jornada INAP Capacitación en el Estado: situación, perspectivas y propuestas.
- Falivene, G. y Silva, G. (s.f. [2004]). *Formación directiva para la creación de una cultura del conocimiento y de la calidad en las organizaciones públicas*.
- Falivene, G. y Silva, G. (2-5 de noviembre de 2004). *Desarrollo de competencias directivas en la administración pública nacional argentina: avances de una investigación basada en historias de aprendizaje* [Ponencia]. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Fernández, A. (2020). *Mensaje presidencial: Dr. Alberto Ángel Fernández a la Honorable Asamblea Legislativa. 1 de marzo de 2020*. Diputados Argentina. [https://hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/documentos/mensajes\\_presidenciales.html](https://hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/mensajes_presidenciales.html)
- Fernández, A. (2021). *Mensaje presidencial: Dr. Alberto Ángel Fernández a la Honorable Asamblea Legislativa. 1 de marzo de 2021*. Diputados Argentina. [https://hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/documentos/mensajes\\_presidenciales.html](https://hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/mensajes_presidenciales.html)
- Foro de Responsables Informáticos (2008). *Dossier del Foro Permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional*.
- Garretón, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. ARCIS-CLACSO-PROSPAL.
- Ginez, F. (2021). *Formación del Servicio Civil en Argentina: el caso del Programa de Itinerarios Formativos, 2016-2019*. [Tesis de maestría]. Universidad de San Andrés.
- Goffman, E. (1997). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu.
- González, L. (s.f. [2011]). *Gestión de la calidad: Normas ISO para la certificación de los procesos relacionados con la gestión de la capacitación y normalización y capacitación basada en competencias para los distintos actores intervinientes*.
- González, L. (s.f. [2013]). *Un proceso de mejora continua en la gestión de la capacitación: la optimización de los procesos y el desarrollo de las capacidades de los agentes*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1979a). *Asistencia técnica a provincias y Universidades Nacionales en el Sistema Nacional de Capacitación (Acta N.° 9/1979)*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1979b). *Sistema Nacional de Capacitación (S.N.C.) (Acta N.° 4/1979)*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1981). *Sistema Municipal de Capacitación. Anteproyecto para la Municipalidad de Buenos Aires*.

- Instituto Nacional de la Administración Pública (1986). *Sin título* («Mejorar el rendimiento de la Administración Pública...»).
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1991). *Memoria Institucional de la Dirección Nacional de Capacitación. Año 1991*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1995). *Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2003). *Jornada Capacitación en el Estado: situación, perspectivas y propuestas. Ponencias de los paneles de experiencias: Buenas Prácticas en la Capacitación del Sector*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2012). *Manual de la Calidad de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (31 de agosto de 2017). *XII Jornadas Nacionales del Sector Público «Nuestros aportes ante los desafíos del futuro»* [Presentación]. Consejo Profesional de Ciencias Económicas. <https://archivo.consejo.org.ar/congresos/material/12publico/Straface.pdf>
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2018). *Escuela de Formación Pública. Catálogo de Actividades Julio 2018*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2019). *Memoria de Gestión 2016-2019*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). *Informe de Gestión INAP 2020*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_inap\\_2020\\_final\\_1.0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_inap_2020_final_1.0.pdf)
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021a). *Informe de Gestión INAP 2021*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_inap\\_2021\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_inap_2021_final.pdf)
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021b). *Memoria Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones 2021*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2022). *Memoria DIGECIP 2022*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2023). *Estado Integrado. Tercera etapa. 2023*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (s.f. [2000]). *Plan Operativo Anual* (Edición para uso interno del INAP).
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2001). *El INAP como órgano rector de la capacitación en el contexto del Plan de Modernización*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (s.f. [2013]). *Plan Anual de Capacitación INAP 2014*.

- Instituto Nacional de la Administración Pública (s.f. [2015]). *Programa de Asistencia Técnica para la Planificación de la Capacitación*.
- Iribarren, E. (2008). Los consejos federales. *Aportes*, (26), 21-37. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/02.pdf>
- Isuani, F. (2022). *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Ediciones UNGS.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (1998). *Memoria detallada del Estado de la Nación. Año 1997*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria\\_1997.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_1997.pdf)
- Jefatura de Gabinete de Ministros (1999). *Memoria detallada del Estado de la Nación. Año 1998*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria\\_1998.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_1998.pdf)
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2003). *Memoria detallada del Estado de la Nación. Año 2002*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria\\_2002.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_2002.pdf)
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2008). *Memoria detallada del Estado de la Nación. Año 2007*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria\\_2007.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_2007.pdf)
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2019). *IV Programa Federal de Formación en Políticas Públicas. Plan Estratégico. Año 2019*. <https://capacitacion.inap.gob.ar/wp-content/uploads/2019/04/IV-Programa-Federal-2019.pdf>
- Kirchner, N. (2004). *Palabras del presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación. 1 de marzo de 2004*.
- Laguado Duca, A. y Cao, H. (14 de noviembre de 2013). «A la búsqueda del desarrollo perdido» en *30 años de construcción democrática*. I Jornadas de Argentina Reciente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Makón, M., Cormick, H. y Rey, M. (2001). *El papel del INAP en la política de modernización del Estado: capacitación para la nueva gestión pública*.
- Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Plan anual de Capacitación del Ministerio de Desarrollo Social. Período 2022*. Dirección General de Recursos Humanos-Dirección de Desarrollo de Capacidades y Carrera Administrativa.
- Pereyra, E. (2016). *Burocracias especializadas en el nivel subnacional: el equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)* [Tesis de doctorado]. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Pereyra, E. (2017). Trayectorias y saberes en la provincia de Buenos Aires: el equipo del ministerio de Economía (1987-2007). *Estudios Sociales del Estado*, 3(6).
- Pereyra, E. (2018). Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15).

- Pereyra, E. (20-21 de abril de 2022). *Rupturas y continuidades en las políticas de ciencia y tecnología. Los casos del MINCyT, la Agencia y el CONICET* [Ponencia]. Jornadas de Investigación, Instituto de Investigaciones Políticas, Escuela de Política y Gobierno/ CONICET, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.
- Pereyra, E. y Montes, K. (2022). El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Continuidad y especialización. En F. Isuani (Comp.), *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Poggiase, H., Redín, M. E., Cerezo, M. y Carlini, J. M. (2008). *El Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional: una lectura interpretativa*. ONTI/ FLACSO PPGA. [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf)
- Pomares, J., Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (2013). *Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación* (Documento de trabajo N.º 117). CIPPEC.
- Pucciarelli, R. A. (2005). El régimen político de las nuevas democracias excluyentes de América Latina. Argentina 1999-2001. *Historia Actual Online*, (8), 105-122.
- Red Muni (2009). *Décimo Seminario de la Red Muni*. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. [http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno13-7-2009-4.htm#:~:text=%C2%BFQUE%20ES%20LA%20RED%20MUNI,la%20gesti%C3%B3n%20en%20gobiernos%20locales](http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno13-7-2009-4.htm#:~:text=%C2%BFQUE%20ES%20LA%20RED%20MUNI,la%20gesti%C3%B3n%20en%20gobiernos%20locales)
- Redondo, N. (1999). *Una década de apoyo a la Reforma del Estado en la Argentina*. INAP.
- Repetto, F. (8-11 de octubre de 2002). La economía política de las reformas parciales: el caso de la administración pública y las políticas frente a la pobreza en la Argentina [Ponencia]. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Resolución 15 de 2001. [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Establecimiento de las unidades organizativas y coordinaciones hasta que se aprueben las aperturas inferiores de la Secretaría para la Modernización del Estado. 30 de julio de 2002.
- Resolución 178 de 2001 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Aprobación de aperturas inferiores de la Secretaría para la Modernización del Estado. 2 de agosto de 2001. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-178-2001-68167>
- Resolución 2 de 2002 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Exigencias de capacitación. 9 de agosto de 2002. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/76708>

- Resolución 57 de 2002 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Aprobación de aperturas inferiores del primer nivel operativo de la estructura organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. 21 de febrero de 2002. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-57-2002-72475>
- Resolución 51 de 2003 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Aprobación del Procedimiento para la Acreditación de Actividades de Capacitación. 3 de junio de 2003. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-51-2003-85913>
- Resolución 20 de 2004 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Aprobación de las aperturas inferiores del primer nivel operativo de la estructura organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. 30 de enero de 2004. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-20-2004-92325/texto>
- Resolución 58 de 2006 [Subsecretaría de la Función Pública]. Aprobación del Programa de Formación para las Carreras de Estado en el ámbito del Instituto Nacional de la Administración Pública. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122666/norma.htm>
- Resolución 23 de 2007 [Subsecretaría de la Gestión Pública]. Incorporación de la Especialización en Abogacía del Estado, dictada por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación, al Programa de Formación para las Carreras de Estado. 6 de julio de 2007.
- Resolución 162 de 2009 [Secretaría de Gabinete y Gestión Pública]. Incorporación de especializaciones al Programa de Formación para las Carreras de Estado. 24 de junio de 2009. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-162-2009-154752>
- Resolución 85 de 2012 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Aprobación de la estructura organizativa de la Dirección General Técnico Administrativa. 5 de marzo de 2012. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/194786/norma.htm>
- Resolución 214 de 2012 [Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa]. Incorporación del Diplomado en Derechos Humanos y la Especialización en Derechos Humanos al Programa de Formación para las Carreras del Estado. 20 de julio de 2012.
- Resolución 342 de 2012 [Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa]. Incorporación de especialización, fundamentación, objetivos y lineamientos básicos al Programa de Formación para las Carreras del Estado. 26 de septiembre de 2012. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-342-2012-202486>

- Resolución 163 de 2014 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Reglamentación del Régimen de Valoración para la Promoción de Tramo Escalonario del personal del Sistema Nacional de Empleo Público. 15 de mayo de 2014. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231259/norma.htm>
- Resolución 289 de 2015 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Incorporación de la especialización en Asesoramiento Jurídico del Estado al Programa de Formación para las Carreras del Estado. 1 de diciembre de 2015. <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-289-2015-255908>
- Resolución 62 de 2016 [Ministerio de Modernización]. Aprobación de la estructura organizativa de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. 22 de abril de 2016. <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-62-2016-260764>
- Resolución 85 de 2021 [Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto]. Aprobación del Plan Estratégico de Capacitación 2021-2023. 4 de junio de 2021.
- Resolución 42 de 2022 [Secretaría de Gestión y Empleo Público]. Incorporarse al Programa de Formación para las Carreras del Estado la especialización en Abogacía del Estado. 4 de marzo de 2022.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (55). [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/22757/CONICET\\_Digital\\_Nro.8c8e7523-76c2-43c5-8c14-57f295fdda33\\_A.pdf?sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/22757/CONICET_Digital_Nro.8c8e7523-76c2-43c5-8c14-57f295fdda33_A.pdf?sequence=2)
- Sabatto, D. (2022). Capacitar en un país federal. Análisis comparado de los organismos responsables de la capacitación pública en las provincias y la CABA. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(88).
- Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa (2012). *Instituto Nacional de la Administración Pública*.
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2022). *Informe de gestión 2020-2021*. [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion-digital.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe_de_gestion-digital.pdf)
- Secretaría de Innovación Pública (2022). *Informe de gestión 2020-2021*. [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/sip-informe\\_de\\_gestion\\_20-21.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/sip-informe_de_gestion_20-21.pdf)
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Libros del Rojas.
- Solano, M., Lopardo, J. y Novomisky, S. (2022). *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. Instituto Nacional de la Administración Pública.

- UCR-FREPASO (10 de agosto de 1998). Carta a los argentinos. *Historia y Doctrina de la UCR*. <http://www.historiaydoctrinadelaucr.com/2011/07/ucr-frepaso-carta-los-argentinos-10-de.html>
- Vázquez, N. y Silva, G. (2021). Las comunidades de práctica en la Administración Pública: experiencias a través de las voces de sus protagonistas. El caso del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(66).
- Vilas, C. M. (2018). Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación. En G. Vommaro (coord.) *Estado, democracia y derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, G. (coord.) *Estado, democracia y derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Zuk, M. L. (2018). Desarrollo de competencias situadas: Itinerarios formativos en Red, una herramienta para definir competencias de los puestos de trabajo. En CLAD: *Competencias Laborales en el Sector Público*. Colección Experiencias EIAPP. CLAD

## Documentos

- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), 167-190.
- Estévez, A. (2016). Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(1), 16-35.
- Gomá, R. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(2), 31-48.
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), 91-115.
- Iramain, L. D. (2021a). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(74).
- Iramain, L. D. (2021b). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1930-1955). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(80).

- Iramain, L. D. (2022a). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(89).
- Iramain, L. D. (2022b). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1966-1976). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(90).
- Larrouqué, D. (2018). El programa Conectar Igualdad en la Argentina (2010-2015): un proceso decisional concertado para una arquitectura político-administrativa innovadora. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), 117-157.
- López, A. (2004). *Las reformas de la Administración Pública en Argentina (1983-2000): Entre el ajuste tecnocrático y el pragmatismo político* [Ponencia]. Jornadas Reforma del Estado y Reforma de la Justicia «¿De qué reforma hablamos?».
- López, A. (4-7 de noviembre de 2008). *Los entes reguladores de servicios públicos privatizados: evaluación de capacidades institucionales* [Ponencia]. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- López, A. (2009). *El Estado regulador: capacidades estatales y políticas de servicios públicos de los 90*. Subsecretaría de la Gestión Pública.
- López, A. y Zeller, N. (2006). La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las Reformas sobre su estructura y personal. *Revista Argentina de Sociología*, 4(6), 129-158.
- López, A. y Zeller, N. (2014). Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960 a 2010). Documento CEIL-CONICET N.º 19, serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo.
- Murillo Zamora, C. (2019). Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo. El escenario latinoamericano. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(3), 13-38.
- Oyhanarte, M. y Niilus, P. (2017). Gobierno abierto, Estado abierto: el desafío de la globalización. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2), 11-43.
- Pando, D. P. (2017). «No todo lo que brilla es oro»: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2), 45-69.
- Tesoro, J. L. (2000a). *Cálculo del ahorro potencial que causaría un nuevo régimen de compras para el sector público* (Documento N.º 2). Pedidos Específicos del Poder Ejecutivo Nacional.

- Tesoro, J. L. (2000b). *Los efectos previsibles de la reforma laboral sobre el empleo público* (Documento N.º 5). Pedidos Específicos del Poder Ejecutivo Nacional.
- Tesoro, J. L. (2000c). *El rol estratégico del INAP en los procesos de Reforma de la Administración Pública* (Documento N.º 6). Pedidos Específicos del Poder Ejecutivo Nacional.
- Tesoro, J. L. (2000d). *Unidad de Reforma y Modernización del Estado: antecedentes, productos y resultados* (Documento N.º 7). Pedidos Específicos del Poder Ejecutivo Nacional.
- Tesoro, J. L. (2000e). *Búsqueda y evaluación de factibilidad de nichos productivos* (Documento N.º 16). Pedidos Específicos del Poder Ejecutivo Nacional.
- Tesoro, J. L. (2000f). *El restablecimiento de las instituciones republicanas y el rol de los medios de opinión* (Documento N.º 17). Pedidos Específicos del Poder Ejecutivo Nacional.
- Tesoro, J. L. (2003). La posición global de la Argentina en gobierno electrónico: percepción externa y sensación interna. *Aplicación Informática*, 10(115), 3-4.
- Tesoro, J. L. (2004a). Reforma y modernización de la gestión pública en la Argentina y en Iberoamérica: inferencias sustentadas en sitios de Internet. *Aplicación Informática*, 11(123), 3-14.
- Tesoro, J. L. (2004b). ¿Gobierno electrónico o burocracia digitalizada? *Aplicación Informática*, 11(127), 3-7.
- Tesoro, J. L. (2005). Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas. *Revista Nueva Sociedad*, (195), 72-87.
- Tesoro, J. L. (2006). Gobierno electrónico y desarrollo humano: elementos para un análisis exploratorio. *Portal Directorio del Estado*, (39).
- Zappino, J. (2021a). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo I. Algunos elementos conceptuales. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(75).
- Zappino, J. (2021b). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP. Parte 1. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(78).
- Zappino, J. (2021c). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP. Parte 2. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(79).
- Zappino, J. (2022a). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III. Trabajo, tecnología y ciencia argentinos: el caso Nucleoeléctrica Argentina. Parte 1. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(84).

- Zappino, J. (2022b). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III. Trabajo, tecnología y ciencia argentinos: el caso Nucleoeléctrica Argentina. Parte 2. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(85).
- Zappino, J. (2022c). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo IV. El ciclo del combustible nuclear argentino: los casos de Dioxitek y CONUAR. Parte 1. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(93).
- Zappino, J. (2022e). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo IV. El ciclo del combustible nuclear argentino: los casos de Dioxitek y CONUAR. Parte 2. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(94).
- Zappino, J. (2022f). Empresas públicas y privadas, tecnología y desarrollo: el rol del sector industrial en el complejo nuclear argentino. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(104).
- Zeller, N. (2004a). *Las transformaciones en el empleo público: Aspectos cuanti-cualitativos del nuevo escenario de flexibilización laboral* [Ponencia]. II Congreso Nacional de Sociología y VI Jornada de Sociología de la UBA «¿Para qué la sociología en la Argentina actual?», Buenos Aires, Argentina.
- Zeller, N. y Rivkin, A. (2003). *El empleo en la Administración Pública Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones* (Serie I. Desarrollo Institucional y Modernización del Estado, Documento N.º 69). INAP.
- Zeller, N. y Rivkin, A. (2004b). Perfil actual del empleo público del Estado Nacional argentino. Tres décadas de crisis y reformas. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)*, XXVI(306).

## Fuentes

- Bello, A. (18 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Bidegain, V. (16 de septiembre 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Bidegain, V. (16 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Bonifacio, A. (17 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Castellani, A. (3 de marzo de 2023). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

- Dicianna, V. (7 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Etchart, E. (27 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Falivene, G. (27 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Franganillo, V. (16 de noviembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Lemos, E. (21 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- López, A. (26 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Mollo, M. (2 de marzo de 2023). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Morán, A. (14 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Renzulli, G. (16 de noviembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Salas, E. (13 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Schweinheim, G. (19 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Solano, M. (28 de febrero de 2023). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

# Materiales complementarios

## Línea de tiempo autoridades del INAP (1973-2022)

<https://bit.ly/3rzgSUO>



## Normativa del INAP (2000-2022)

<https://bit.ly/47aSTf9>



## Sistematización y análisis de las producciones vinculadas con Investigación (2000-2022)

<https://bit.ly/30l4AbE>



**Sistematización de artículos publicados en la revista *Estado Abierto*  
(2016-2022)**

<https://bit.ly/30lVrzk>



**Sistematización de la publicación *Cuadernos del INAP* - CUI NAP  
(2020-2022)**

<https://bit.ly/43yi5Js>

