

PORTADA

Universidad de Buenos Aires (UBA)

**Procesos de gobernanza y de gobernabilidad al interior del
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET) de la Argentina entre 1983-2008.**

Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales.

Doctorado: Mgr. Svampa, Fernando (UNRN- CONICET-CITECDE)

Director: Dr. Aguiar, Diego (UNRN-CONICET-CITECDE)

Tabla de contenido

PORTADA.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	4
RESUMEN	5
PRIMERA PARTE. ABORDAJE TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	8
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	9
<i>Problema de investigación.....</i>	9
<i>Objetivo general.....</i>	13
<i>Objetivos específicos.....</i>	13
<i>Justificación.....</i>	14
<i>El contexto organizacional del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.....</i>	15
<i>Organización de la tesis.....</i>	17
CAPÍTULO II. ENFOQUE TEÓRICO Y CONCEPTUAL	20
<i>Estado de la cuestión.....</i>	20
<i>Los estudios sobre los Consejos de Investigaciones y el CONICET.....</i>	22
<i>Marco teórico de la tesis.....</i>	26
<i>Sistema público de investigación y Consejos de investigaciones.....</i>	27
<i>Gobernanza y gobernabilidad.....</i>	36
<i>Sobre el concepto de gobernanza.....</i>	37
<i>Sobre el concepto de gobernabilidad.....</i>	44
<i>Las nociones de autoridad y autonomía para pensar la gobernanza y la gobernabilidad.....</i>	49
<i>Sobre el concepto de culturas políticas.....</i>	50
<i>Modelo analítico-causal de la tesis.....</i>	56
<i>Entidades observables y atributos bajo análisis.....</i>	57
<i>Entidades observables dentro del CONICET.....</i>	57
<i>Modelo de análisis.....</i>	69
CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO	71
<i>El diseño de investigación con métodos mixtos cualitativos y cuantitativos.....</i>	71
<i>Técnicas de recolección de datos.....</i>	66
<i>Técnicas de muestreo.....</i>	68
<i>Fuentes de información primaria.....</i>	69
<i>Análisis de documentos: resoluciones del CONICET, actas y memorias institucionales</i>	73
<i>Estrategias y técnicas de análisis de datos.....</i>	74
<i>Preparación, exploración, análisis e interpretación de datos cualitativos.....</i>	74
<i>Preparación, exploración y análisis de datos cuantitativos</i>	80
<i>Análisis integrado e interpretación de datos cualitativos y cuantitativos.....</i>	81
SEGUNDA PARTE: LOS CONSEJOS DE INVESTIGACIONES A MEDIADOS DEL SIGLO XX. EL CONICET ENTRE 1958-1983	83
CAPÍTULO IV. EL PATRONAZGO DEL ESTADO EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA. UN RECORRIDO SOBRE LOS ORÍGENES Y LA HISTORIA DEL CONICET ENTRE 1958-1983	84
<i>Principales instituciones de ciencia y tecnología durante el peronismo (1946-1955).....</i>	84
<i>La era dorada de los Consejos de investigación. Los conflictos en torno a la creación del CONICET en 1958.....</i>	90
<i>La trayectoria del CONICET durante la presidencia de Bernardo Houssay (1958-1971).....</i>	94
<i>La Carrera de investigador del CONICET y los vínculos con la docencia entre 1961-1973.....</i>	96
<i>La política de creación de institutos durante la presidencia de Houssay.....</i>	100
<i>Cuestionamientos sobre el rol del CONICET entre 1966-1973.....</i>	102

<i>El crecimiento y encapsulamiento del CONICET entre 1973-1983.....</i>	<i>105</i>
<i>El crecimiento de los institutos y centros regionales del CONICET entre 1976-1983</i>	<i>113</i>
<i>Resumen integrador del capítulo IV.....</i>	<i>118</i>
TERCERA PARTE: PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD DEL CONICET ENTRE 1983-2008.....	122
CAPÍTULO V. EL PERFIL NORMATIVISTA LA GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD DEL CONICET ENTRE 1983-1989.....	123
<i>Dinámicas presupuestarias en el SPI con la reapertura democrática.....</i>	<i>123</i>
<i>Cambios en la autoridad y autonomía de los actores directivos.....</i>	<i>131</i>
<i>Procesos de apertura y normalización en los espacios de evaluación del CONICET</i>	<i>151</i>
<i>Cambios en la política de financiamiento. Nuevos instrumentos de promoción de la investigación.....</i>	<i>157</i>
<i>Cambios en la autoridad ejecutiva y autonomía académica de los directores de institutos</i>	<i>160</i>
<i>La importancia del Préstamo BID CONICET II en la década del ochenta</i>	<i>171</i>
<i>El interés por la formación de recursos humanos desde los sistemas de becas</i>	<i>174</i>
<i>La dinámica de la carrera de investigador y las tensiones con el SAPIU.....</i>	<i>183</i>
<i>La oficina de transferencia de tecnología del CONICET a partir de 1985.....</i>	<i>197</i>
<i>El subprograma D de vinculación tecnológica del crédito BID II-CONICET.....</i>	<i>201</i>
<i>Resumen integrador de los principales hallazgos del capítulo V</i>	<i>207</i>
CAPÍTULO VI. DEL CORPORATIVISMO DE RAÚL MATERA Y EDUARDO LLIOTA AL REFORMISMO DE DEL BELLO	212
<i>Matera y la apuesta por el binomio SECYT/CONICET</i>	<i>213</i>
<i>Cambios culturales en los actores directivos e impactos en la autoridad y autonomía.</i>	<i>213</i>
<i>Liotta y el desconcierto sobre el funcionamiento de las instituciones científicas</i>	<i>219</i>
<i>Autoridad normativa y ejecutiva en los espacios de dirección entre 1989-1995</i>	<i>221</i>
<i>La importancia del Sub-programa D de vinculación tecnológica entre 1989-1996.....</i>	<i>231</i>
<i>Las reformas en el SPI y la intervención del CONICET entre 1996-2002.....</i>	<i>233</i>
<i>La reforma de Del Bello en el CONICET y transformaciones en los espacios de dirección entre 1996-2003</i>	<i>235</i>
<i>La dinámica de la CIC entre 1989-2003</i>	<i>256</i>
<i>Políticas regulatorias al interior de de los institutos y el sistema de becas.....</i>	<i>261</i>
<i>El rol de las Gerencias en la renovación de las comisiones asesoras disciplinarias.....</i>	<i>268</i>
<i>Resumen integrado de los principales hallazgos del capítulo VI.....</i>	<i>272</i>
CAPÍTULO VII. REPOSICIONAMIENTO DEL CONICET EN EL SPI A PARTIR DEL SIGLO XXI.....	275
<i>La inestabilidad institucional del CONICET y los conflictos con la SECYT entre 1999-2003.....</i>	<i>275</i>
<i>Estabilidad y legitimidad en el cargo presidencial del CONICET a partir del 2003.....</i>	<i>278</i>
<i>La política de recursos humanos durante la gestión de Charreau.....</i>	<i>293</i>
<i>Ampliación de la red institucional del CONICET.....</i>	<i>299</i>
<i>La dinámica de la política de promoción y financiamiento de proyectos.....</i>	<i>306</i>
<i>Resumen integrado de los principales hallazgos del capítulo VII.....</i>	<i>312</i>
CUARTA PARTE: CIERRE DE TESIS	319
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES	320
<i>Los procesos de gobernanza en el CONICET han ejercido influencia en la evolución de las dinámicas de gobernabilidad entre los distintos actores internos.....</i>	<i>321</i>
<i>Los cambios en la gobernanza del CONICET han configurado un espacio de dirección influenciado por la dinámica del reformismo burocrático y los principios de la meritocracia académica.....</i>	<i>322</i>
<i>La aparición de un modelo de gestión descentralizado posburocrático con la creación de las gerencias en 1996.....</i>	<i>324</i>
<i>La influencia de la gobernanza en la autonomía y autoridad de las comisiones evaluativas del CONICET</i>	<i>327</i>

<i>La tensión entre las políticas de control de los institutos y la progresiva descentralización burocrática y académica.....</i>	<i>328</i>
<i>La tensión entre la cultura burocrática y la cultura académica atraviesa los espacios de dirección, gestión y evaluación del CONICET.....</i>	<i>331</i>
<i>La tensión entre la cultura académica y burocrática en el Directorio del CONICET.....</i>	<i>331</i>
<i>Tensión entre la cultura académica y burocrática en los espacios de evaluación e instrumentos de ejecución.....</i>	<i>332</i>
<i>Procesos de gobernanza y gobernabilidad cambiantes en el CONICET.....</i>	<i>334</i>
<i>Futuras líneas de investigación.....</i>	<i>340</i>
BIBLIOGRAFÍA	341

AGRADECIMIENTOS

Durante el período comprendido entre 2018 y 2023, se llevó a cabo la presente tesis doctoral, que abarcó dos etapas de formación y redacción. La primera etapa, desarrollada entre 2018 y 2021, se enmarca en una beca PICT del proyecto titulado “Análisis de la evolución de las políticas de ciencia y tecnología en Brasil y Argentina. El papel de los actores en la construcción de la agenda y la definición de las políticas (1983-2013)” del Fondo Nacional para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Esta fase inicial implicó la elaboración de una tesis de maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), titulada “*Gobernanza y autonomía relativa en los sistemas públicos de investigación. El caso del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (1983-1989)*”.

La segunda etapa de la formación doctoral transcurrió entre 2021 y 2023, con el respaldo de una beca de finalización de doctorado del CONICET. Esta etapa culminó con la elaboración de la tesis titulada “*Procesos de gobernanza y de gobernabilidad al interior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina entre 1983-2008*”. Ambas tesis, enmarcadas en la formación de maestría y doctorado, se beneficiaron del apoyo de políticas públicas orientadas a fortalecer la reflexión sobre los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas en ciencia y tecnología, específicamente a través del “Programa de formación de recursos humanos en política y gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación” de la convocatoria 2016, del cual fui becario entre 2017-2019. Este programa fue gestionado desde la Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

Expreso mi profundo agradecimiento al Dr. Diego Aguiar, director de mi tesis de doctorado y maestría, por su valioso acompañamiento y contribuciones a lo largo de esta investigación. Asimismo, agradezco el respaldo brindado por los siguientes proyectos de investigación: el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) 2018-03839 del FONCYT-ANPCyT, dirigido por el Dr. Diego Aguiar, y el Proyecto de Investigación PI 40-B703 de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Estos proyectos se llevaron a cabo en el Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (CITECDE) de la Sede Andina de la UNRN. Además, agradezco sinceramente los valiosos aportes recibidos por parte de colegas, especialmente aquellos que integran el grupo de investigación del Programa de Desarrollo, Políticas y Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación dirigido por el Dr. Diego Aguiar en la UNRN-CITECDE, quienes revisaron y comentaron versiones preliminares de esta tesis. Por último, quiero expresar mi gratitud a los entrevistados que colaboraron con este trabajo, tanto facilitando entrevistas como compartiendo documentos históricos sobre el CONICET, y aclarando dudas en todo momento. Su tiempo y confianza fueron fundamentales para el desarrollo de este estudio.

RESUMEN

La presente tesis de doctorado se centra en los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad del CONICET, en el marco del Sistema Público de Investigación (SPI) de Argentina, durante el período comprendido entre 1983 y 2008. La elección del CONICET como caso de estudio se debe a su posición central en el ámbito de la ciencia y tecnología (CyT), así como en la política científica del país. Para abordar esta investigación, se integran diversas herramientas teóricas y analíticas que permiten comprender la complejidad del problema. Se examinan la organización y la composición de los actores que desempeñan roles diversos dentro del CONICET, los sistemas de dirección y gestión burocrática de la actividad científica, así como la autonomía de los actores evaluativos. Esto incluye un análisis de las transformaciones en los instrumentos de promoción y ejecución científica de mayor relevancia institucional entre 1983 y 2008. Se adoptó una estrategia metodológica que combina métodos y datos mixtos, otorgando prioridad al enfoque cualitativo tanto en la recolección de información como en el análisis de los datos. Se llevaron a cabo un total de 50 entrevistas en profundidad estandarizadas con individuos que ocuparon cargos en diversos

ámbitos del CONICET durante el período 1983-2008. Estas entrevistas se distribuyeron de la siguiente manera: 10 en el directorio, 5 en la presidencia o como interventores, 8 en los departamentos y gerencias, 6 con directores de institutos y centros regionales, 10 con evaluadores, 10 con miembros de la carrera de investigador y 1 con actores externos al CONICET. Además de las entrevistas, se procesaron y analizaron un total de 61,200 resoluciones del CONICET emitidas entre 1983 y 2008, así como material documental proveniente del CONICET y la SECYT, y estadísticas de ciencia y tecnología correspondientes al período de investigación seleccionado. Los hallazgos de la tesis revelan que a lo largo del período de estudio se observaron diversas dinámicas en los procesos de gobernanza del CONICET. Estas dinámicas influyeron directamente en las capacidades de gobernabilidad de la institución, es decir, en su habilidad para gestionar los recursos, tomar decisiones estratégicas y adaptarse a los cambios internos y externos. Por lo tanto, se evidencian cambios significativos en las capacidades de gobernabilidad del CONICET en respuesta a los diferentes procesos de gobernanza durante el período analizado. Las configuraciones de gobernanza en distintos períodos históricos influyeron en la dinámica de la gobernabilidad y de los actores estratégicos implicados, reflejándose en los grados de autoridad y autonomía relativa de los diversos actores del CONICET, que portan rasgos culturales complementarios y contradictorios (burocráticos y académicos).

En un primer momento, entre 1983 y 1989, se observó una gobernanza académica de corte normativista, coincidiendo con el retorno de la democracia. En un segundo momento, entre 1989 y 1996, se evidenció una transición hacia una gobernanza académica corporativa, marcada por un enfoque en la promoción de los intereses corporativos dentro de la institución. Luego, entre 1996 y 2002, se observaron procesos de gobernanza académica reformista, evidenciando una tensión entre las culturas burocráticas y académicas, especialmente durante las reformas del Sistema Público de la Investigación (SPI) en Argentina. Finalmente, entre 2003 y 2008, se consolidaron procesos de gobernanza académica vinculativos en el CONICET, reafirmando su papel como organismo central para la ejecución científica en el marco de una política pública de Estado.

Los procesos de gobernanza y la gobernabilidad emergente de diversas configuraciones profundizaron la tensión entre la planificación política y los valores académicos del CONICET entre 1983-2008. Los hallazgos de la tesis identifican una diversidad de

configuraciones de autoridad, autonomía y rasgos culturales que influyen en la gobernabilidad de los espacios directivos, de gestión y evaluación según los períodos de gobernanza identificados entre 1983-2008. La evidencia empírica obtenida también señala la autoridad y autonomía de los directores de institutos y centros regionales, así como el destino de los recursos de financiamiento a los instrumentos de ejecución en detrimento de los instrumentos de promoción durante el período analizado, con implicancias en las capacidades gubernativas de los espacios de dirección, gestión y evaluación del CONICET.

En términos generales, los procesos de gobernanza y las diferentes configuraciones de gobernabilidad a lo largo del período analizado profundizaron la tensión entre la planificación política y los valores académicos del ethos científico organizacional del CONICET entre 1983 y 2008. Específicamente, los hallazgos revelan una estrecha relación entre los sistemas de dirección, gestión burocrática y evaluación de la actividad científica y los valores fundamentales de la cultura académica. En diversos momentos de la historia institucional del CONICET, las capacidades de gobernabilidad tendieron a favorecer los intereses corporativos, manteniendo una política centrada en el servicio de la ciencia y los intereses de las élites científicas organizacionales. Se han identificado en esta tesis doctoral una diversidad de configuraciones de autoridad, autonomía y rasgos culturales que hacen a la gobernabilidad de los espacios directivos, de gestión y evaluación según los períodos de gobernanza identificados entre 1983-2008. La evidencia empírica obtenida en la tesis, da cuenta además de una reducida autoridad de actores externos en el funcionamiento del CONICET, a salvedad de los períodos de presidencia compartida entre la SECYT/CONICET (con Raúl Matera como secretario de la SECYT) entre 1991-1994 y la reforma en el Consejo dirigida por la SECYT (encabeza por Juan Carlos Del Bello) en 1996. Así también se constata la elevada autonomía de las comisiones asesoras y junta de calificación a lo largo del período analizado. Por otro lado, la autoridad y autonomía de los directores de institutos y centros regionales refleja profundos cambios en sus capacidades de gobernabilidad entre 1983-2008. Así también, la evidencia empírica constante un mayor destino de los recursos de financiamiento a los instrumentos de ejecución.

Primera parte. Abordaje teórico y metodológico

Capítulo I. Introducción

Problema de investigación

La tesis se centra en los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad dentro del CONICET, en el contexto del Sistema Público de Investigación (SPI) de Argentina, abarcando el período entre 1983 y 2008. Durante estos años en el país, se enfrentaron diversos desafíos, desde dificultades presupuestarias hasta procesos de normalización y democratización en las instituciones científicas y tecnológicas durante los años ochenta, seguidos por políticas de ajuste neoliberal y reformas en los noventa. Posteriormente, a partir del año 2000, se observó un cambio hacia políticas heterodoxas y un crecimiento interno a partir del 2004.

En este contexto, la tesis se organiza en tres grandes sub-períodos históricos entre 1983-2008: El primer sub-período, denominado "gobernanza académica normativista en el CONICET", abarca desde la salida de la última dictadura militar en 1983 hasta 1989. Durante este período, con la presidencia de Carlos Abeledo en la institución y el respaldo de Manuel Sadosky en la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT), se emprendieron esfuerzos para promover políticas institucionales destinadas a mejorar la transparencia y la equidad en el acceso a los recursos ofrecidos por el CONICET a diversos actores científicos del Sistema Público de Investigación (SPI) en Argentina. En este contexto, se llevaron a cabo reformas en los mecanismos de financiación, los cuales se basaron en el rendimiento y/o llamados competitivos. Estas reformas facilitaron la reintegración de investigadores al CONICET y brindaron apoyo económico a los investigadores universitarios. Una premisa fundamental que guió las acciones de la institución fue la necesidad de afrontar la situación económica, lo cual implicó racionalizar, redistribuir y coordinar los recursos disponibles. Además, se recurrió a fuentes de financiamiento adicionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuando la magnitud de las inversiones superaba la capacidad de financiamiento del presupuesto propio del CONICET.

El segundo sub-período se extiende desde la crisis económica, política y social de 1989, que llevó a la renuncia anticipada del gobierno de Raúl Alfonsín y al ascenso de Carlos Menem, hasta finales de 1999. Durante este lapso, la tesis distingue dos fases históricas significativas en el desarrollo del CONICET: i) en la primera etapa, que abarca desde 1989 hasta 1996, se identifica como "gobernanza académica corporativista", bajo las gestiones de Raúl Matera y

Domingo Lliota en la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT) y el CONICET, respectivamente. Estos funcionarios revirtieron las políticas científicas establecidas durante el gobierno de Abeledo y Sadosky durante el radicalismo, promoviendo un plan gubernamental que acentuó la debilitación de los instrumentos de promoción científica y los programas destinados a fortalecer los vínculos de trabajo con las universidades públicas; ii) la segunda etapa histórica, abarcando desde 1996 hasta 2003, es definida en la tesis como "gobernanza académica reformista en el CONICET". Durante este período, se llevó a cabo un proceso de modernización tecnocrática-burocrática, o reforma, durante la gestión de Del Bello en la SECYT y su intervención en el CONICET entre 1996 y 1997. Además, esta fase incluye el momento de mayor confrontación entre la cultura burocrática y la académica, en el contexto de las políticas de reforma y la resistencia de los actores tradicionales del Consejo. El tercer sub-período analizado en la tesis es el 2003-2008. Durante esta fase, se observa un nuevo ciclo en el ámbito de la ciencia y la tecnología en Argentina, marcado por un renovado reconocimiento del papel crucial desempeñado por el CONICET. En contraste con las políticas de la última dictadura militar, este período se caracteriza por un enfoque que busca fortalecer los vínculos entre el CONICET y las universidades públicas, lo cual constituye un cambio significativo en la dirección de las políticas científicas.

En este sentido, se implementaron políticas destinadas a potenciar las capacidades de formación de recursos humanos e infraestructura, con un énfasis particular en la colaboración y la coordinación con las instituciones académicas. Estas políticas, enmarcadas bajo el concepto de gobernanza académica vinculativa, reflejan una visión más integradora y colaborativa de la ciencia y la tecnología en Argentina.

Para la tesis, el concepto de gobernanza es de utilidad para caracterizar los marcos normativos, las prácticas burocráticas y académicas que establecen límites en el comportamiento de los actores estratégicos, las estructuras sociopolíticas que emergen durante los procesos de interacción. Si bien la teoría de la gobernanza se ha desarrollado principalmente a nivel de sistemas políticos o subsistemas sociales, el análisis a nivel de organismos específicos como el CONICET permite una comprensión más detallada y aplicada de los procesos de toma de decisiones, la distribución de recursos y la interacción entre actores dentro de una institución específica. A pesar del cambio de escala, se puede mantener una perspectiva sistémica al estudiar el CONICET. Esto implica analizar cómo las

diversas partes de la institución interactúan entre sí y con su entorno externo, cómo se distribuyen los recursos y se ejerce la autoridad y la autonomía, y cómo se alcanzan los objetivos institucionales en un contexto determinado. De esta manera, al posicionarnos desde la teoría de la gobernanza a un caso específico como el CONICET, se pueden identificar patrones, desafíos y oportunidades que pueden enriquecer y ampliar la comprensión teórica de la gobernanza en general.

Por su parte, la gobernabilidad es una herramienta conceptual que permite abordar las capacidades de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en base a los grados de autoridad, autonomía y rasgos culturales de sus actores estratégicos. En primer lugar, la gobernabilidad del CONICET implica evaluar su capacidad para establecer y mantener estructuras de gobierno internas que promuevan diversos tipos de relaciones. Esto incluye la formulación y aplicación de políticas y procedimientos que guían el funcionamiento de la institución y un grado cumplimiento de sus objetivos fundamentales en términos de investigación científica y tecnológica. Otro aspecto importante de la gobernabilidad del CONICET es la consideración de los rasgos culturales que influyen en su funcionamiento. Esto incluye no solo las normas formales e informales que rigen el comportamiento dentro de la institución, sino también la diversidad de valores, intereses y perspectivas entre los diferentes actores que componen el CONICET.

Dentro de este contexto, en el transcurso de los tres subperíodos delimitados entre 1983 y 2008, se adoptó una estrategia teórica y metodológica específica para abordar la tesis. Esta estrategia se basó principalmente en la realización de entrevistas en profundidad estandarizadas y en la recopilación de resoluciones y actas del CONICET:

1. En primer orden, se examinaron los cambios en la carta orgánica del CONICET y sus implicaciones en la estructura y composición de la presidencia, vicepresidencia y directorio. Dichas modificaciones tuvieron lugar durante las reformas realizadas en 1984 con Carlos Abeledo, en 1989 con Raúl Matera, en 1994 con Eduardo Lliota y en 1996 con Juan Carlos Del Bello. Se consideró que estas reformas en el principal órgano colegiado del CONICET influyeron en las capacidades de autoridad y autonomía relativa de los actores directivos, así como en la orientación de los valores e intereses tanto burocráticos como académicos. Además, se analizaron los cambios en los reglamentos y funciones de los directores de

institutos del CONICET, un grupo heterogéneo en su composición, que logró beneficiarse de una notable autonomía relativa durante las políticas de la última dictadura militar.

2. En segundo orden, se examinaron los atributos normativos y la influencia de los valores predominantes en la cultura científica en la gestión de los actores estratégicos asociados a los procesos de evaluación en el CONICET. En estos procesos, las comisiones asesoras y las juntas de calificación han tenido un notable grado de autoridad y autonomía relativa para llevar a cabo sus funciones y establecer los criterios de evaluación tanto de la labor científica de los investigadores y becarios como de los proyectos a financiar.

3. En tercer lugar, se profundizó en el análisis de las tensiones inherentes entre la cultura académica y la cultura burocrática que surgieron durante el proceso de diseño de los instrumentos de promoción y ejecución científica adoptados por el CONICET. Este enfoque permitió examinar detenidamente las características de las convocatorias y la dinámica de los resultados de las adjudicaciones, revelando así cómo dichas tensiones influyeron en la implementación y el desarrollo de políticas científicas. Específicamente, se exploró cómo la interacción entre la cultura académica, centrada en la excelencia científica, y la cultura burocrática, orientada hacia la eficiencia administrativa y el cumplimiento de procedimientos, generó tensiones y oportunidades en la gestión de los programas de promoción y ejecución científica del organismo. A continuación, se mencionan los instrumentos más relevantes para la tesis según los períodos estudiados:

i) Para el sub-período 1983-1989, se destacan la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico (CIC), el sistema de becas internas, los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), los Proyectos de Investigación Anual (PIA), el Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU) y la Oficina de Transferencia Tecnológica (OTT).

ii) Durante el sub-período 1989-2003, se mantuvo el análisis de la CIC y los PID y la inclusión de los Proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico (PICT) de la ANPCYT.

iii) Para el tercer sub-período, comprendido entre 2003 y 2007, el interés en los instrumentos se focalizó en la CIC y en los institutos con doble pertenencia.

4. En cuarto orden, este estudio se enfocó en el análisis de las políticas formuladas por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) que impactaron en el CONICET, así como en los préstamos o financiamientos externos recibidos. En relación con las políticas de planificación provenientes de la SECYT, la investigación profundizó en los procesos de

intervención institucional y el papel desempeñado por los cargos de interventor en dos momentos específicos: uno durante la gestión de Matera y otro durante la gestión de Del Bello. En lo que refiere al financiamiento externo, se examinó el impacto del préstamo BID-CONICET-II, implementado en 1988 durante la gestión de Carlos Abeledo, y se establecieron comparaciones con el préstamo BID-CONICET-I otorgado durante la última dictadura militar. Dentro de este análisis, se profundizó en cómo las características del préstamo durante la gestión radical se acoplaron a los procesos de gobernanza vigente en el CONICET en aquellos años, explorando detalladamente los mecanismos de implementación y los efectos en la estructura y las políticas del Consejo.

Objetivo general

1. Analizar los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad del CONICET dentro del contexto del sistema público de investigación en Argentina, durante el período comprendido entre 1983 y 2008.

Objetivos específicos

1. Analizar las transformaciones en la gobernanza del CONICET durante el periodo 1983-2008 mediante la caracterización detallada de su estructura de liderazgo, toma de decisiones y representación de actores en los niveles de dirección (presidencia, comité ejecutivo y directorio), gestión (departamentos y/o gerencias) y evaluación (comisiones asesoras disciplinares y junta de calificación).
2. Analizar los cambios en la gobernabilidad que emergen de los procesos de gobernanza en el CONICET entre 1983-2008, a partir de una caracterización de la capacidad de respuesta de las gestiones, la coordinación entre actores y la estabilidad institucional.
3. Indagar las tensiones entre la cultura académica y la cultura burocrática durante las etapas de diseño y de adjudicación en los instrumentos de promoción y ejecución científica del CONICET, tales como la carrera de investigador, proyectos de investigación, becas, institutos y programas de vinculación universitaria durante el período 1983-2008.

4. Analizar cómo los procesos de gobernanza y la gobernabilidad emergente impactaron en los vínculos institucionales entre el CONICET y actores externos como la SECYT y las universidades públicas durante el período 1983-2008.

Justificación

La gobernanza es un concepto que emerge en el contexto de las épocas de poscrisis, donde se hace necesario discernir entre la acción gubernamental y la dirección efectiva de la sociedad. Esta distinción se vuelve crucial debido a las transformaciones que la sociedad experimenta como resultado de su creciente complejidad y diferenciación interna en diversos ámbitos de acción. En lugar de limitarse únicamente al ejercicio del poder por parte del gobierno, la gobernanza abarca un enfoque más amplio que considera la participación de diversos actores y la gestión de recursos y decisiones a nivel social. En los años ochenta y noventa, la teoría política comenzó a destacar esta distinción entre gobernanza y gobernabilidad. Esta diferenciación no solo busca describir y explicar la situación crítica que enfrentan las sociedades, sino también ofrecer soluciones para superarla. La gobernanza se convierte así en un enfoque que trasciende el mero ejercicio del poder estatal, incorporando la colaboración y coordinación entre distintos sectores de la sociedad para abordar problemas y desafíos comunes.

Relacionando este concepto con los Consejos de Investigación, como el CONICET, se puede observar cómo estos organismos representan una manifestación práctica de la gobernanza y la gobernabilidad en el ámbito científico y académico. Estos consejos no solo tienen la responsabilidad de financiar y gestionar la investigación científica, sino que también actúan como mediadores entre el gobierno, las instituciones académicas y la sociedad en general. Su papel abarca la promoción y ejecución de políticas científicas, la facilitación de la colaboración entre investigadores y la difusión del conocimiento científico hacia la sociedad. En este contexto, los Consejos de Investigación se ven influenciados por procesos de gobernanza y gobernabilidad que involucran a actores tanto internos como externos a la institución, así como al manejo de los recursos en la actividad científica. Por ende, esta tesis busca realizar un aporte significativo en al menos cinco aspectos:

- En primer lugar, se llevará a cabo un análisis exhaustivo de los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad que afectan a los actores burocráticos y académicos

del CONICET. Esto incluirá una evaluación detallada de los diversos espacios de dirección, gestión y evaluación dentro de la institución, tales como la presidencia, el directorio, las vicepresidencias, los departamentos, las gerencias, las comisiones asesoras disciplinares y la junta de calificación. Es importante destacar que el CONICET es uno de los principales organismos gubernamentales encargado de promover la ciencia y la tecnología en todas las áreas del conocimiento, así como de formar recursos humanos en investigación y desarrollo desde fines de la década del cincuenta.¹

- En segundo lugar, este estudio contribuye a la comprensión de cómo las tensiones entre las culturas burocráticas y académicas al interior del CONICET han impactado en el diseño y la dinámica de los principales instrumentos de ejecución y promoción científica del organismo.
- En tercer lugar, esta investigación aspira a contribuir al desarrollo de instrumentos teóricos y metodológicos originales en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología que sean pertinentes para una comprensión cualitativa del éxito de las políticas implementadas por el CONICET a lo largo del período analizado.
- En cuarto lugar, este trabajo de tesis doctoral se propone demostrar de manera empírica la utilidad concreta de la microinformación contenida en las actas y resoluciones de una institución pública. Estos documentos se han convertido en una fuente de datos privilegiada debido a su relevancia como insumo analítico.
- Por último, este trabajo constituye un recurso relevante para los tomadores de decisiones políticas, profesionales en la gestión de la ciencia y la tecnología, así como para los investigadores del CONICET que participan en el diseño y la gobernanza de la institución en sus múltiples áreas.

El contexto organizacional del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Para llevar a cabo el trabajo empírico de esta tesis doctoral, centrado en los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad de una institución científica, se ha

¹ Es importante señalar que si bien el CONICET desempeña un papel fundamental en la formación de recursos humanos en Ciencia y Tecnología (CyT) y en la promoción científica, esto no excluye la participación de otras instituciones. Entre estas se encuentran las universidades públicas, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (ANPCYT-creada en 1996-) y organismos sectoriales que serán mencionados en la tesis, como el INTA, INTI y CNEA.

seleccionado al CONICET como estudio de caso. Este organismo se destaca como uno de los consejos de investigación de propósito general más importantes del SPI en Argentina, con un enfoque en la promoción del conocimiento y la asignación de recursos dentro de un marco normativo que garantiza la autonomía académica y científica. El CONICET abarca diversas áreas disciplinarias, que incluyen las ciencias agrarias, ingenierías y materiales, ciencias biológicas y de la salud, ciencias exactas y naturales, así como las ciencias sociales y humanidades. Desde su establecimiento en 1958, el CONICET ha desempeñado un papel crucial en el panorama científico del país. Este Consejo ha sido fundamental para la organización de actividades a nivel nacional y la implementación de las primeras políticas dirigidas al sector científico, especialmente en lo que respecta al establecimiento de normativas para garantizar la legitimidad dentro del campo científico y la introducción de mecanismos de evaluación por pares. Además, ha contribuido significativamente al diseño de criterios para la distribución equitativa de recursos humanos y financieros destinados a la investigación científica. Otro aspecto destacado de la labor del CONICET es su papel en la formación de recursos humanos altamente cualificados en el ámbito científico y tecnológico. Esto se logra a través de su sistema de becas doctorales y postdoctorales dirigidas a graduados universitarios, así como mediante sus carreras de investigadores, personal de apoyo y el personal administrativos y gestores.

Son varios los elementos que justifican la elección del CONICET como contexto organizacional privilegiado para el abordaje de esta tesis:

- En primer lugar, se destaca la tensión evidente y subyacente entre valores e intereses contradictorios presentes en la cultura académica y la cultura burocrática a lo largo del periodo 1983-2008 en el CONICET, en un contexto de procesos cambiantes de gobernanza y gobernabilidad.
- En segundo lugar, la existencia de la carrera de investigador del CONICET desde 1961, única en su tipo por el alcance nacional y orientada a favorecer la dedicación exclusiva a las actividades científicos y tecnológicos, con un escalafón profesional y estructurado jerárquicamente, constituye otro elemento relevante para justificar la selección del CONICET como contexto organizacional.
- En tercer lugar, la existencia de los institutos del CONICET desde su creación, ha favorecido a la inserción territorial a nivel nacional, pero este instrumento no fue

ajeno a los lineamientos políticos que caracterizaron a las diversas gestiones del CONICET entre 1983-2008, por lo cual representa un elemento importante a indagar.

- En cuarto lugar, la política de promoción científica por medio de proyectos y programas constituye una parte de las políticas del CONICET a lo largo de este período, instrumentos como los PID, los PIA, los PIP estuvieron orientados a beneficiar a diferentes actores internos y externos al CONICET a lo largo del tiempo estudiado en la tesis.
- En quinto lugar, es importante destacar que desde sus inicios, el CONICET ha mantenido una relación intrínseca y dinámica con las universidades públicas, que ha oscilado entre la colaboración y el conflicto en diferentes momentos. Por lo tanto, analizar esta interacción con el sector universitario no solo amplía nuestra comprensión de la trayectoria del CONICET, sino que también ofrece un elemento esencial para fundamentar su elección como objeto de estudio.

Organización de la tesis

La tesis se encuentra compuesto por ocho capítulos organizados en cuatro partes.

La **primera parte** de la tesis está compuesta por el capítulo I, II y III.

El **capítulo I** abarca la presente introducción de la tesis.

En el **capítulo II**, se encuentra el enfoque teórico y conceptual, en el cual se aborda el estado de la cuestión de los principales estudios sobre los Consejos de Investigaciones a nivel internacional y acerca del rol del CONICET en la Argentina. Así también, en este capítulo se trabaja con precisión y perspectiva crítica los conceptos centrales que estructuran la tesis de doctorado. Se analiza y discute sobre los autores seleccionados para el marco teórico, la forma de abordarlo en la tesis y por lo tanto las redefiniciones que se proponen sobre gobernanza, gobernabilidad, autoridad y autonomía relativa, sistema público de investigación, culturas políticas (cultura burocrática y académica en particular).

En el **capítulo III**, se desarrolla el abordaje metodológico y se describen las técnicas de muestreo, recolección de información, procesamiento y análisis de datos.

La **segunda parte** está compuesta por el capítulo IV.

El **capítulo IV**, aborda a partir de fuentes secundarias, el desarrollo del patronazgo del Estado en la institucionalización de la ciencia en la Argentina, sus principales instituciones durante el peronismo y los enfoques contrapuestos e intereses en pugna con la creación del CONICET

en 1958. Así también, se lleva a cabo una descripción histórica del rol del CONICET durante la presidencia de Bernardo Houssay, la creación de la carrera de investigador del CONICET y sus vínculos con la docencia entre 1961-1973 y el crecimiento y encapsulamiento del organismo entre 1973-1983 bajo la influencia de la última dictadura cívico-militar en la Argentina. Este capítulo es producto del trabajo con fuentes secundarias, antecedentes elaborados por el campo CTS en la Argentina como así también fuentes primarias en torno a los instrumentos de promoción y ejecución científica del CONICET.

La **tercera parte** de la tesis está compuesta por el capítulo V, VI y VII y comprende el período de estudio de esta tesis entre 1983-2008.

El **capítulo V** de la tercera parte de la tesis aborda el análisis de la gobernanza académica normativista dentro del CONICET, su coordinación con la SECYT y la emergencia de una gobernabilidad basada en normas de transparencia entre 1983 y 1989. Se examina el sistema de financiamiento y los cambios en la política de promoción y ejecución del CONICET durante este período, abordando los cambios en los espacios de gestión e investigación que albergan a los directores de institutos y centros regionales del Consejo. Se tiene en cuenta el impacto del préstamo BID-CONICET II en 1988, en el contexto del Programa Especial de Promoción en Ciencia y Tecnología, así como los desequilibrios en la carrera del investigador frente a la aparición del Sistema de Apoyo a la Investigación Universitaria (SAPIU). También se analiza la breve experiencia innovadora, en términos institucionales, de la creación del Área de Transferencia de Tecnología y de la Oficina de Transferencia de Tecnología en el CONICET, en el marco del subprograma “D” de transferencia tecnológica del préstamo BID CONICET II. Finalmente, se resumen los principales hallazgos desarrollados a lo largo del capítulo.

En el **capítulo VI** de la tercera parte de la tesis se examina el retorno al conservadurismo en el CONICET durante las gestiones de Raúl Matera y Eduardo Lliota entre 1989 y 1996, la colaboración entre la SECYT y el CONICET entre 1991 y 1994, y el debilitamiento de la política de promoción, así como los desequilibrios en la gestión de Lliota entre 1994 y 1996. Además, se exploran las reformas en el Sistema de Promoción de la Investigación (SPI) con la intervención de Juan Carlos Del Bello en 1996 en el CONICET, tanto en lo que respecta a las reformas estructurales (que abarcaron a la SECYT y el origen de la ANPCYT), como al papel que desempeñó el CONICET en el contexto de las transformaciones de las instituciones

de Ciencia y Tecnología (CyT). En este contexto, se analizan las políticas que afectaron la gobernabilidad de los espacios de dirección, gestión y evaluación durante la reforma y los años posteriores hasta la llegada de Charreau en el 2003. Asimismo, se examina el restablecimiento de las políticas de normalización de las funciones de los directores de institutos, los intentos de rediseñar las comisiones asesoras y la junta de calificación, el papel de las gerencias creadas en 1996 y la dinámica de los instrumentos de promoción y ejecución. Para concluir el capítulo, se presenta un resumen integrador de los principales hallazgos.

En el **capítulo VII** de la tercera parte de la tesis, se analiza los procesos de gobernanza y cambios en la gobernabilidad a partir de presidencia de Charreau en el 2003 hasta el 2008. También se aborda las principales implicancias para el CONICET del Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica. En particular, se analiza la dinámica de la carrera de investigador, como así también los cambios en la red institucional del CONICET con el diseño de los CCTs (Centros Científicos y Tecnológicos). Por último, se comparte un resumen integrador con los principales hallazgos del capítulo.

La **cuarta parte** de la tesis está destinada al cierre del trabajo, y está compuesto por el **capítulo VIII**, donde se comparten las principales conclusiones de la tesis según períodos históricos de gobernanza del CONICET y cambios en la gobernabilidad entre 1983 y el 2008. El último apartado del capítulo está destinado a plasmar los interrogantes susceptibles de ser abordados en futuros estudios en base a los resultados del análisis conceptual y empírico de esta tesis de doctorado.

Capítulo II. Enfoque teórico y conceptual

Estado de la cuestión

El interés por investigar la gobernanza en instituciones científicas y los cambios en la gobernabilidad está en constante expansión en la literatura del campo de los estudios sociales de la ciencia, reflejando la comprensión cada vez más profunda de la estrecha relación entre la ciencia y la política pública. Los principales cambios en la organización de la ciencia desde la década de 1970 se han asociado con transformaciones de gran alcance tanto en el ámbito político y cultural como en las dinámicas de desarrollo de los sistemas de producción de conocimiento. Según Whitley (2011), los sistemas públicos de investigación de los países están constituidos por un conjunto diverso de instituciones dedicadas a promover y ejecutar las actividades de investigación científica y tecnológica. Entre estas instituciones se encuentran los Consejos de Investigaciones, que disponen de herramientas para la promoción y ejecución de actividades científicas. En algunos casos, como el del CONICET, estos consejos cuentan con una estructura que incluye carreras científicas, institutos y un sistema de becas para la formación de recursos humanos altamente calificados. Dentro de los Consejos, intervienen dos actores principales (los burócratas y los académicos), con culturas e intereses diferentes, cuyas posibilidades de conflicto o confluencia varían en relación a coyunturas y estructuras políticas y nacionales particulares. En este sentido, resulta interesante retomar los aportes de Elzinga y Jamison (1996) para caracterizar a los actores inmersos en la dinámica interna del CONICET.

Fue durante las décadas de 1950 y 1960 cuando se establecieron la mayor parte de las instituciones en la Argentina destinadas a diseñar, promover y ejecutar el desarrollo científico y tecnológico del país, tales como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), entre otras (Hurtado, 2005). En 1958, con la creación del CONICET se inauguró la primera institución dedicado exclusivamente a la investigación científica con un presupuesto propio. Anteriormente, en las universidades nacionales se había iniciado un periodo (denominado en la literatura científica) de modernización académica que estuvo vinculado, a los acontecimientos ocurridos en la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos

Aires (UBA), donde se forjaron las bases materiales e institucionales para la profesionalización de la investigación como actividad especializada (Prego y Vallejos, 2010). El surgimiento del conjunto de instituciones científicas y tecnológicas significó un cambio en la concepción de la investigación científica en la Argentina, que viró desde una idea relacionada con la práctica vocacional, a la imagen de la investigación como profesión remunerada. Con el inicio de la última dictadura en 1976 se produjo un reordenamiento de los recursos destinados a la investigación en el SPI de la Argentina, por medio de una transferencia presupuestaria desde las universidades nacionales hacia el CONICET (Bekerman, 2016). Así, en ambas instituciones se inició un periodo de fuerte disciplinamiento, que incluyó un estricto control ideológico y la expulsión de docentes e investigadores por motivos políticos. En el caso de las universidades, este proceso estuvo acompañado por una disminución presupuestaria, la desarticulación de grupos enteros de investigación, la imposición del examen de ingreso con un sistema de cupos por carrera y por universidad, y el arancelamiento de los servicios educativos. Sin embargo, en el CONICET, se inició un periodo contradictorio, en el cual al proceso de cercenamiento inicial le siguió una etapa de expansión presupuestaria, institucional y de recursos humanos.

En este marco, el SPI en la Argentina ha atravesado cambios desde el retorno de la democracia, que plantean el interés por analizar cómo los procesos de gobernanza afectaron a las estructuras de las instituciones científicas, a la coordinación y la autonomía relativa entre diferentes actores, tanto en las tareas de dirección, gestión como en las actividades de evaluación. Hay acuerdo amplio en la literatura sobre la relación existente entre la gobernanza de las instituciones y las políticas de evaluación (Rip, 1996; Bozeman, 2006; Araujo, 2004; Whitley 2011). En este contexto, el CONICET se presenta como un ejemplo claro de las influencias culturales y las tensiones entre diferentes enfoques de acción. (Whitley 2010, 2011, 2012; Whitley & Gläser 2007).

Entre los cambios en la gobernanza de la ciencia pública, se destacan diversas transformaciones a nivel global, las cuales, aunque con ciertos matices que serán examinados posteriormente, Argentina no ha logrado eludir en las últimas cuatro décadas:

1. Una acelerada expansión de la cantidad de científicos calificados y de los recursos para investigación seguido por un período de crecimiento limitado en términos de financiamiento público de la ciencia;

2. la sustitución del período de respaldo económico institucional relativamente estable para los organismos de investigación y las universidades por un financiamiento más competitivo basado en proyectos;
3. el pasaje de un Estado con un rol menos activo hacia otro con políticas más proactivas para conducir la orientación de la investigación como parte de una reformulación más general de las relaciones entre ciencia y sociedad;
4. procesos de reestructuración de los sistemas de educación superior en respuesta a la rápida expansión de los estudiantes y profesores universitarios, que conllevo la delegación formal de la autoridad financiera a los administradores de las universidades y los organismos públicos de investigación;
5. la institucionalización de los procedimientos para acreditar el desempeño de los organismos públicos de investigación y auditar sus productos; y
6. Una reestructuración de las interacciones entre la ciencia pública y el sector privado ha impulsado a ciertos organismos gubernamentales de ciencia y tecnología, así como a universidades, a involucrarse de manera más activa en la gestión de la comercialización de la investigación y en la promoción del emprendimiento académico, particularmente en áreas biomédicas.

Por otro lado, la investigación científica en Argentina ha estado sostenida, históricamente por el Estado (Oteiza *et al.*, 1992; Hurtado, 2010; Feld, 2015) y las principales instituciones beneficiarias del financiamiento para el desarrollo de la ciencia fueron las universidades públicas y el CONICET. Estos ámbitos han servido como pilares fundamentales para el desarrollo tanto de la investigación como de la docencia (Bekerman, 2016). Este espacio se caracterizó por una fuerte institucionalización y, al mismo tiempo, por una estructura heterogénea, influenciada por la distribución desigual del poder científico entre las instituciones y las disciplinas (Beigel, 2015, 2017; Beigel *et al.*, 2018).

Los estudios sobre los Consejos de Investigaciones y el CONICET

Inicialmente, los Centros de Investigación (CI) fueron establecidos por los gobiernos como entidades gubernamentales para ejercer el control estatal. (Rip, 1996). Según Rip, a partir de mediados del siglo XX, estas instituciones centralizaron la política científica y la asignación de recursos para la ciencia, al mismo tiempo que actuaron como el espacio de representación de la élite del campo científico. De este modo, la élite científica asumió el control sobre la

toma de decisiones en asuntos cognitivos y sociales relacionados con la ciencia, estableciendo criterios académicos y estándares que legitimaban el trabajo sustantivo mediante la interpretación de las normas disciplinarias (Mulkay, 1976d). En esta línea, el artículo de Amadeo (1978) ofreció una contribución significativa para comprender el surgimiento y desarrollo de los CI en América Latina. Según Amadeo, la convergencia de la creencia en las posibilidades de la CyT y la necesidad de planificación estatal llevó a muchos países de América Latina a considerar la integración de las actividades de CyT en la dinámica general como la solución a los problemas organizativos de la ciencia. Para lograrlo, era crucial establecer un sistema, comenzando con la creación de una entidad de planificación con plenos poderes. En la literatura sobre política científica, se ha empleado repetidamente el concepto de culturas políticas para categorizar las matrices de preferencias e ideas de los diversos actores en disputa dentro de una institución. Siguiendo esta línea, Elzinga y Jamison (1996) han identificado y definido conceptualmente a la cultura burocrática, como un conjunto de valores por parte de actores que se preocupan principalmente por la administración, coordinación, planificación y organización eficiente de los recursos de una institución. Además, se encuentra una cultura académica que se caracteriza por promover en los actores, el interés de *una política para la ciencia* y por conservar los valores académicos percibidos, tales como la autonomía, la integridad, la objetividad y el control sobre los recursos y la organización. Tal como plantea Del Bello *et al.*, (2007) la creación de los CI fue un fenómeno que se desarrolló desde mediados del siglo XX en la mayoría de los países latinoamericanos, bajo la influencia de la política internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) a partir de un modelo de organización basado en el Centre National Recherche Scientifique (CNRS) en Francia. Los CI se han convertido en componentes esenciales del sistema de recompensas (Rip, 1996), asociados con el principio de autonomía en la investigación, con el propósito de contrarrestar las presiones de los gobiernos u otros grupos de interés al financiar la actividad científica. En la literatura del campo CTS, Whitley (2011) ha presentado un marco conceptual que ofrece una tipología para analizar los Sistemas Públicos de Investigación (SPI), sugiriendo la presencia de actores (entre los cuales se pueden incluir los CI) capaces de ejercer autoridad y autonomía relativa en los ámbitos de dirección, evaluación y gestión de fondos en la actividad científica. En esta

línea, autores como Gläser *et al.*, (2002), Whitley (2003, 2010) y Whitley y Gläser (2014) han contribuido al análisis de los SPI y a la exploración de preguntas sobre el grado de autonomía y la autoridad relativa adquirida por los actores involucrados en la práctica científica.

Los teóricos clásicos de la corriente elitista han señalado que las minorías que conforman una élite poseen formas de organización superiores (Mosca, 1939) y constituyen comunidades unidas (Hunter, 1953). Como sugiere Vessuri (1986), resulta crucial investigar qué actores sociales y grupos de interés han promovido o dificultado una definición efectiva y adecuada de la política científica en momentos históricos específicos. La inseparabilidad entre lo social y lo cognitivo en la actividad científica (Bourdieu, 2001) no solo se manifiesta en la dimensión micro de las relaciones sociales, sino que también se refleja en la dimensión macro, donde uno de los aspectos más significativos es la formación de élites científicas (Torres, 1994). En este sentido, resulta valioso los trabajos de Mulkay (1976d), Whitley (1976) y Gilbert (1977a) sobre las élites científicas y el control de las recompensas en el ámbito científico, para analizar el proceso de concentración de poder en determinados actores dentro del CONICET en el marco de la gobernanza. Por otro lado, los cambios institucionales para el diseño, promoción y ejecución de políticas de CyT en la Argentina, han sido indagados desde el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. Diversos trabajos han analizado la historia del SPI en la Argentina y las transformaciones inherentes al mismo durante la década de los sesenta y setenta (Oszlak, 1976b) ochenta y noventa (Oteiza, 1992; Correa, 1992; Albornoz, 1996; Albornoz, 2017; Hurtado, 2010; Feld, 2015; Bekerman, 2018; Aguiar, Aristimuño y Magrini, 2015; Aristimuño y Aguiar, 2016;).

En Argentina, varios estudios (Damill *et al.*, 1993; O'Donnell *et al.*, 1988) han examinado las dificultades en la política económica desde finales de 1983 hasta 1989. Esto ocurrió después de una experiencia temprana de políticas neoliberales durante una férrea dictadura cívico-militar (1976-1983), seguida de una transición económica estancada, durante la cual se produjo una frágil, aunque constante, recuperación democrática. Durante este período, los problemas de estabilidad monetaria y crecimiento económico se profundizaron. La década del ochenta está signada por la crisis fiscal, la alta inflación y las dificultades para afrontar los pagos externos, combinándose con un estancamiento crónico de la economía. En este marco, los estudios de casos sobre instituciones del SPI en Argentina se abocaron a los

cambios acaecidos por las instituciones de ciencia y tecnología desde el retorno de la democracia a fines de 1983. En relación al CONICET se destacan los trabajos de Del Bello *et al.*, (2007); Feld (2010, 2011, 2015); Bekerman (2009, 2011, 2012, 2013, 2016) y Atrio (2004). Estos trabajos ahondan sobre los grandes cambios institucionales y de funcionamiento que tuvo el CONICET y otras instituciones del SPI, atravesados por las problemáticas socioeconómicas argentinas en la última mitad del siglo XX. Los autores acuerdan en que durante la última dictadura militar (1976-1983), el CONICET afrontó cambios en la gobernanza interna, que alteraron el objetivo original de la institución vinculada a la promoción científica. Sin embargo, el CONICET mantuvo un proceso de expansión por medio de la creación de institutos de investigación y centros regionales a escala nacional, que alcanzó su máxima expresión entre 1980 al 1983 (Hurtado y Feld, 2008). En este marco, resulta un aporte interesante el artículo de Cruz Castro, *et al.*, (2016), en el cual se compara la evolución de los SPI de Argentina y España, y se analiza las transformaciones en los roles del CONICET y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) desde 1983 al 2015. En cambio, Bekerman (2016) enfoca sus estudios a la relación conflictiva entre el CONICET y las universidades cubriendo un período de más de medio siglo desde 1950 hasta la actualidad. En este sentido, los trabajos destacan como hitos importantes los cambios en los instrumentos de financiamiento científico de la institución, como así también las experiencias de vinculación entre grupos de investigación del CONICET y empresas a partir de 1985. Además, estos trabajos señalan las implicancias generadas por la sanción del Decreto N° 724/86 (Abeledo, 2009), con el cual se introdujeron modificaciones en la carta orgánica y en la organización del CONICET.² Además, están los documentos oficiales de la gestión de la SECYT (1989), las memorias de gestión de Sadosky (1989) y los documentos oficiales del CONICET (1989) en los cuales se describen la trayectoria de las gestiones a cargo de estas instituciones de CyT y su relación con otros actores del SPI entre fines de 1983 hasta 1989. En esta línea se encuentra la tesis de Aristimuño (2017) donde se analizan las gestiones de la SECYT y su rol en el complejo de CyT entre 1989 hasta 1999. Así también, en lo que respecta a las políticas de evaluación de las últimas tres décadas del CONICET, a nivel general para los diferentes objetos de evaluación de dicho Consejo se encuentra el trabajo de Jeppesen *et al.*, (2004) y Jeppesen *et*

² En 1981, se introducen modificaciones en la composición del Directorio mediante el Decreto N°200/81.

al., (2007), como así también los trabajos de Atrio (2018a), (2018b) sobre la percepción de los investigadores en torno a la evaluación y D'Onofrio (2020) en donde aborda los cambios en los sistemas de evaluación del CONICET y las experiencias de académicos y profesionales de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del organismo.

Por otro lado, la producción de conocimiento sistemático y reflexivo sobre educación superior en la Argentina creció cuantitativamente a partir de 1983, los trabajos de Cano (1985) y Krotsch (2009) inscriptas en la tradición de estudios de educación superior, han investigado distintos aspectos de la universidad y el vínculo con otras instituciones científicas, en el marco de los conflictos que suscitó las demandas de mayor democratización en la Argentina a partir de 1983. Estos trabajos ahondan sobre las formas de poder en la universidad, calidad y cantidad de representación y estrategias de construcción de consenso y gobernabilidad (Erreguerena, 2017).

Por último, se rescatan varios autores que han trabajado el tema de la influencia de los organismos internacionales (OIs), como la OEA, la UNESCO o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en torno a la construcción de política científica y tecnológica en la región durante la década del ochenta y noventa. Entre los aportes más destacados y con proximidades a este trabajo pueden nombrarse: Chudnovsky (1996); Bell y Albu (1999); Thomas y Dagnino (2005); Albornoz (2009a); Aguiar, *et al.*, (2015), Montesino, *et al.*, (2023). En esta línea, se encuentra también Aguiar, *et al.*, (2017) cuyo artículo problematiza la relación entre el BID y los Estados de Argentina, Colombia y Uruguay, donde se analiza la influencia de ese organismo en el diseño de políticas en ciencia, tecnología e innovación (CTI) entre 1979 y 2009. Así también, el trabajo de Montesino, *et al.*, (2023) analiza los impactos de los préstamos BID en el CONICET entre 1976-1989. Estos trabajos resultan de utilidad porque el CONICET fue beneficiario de dos préstamos del BID durante dos periodos políticos marcadamente distintos, el primero durante la dictadura militar 1979 y el segundo en 1986 en un gobierno democrático (Aguiar, *et al.*, 2017).

Marco teórico de la tesis

Sistema público de investigación y Consejos de investigaciones

Las formas de organización y control de la ciencia dependen de la estructura y control del trabajo científico, abarcando cuestiones de formulación, diferenciación, coordinación y evaluación de prácticas (Whitley, 2011). Whitley en sus trabajos diferencia tres pares de tipos ideales de sistemas públicos de investigación (SPI): “Estado-dominados”, “Estado-delegados” y “empleador-dominados”.

El primer par conceptual, denominado "Estado-dominados", hace referencia a los tipos de SPI en los cuales el Estado ejerce un alto grado de control sobre las relaciones laborales y la asignación de recursos para la investigación científica. Sin embargo, estos sistemas varían en la medida en que comparten la autoridad con las élites intelectuales. En los SPI "Estado-céntricos", el Estado no solo contrata investigadores, asigna recursos y establece políticas de recompensas y sanciones, sino que también involucra a las élites científicas en redes de clientelismo político que condicionan su autonomía, autoridad y/o discrecionalidad. En contraste, en los sistemas públicos de investigación "Estado-compartidos", las élites científicas organizacionales gozan de mayor autonomía y tienen la capacidad de definir sus propias prioridades y estándares de investigación, a menudo como extensión de diversas "oligarquías" académicas ya establecidas (Clark, 1983), que controlan las decisiones sobre el personal y los criterios para la asignación de recursos. En el par de SPI "Estado-delegados", los científicos son empleados tanto por universidades como por organismos gubernamentales de ciencia y tecnología. Sin embargo, estas entidades están ampliamente financiadas y legitimadas por el Estado para llevar a cabo sus funciones. Los dos tipos de sistemas públicos de investigación, "Estados-dominados" y "Estado-delegados", difieren en términos de la autonomía y autoridad que tienen los investigadores sobre sus objetivos y enfoques de investigación con respecto a las agencias de financiamiento, las élites científicas y los administradores de los organismos gubernamentales de ciencia y tecnología. Este proceso tiende a ser menos pronunciado en los SPI "Estado-delegados competitivos" que en los "Estado-delegados discrecionales". Esto se debe a que, en los primeros, los investigadores deben competir intensamente por los recursos para sus proyectos de investigación, provenientes de un número reducido de agencias o fundaciones de promoción de la investigación, y están altamente sujetos a las decisiones de pequeños paneles de pares revisores y a las prioridades establecidas por dichas agencias.

El último par de SPI planteado por Whitley es el de "Estado empleador-dominados", que se refiere a situaciones en las cuales los empleadores tienen mayor capacidad para determinar las condiciones de empleo, asignación de recursos y estructuras organizacionales, independientemente del Estado. Sin embargo, deben obtener la mayoría de los recursos de diversas fuentes de manera competitiva. En los SPI del tipo "empleador-competitivos", las universidades y otras organizaciones empleadoras de investigadores están mucho más condicionadas por su prestigio científico y su contribución a objetivos intelectuales específicos que los organismos gubernamentales de ciencia y tecnología en los SPI "Estado empleador-céntricos". Por lo tanto, comparten una parte considerable de su autonomía intelectual con las élites científicas en la toma de decisiones relativas a su trabajo.

El concepto de SPI, propuesto por Whitley (2011), resulta ser una herramienta analítica útil para comprender la organización de la ciencia, la segmentación de metas y la distribución de recursos entre los diversos actores que componen el sistema. Según Whitley, el SPI abarca un conjunto de entidades cuyos recursos humanos se destinan principalmente a la investigación, así como los acuerdos entre actores institucionales sobre los mecanismos de financiación, gestión, evaluación y coordinación de la ciencia.

Estos mecanismos o funciones dentro de los actores que conforman el SPI afectan el grado de separación y división del trabajo entre distintos grupos. Por un lado, están los actores institucionales orientados a la producción de conocimiento, como las universidades y los Consejos de Investigación, centrados en la actividad científica y la meritocracia academicista. Por otro lado, están los actores más interesados en el desarrollo tecnológico, como los laboratorios asociados de investigación, empresas privadas o institutos tecnológicos. En trabajos posteriores, Whitley (2012) amplía este planteamiento conceptual al señalar que cuando los actores dentro del SPI tienen objetivos, formas de financiamiento y procedimientos de control muy diversos, la organización tiende a estar altamente segmentada. En estas circunstancias, la transferencia de conocimientos y competencias entre ellos suele ser lenta y complicada. En contraste, en un SPI donde los actores comparten metas parcialmente similares o convergentes, junto con una diversidad de actividades de investigación y fuentes de financiamiento, el intercambio de conocimientos y competencias fluye con mayor facilidad entre los distintos actores. Esta segmentación de la organización

facilita el desarrollo de proyectos conjuntos y la consecución de objetivos tecnológicos entre los grupos de investigación.

Gráfico N°1. Actores del sistema público de investigación.



Fuente: Elaboración propia a partir de Whitley (2011, 2012).

Para esta tesis doctoral, se emplea el concepto de SPI para enmarcar a nivel teórico, los análisis de las interacciones al interior y exterior del CONICET durante el período 1983-2008. A lo largo de los años comprendidos para el caso de estudio de esta investigación, los procesos de gobernanza y cambios de gobernabilidad están influenciados por varios factores, entre ellos:

- i) El nivel de delegación por parte del Estado a las élites científicas organizacionales en cuanto a las decisiones relacionadas con el uso y control de los recursos para la actividad científica.
- ii) La concentración del control administrativo y la gestión de recursos en manos de las élites científicas organizacionales.
- iii) La estabilidad y autoridad de los actores que forman parte del sistema.
- iv) Los objetivos individuales o colectivos de los actores dentro del SPI.

Según Whitley (2012), una diferencia importante entre los SPI radica en el grado de control que tienen los investigadores sobre los estándares que determinan las prioridades de investigación y la evaluación de los resultados. Esto también está influenciado por la disposición del Estado para delegar el control sobre la asignación de recursos a los investigadores, confiando en los criterios académicos para valorar los resultados de la investigación y en los investigadores para evaluar a los aspirantes a trabajar en este ámbito. Otra característica distintiva de los SPI es la organización y el control de las oportunidades de empleo y promoción en el ámbito académico y científico, la concentración del control sobre las metas intelectuales y los recursos varía según el tipo de SPI.³ El Estado y sus instituciones asociadas, como los organismos sectoriales descentralizados que generalmente financian la investigación con fondos públicos, establecen el marco regulatorio en el cual operan las universidades y otros organismos gubernamentales de investigación, y definen las prioridades de la política pública. Por otro lado, hay una diversidad de actores o agencias de financiamiento, tanto públicos como privados, que asignan fondos. Las universidades y los organismos gubernamentales de ciencia y tecnología, que proporcionan instalaciones y, en ocasiones, empleo para los investigadores, pueden tener autoridad sobre la asignación de recursos entre los diferentes campos científicos y tecnológicos, así como sobre el sistema de reconocimiento y las recompensas otorgadas a los científicos. Las élites científicas de las organizaciones locales pueden ejercer una considerable autoridad sobre las prioridades de investigación, la asignación de recursos y las decisiones sobre el personal en algunos sistemas públicos de investigación. Además, las élites científicas nacionales e internacionales ejercen diversos grados de autoridad sobre la evaluación del mérito, las formas de competencia y el acceso a recursos y recompensas materiales. Su cohesión nacional y prestigio también varían enormemente entre los Estados y las disciplinas, al igual que su capacidad para influir en las políticas públicas y coordinar metas de investigación entre los organismos gubernamentales de ciencia y tecnología.

³ La ciencia es un sistema basado en reputaciones, en el cual *“los campos científicos solo pueden operar como organizaciones basadas en reputaciones cuando el prestigio que ofrecen a los profesionales es suficiente para persuadirlos de continuar investigando y publicando”* (Whitley, 2012:366). Esto da cuenta de que el conocimiento tiene un estatus social elevado en donde cada campo particular reclama control sobre los recursos para producir conocimiento.

El enfoque teórico y conceptual que aquí se propone, retoma las discusiones en la literatura específica, sobre el rol de los CI en los SPI. Los CI han sido pensados como instituciones a medio camino entre *“un parlamento de científicos y una burocracia gubernamental”* (Rip, 1996:2). Según Rip, surgieron y se desarrollaron como canales del patronazgo estatal de la ciencia para llevar a cabo la función de promoción, es decir, un organismo que administraba fondos para que los ejecuten terceros. Sin embargo, con los años fueron cooptados por las élites científicas, a través de la participación en los mecanismos de financiamiento y en la definición de los criterios de evaluación académica. De este modo *“la mano oculta de la opinión científica se hace visible, en cierta medida, en la manera en que un Consejo de Investigación se inspira en los juicios de los científicos”* (Rip, 1996:4). Según el autor, estas instituciones, centralizaron la política científica y la asignación de recursos a la ciencia a partir de mediados del siglo XX, al mismo tiempo que fueron el espacio de representación de la élite del campo científico. La élite científica se ha reservado para sí, la toma de decisiones en lo que respecta a cuestiones cognitivas y sociales de la ciencia, criterios académicos y estándares que legitiman el trabajo sustantivo, a través de la interpretación de las normas disciplinarias (Mulkay, 1976d).

La historia de los consejos nacionales tiene sus raíces en 1916, cuando se fundó el Consejo Consultivo para la Investigación Científica e Industrial (CICI) en Inglaterra, y el Consejo Nacional de Investigación (CNI) en Canadá. En el mismo año, en Estados Unidos se estableció el Consejo Nacional de Investigación. Con el paso del tiempo, más de treinta países en todo el mundo comenzaron a establecer instituciones centrales para promover y coordinar la investigación científica.

En Italia, en 1923 se creó el Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), un organismo estatal encargado de asesorar en actividades científicas. En 1939, surgió el CNRS en Francia, y en España se fundó el CSIC, también en el mismo año. Durante este período histórico, en la Unión Soviética se otorgó una gran importancia al desarrollo planificado de la ciencia y la tecnología.

En Bélgica, en 1928, comenzó a funcionar el Fonds National de la Recherche Scientifique (FNRS), y en 1945 se estableció el Institut pour l'Encouragement de la Recherche Scientifique dans l'Industrie et l'Agriculture (IERSIA). Estas instituciones tenían la función de promover la investigación científica, ya sea a través de centros de investigación propios o

mediante la implementación de instrumentos para fomentar la investigación científica y la formación de recursos humanos.

Amadeo sostiene que la convergencia entre la confianza en las potencialidades de la ciencia y la tecnología, junto con la imperiosa necesidad de una planificación estatal, impulsó a numerosos países de América Latina a idear soluciones para los desafíos relacionados con la organización científica. Esta búsqueda llevó a la integración de las actividades de ciencia y tecnología en el contexto más amplio de desarrollo. Para lograr este objetivo, fue crucial establecer un sistema institucional con amplios poderes de planificación.

Según Del Bello *et al.*, (2007) la creación de los Consejos fue un fenómeno que se dio desde mediados del siglo XX en la mayoría de los países latinoamericanos, bajo la influencia de la política internacional UNESCO y la OEA a partir de un modelo de organización, el CNRS de Francia. Así, los CI se constituyeron en una parte integral del sistema de recompensas (Rip, 1996), ligados en un principio, a las ideas de autonomía en la actividad de investigación. No obstante, resulta difícil clasificar a los actores que participan en los CIC como exclusivamente portadores de una cultura académica o burocrática. Es más preciso considerar que en la estructura interna de los CI, suelen superponerse características de ambas culturas, lo que influye en el funcionamiento institucional, así como en los mecanismos de promoción y ejecución científica.

Según Rip (1996), los CI presentan una estructura interna vertical compuesta por tres niveles distintos. En primer lugar, encontramos un nivel superior de dirección y gestión, donde se sitúan los actores encargados del funcionamiento institucional. En segundo lugar, hallamos un nivel intermedio donde se encuentran los actores relacionados con los procesos de evaluación de la actividad científica. Este nivel es crucial ya que determina los estándares que rigen el acceso a los recursos por parte de los investigadores del SPI. Finalmente, en la base de esta estructura piramidal se ubica el nivel inferior, donde operan los instrumentos de promoción científica. Este nivel está integrado por los principales beneficiarios, que incluyen a investigadores, becarios y directores de institutos.

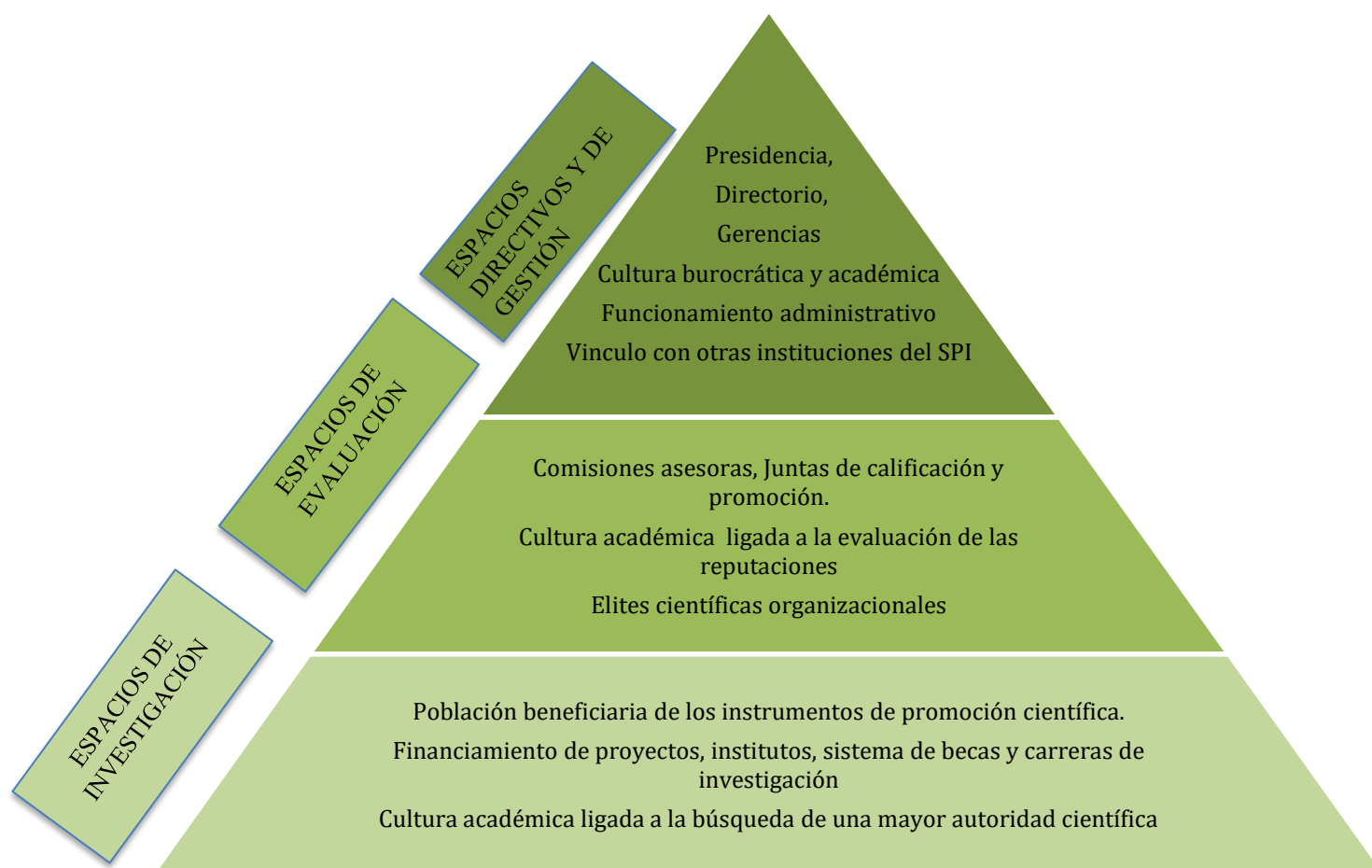
A lo largo de la historia de las ciencias, los científicos en un principio no siempre desearon verse envueltos en el patronazgo del Estado. En un comienzo, las instituciones buscaron asesoramiento en científicos renombrados, esto se extendió hasta alcanzar lo que se conoce

como la revisión por pares de las propuestas.⁴ Los burócratas del Estado requerían asesoramiento legítimo, en su nueva actividad de desembolsar dinero para la investigación. Al buscar asesoramiento que estuviera legitimado por la comunidad científica, aceptaron que las élites científicas fueran ocupando posiciones de poder en los CI, ya sea en las comisiones de evaluación como en las juntas directivas. Este tipo de patronazgo del Estado deja consecuencias en la forma en que se gestiona la ciencia, con consecuencias en el sistema de premio y reputación para la comunidad científica (Withley, 2012), en el cual las publicaciones y el acceso a subsidios (basados en un sistema de revisión por pares) pasaron a ser indicadores de calidad y crédito. De esta manera, los Centros de Investigación (CI) se han convertido en un sistema de recompensas en el ámbito científico, una dinámica que ha sido mayoritariamente aceptada por la cultura académica. La introducción de los CI también ha generado cambios en las prácticas de investigación, siendo el principal efecto notable la proliferación de proyectos dirigidos por un investigador principal, con la participación de académicos o estudiantes de doctorado en el personal, lo que ha resultado en la producción de artículos de investigación y tesis doctorales.

Los científicos llevan a cabo estas prácticas con el objetivo de compartir sus hallazgos en reuniones científicas, revistas especializadas y campos de estudio relevantes. Al mismo tiempo, algunos científicos intentan exponer las limitaciones de sus investigaciones o incluso reconocer un fracaso total. Esta competencia por la validez (Latour y Woolgar, 1979) o por la autoridad científica (Bourdieu, 2005) se manifiesta dentro de los Consejos de Investigación. Esta lucha por la validez hace que los CI se centren más en objetivos relacionados con la reputación que en la resolución de problemas sociales o en la adopción de temas de la agenda nacional.

⁴ En los Estados que no hicieron patronazgo, llevó un tiempo aceptar la ausencia de responsabilidad en el sistema de Consejos de Investigación (Rip, 1996). En 1947, el presidente de Estados Unidos Truman retrasó el establecimiento de la Fundación Nacional de la Ciencia (NSF) argumentando que el dinero de los contribuyentes no debía ser gastado por el gobierno federal sin saber lo que se obtendría.

Gráfico N°2. Estructura interna de los Consejos de Investigaciones.



Fuente: Elaboración propia.

Durante las décadas del veinte y treinta, se observó un fenómeno recurrente en varios países: la creación de instituciones con un alto grado de autoridad y autonomía relativa para promover y coordinar la actividad científica. Esta tendencia respondía a la necesidad de los Estados burocráticos de establecer órganos que se alinearan con los valores y las necesidades de la comunidad científica.

En la cúspide de estas instituciones, como el CONICET en Argentina, el CNRS en Francia o la CSIC en España, se encuentran estructuras organizativas con similitudes notables. Estos Consejos suelen contar con un órgano de gobierno, como un consejo rector o un directorio, encabezado por una presidencia o un presidente y vicepresidente. Estas entidades poseen áreas de autoridad y autonomía institucional, donde se llevan a cabo decisiones clave, la

administración de fondos y el diálogo con otras entidades del Sistema Público de Investigación, como las universidades estatales o los ministerios de CyT.

La cultura académica ha dejado su huella en la configuración interna de estos Consejos, aunque sin desvincularse del enfoque en la planificación y el uso racional de los recursos, característicos de la burocracia gubernamental. En los niveles intermedios de estas instituciones, como las comisiones asesoras o las juntas de calificación y promoción, los valores académicos son más predominantes. Estos espacios influyen significativamente en la movilidad laboral interna de los investigadores, ya que son responsables de establecer los estándares y criterios para acceder a recursos y promociones.

En la base de la estructura de los Consejos se encuentra la población de investigadores, becarios y directores de unidades de investigación, quienes son los principales beneficiarios de los programas de promoción científica. En este nivel, los intereses académicos, alineados con los principios de autonomía, integridad y objetividad, tienen un peso significativo, ya que los programas de promoción suelen fomentar estos valores culturales.

En los CI se establece lo que Rip (1996:8) denomina la "lucha por fondos", donde los investigadores compiten por acceder al financiamiento disponible. Los criterios y reglas formales de la burocracia se ajustan a un ciclo de credibilidad, en el cual los investigadores buscan legitimar sus carreras a través de la acumulación de reconocimiento. Inicialmente, el patronazgo estatal garantizaba los fondos necesarios para el funcionamiento de los Consejos, mientras que desde estas instituciones se fortalecían los vínculos con la cultura académica. Sin embargo, en los años setenta y ochenta, el Estado comenzó a ejercer influencia sobre los CI, reorientando su política científica y modificando las características del financiamiento.

Los Consejos de Investigación son actores institucionales que forman parte del Estado, y los cambios en su composición y autonomía relativa suelen ser difíciles de delimitar en términos de una cultura homogénea. Aunque se ha valorado la influencia de la cultura académica en las acciones e instituciones de los Consejos, esta influencia ha sido condicionada por una creciente burocratización de los instrumentos de promoción y evaluación de la investigación científica en las últimas décadas.

Dentro de estas instituciones, se han consolidado los valores propios de la élite de la cultura académica, que están estrechamente ligados a un enfoque de producción de conocimiento

que enfatiza la autonomía, la integridad y la objetividad. Este enfoque promueve la libertad de investigación, la honestidad intelectual y la imparcialidad en la búsqueda del saber.

No obstante, es importante destacar que los rasgos de una cultura burocrática también están presentes en el funcionamiento interno de los Consejos y en su relación con otros actores institucionales. Estos rasgos se manifiestan en la necesidad de establecer procedimientos formales, reglas y regulaciones para la toma de decisiones, la asignación de recursos y la gestión de proyectos de investigación. Asimismo, la burocracia puede influir en la estructura organizativa y en los procesos administrativos, a menudo marcados por la jerarquía, la estandarización y la racionalización de las actividades.

En este sentido, los Consejos de Investigación operan en la intersección entre la cultura académica y la burocracia, lo que puede generar tensiones y desafíos en su funcionamiento. La coexistencia de estos dos tipos de cultura dentro de los Consejos puede tener un impacto significativo en la toma de decisiones, la asignación de recursos y la promoción de la investigación científica. La dependencia de fondos públicos para la investigación, el crecimiento interno en recursos humanos e infraestructura, y la burocratización de los procesos (como ocurre en las evaluaciones de carrera investigadora) son fenómenos inherentes a la dinámica de los Consejos de Investigación.

Por lo tanto, los intereses y valores tanto de la cultura académica como de la burocrática tienden a converger en los diversos actores involucrados en el funcionamiento de un Consejo, como es el caso del CONICET. Sin embargo, esta convergencia puede variar dependiendo de los modelos de gobernanza adoptados y del contexto político y económico de cada país.

Gobernanza y gobernabilidad

En las últimas décadas, los conceptos de gobernanza y gobernabilidad han ganado relevancia. Se definen de manera general como la capacidad de las sociedades para proporcionar un sistema de gobierno que facilite el crecimiento y desarrollo de diversos sistemas sociales (Brower Beltramin, 2015). En este contexto, es crucial para los propósitos de esta tesis trazar brevemente las direcciones conceptuales que surgen de la gobernanza y la gobernabilidad, destacando sus ideas principales y las implicaciones que se derivan de estos términos.

Sobre el concepto de gobernanza

Desde el enfoque analítico adoptado en esta tesis doctoral, se destaca que los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad dentro de una institución científica, representan fenómenos que influyen en el funcionamiento institucional y el rol de los actores directivos, de gestión, evaluativos e investigadores del CONICET, así como en la dinámica de los principales instrumentos de promoción y ejecución científica.

En la literatura científica, estos temas están sistematizados en lo que se conoce como “cambios en la gobernanza de las instituciones de ciencia y tecnología”. Este campo de estudio se centra en comprender cómo las políticas, estructuras organizativas y procesos de toma de decisiones en las instituciones dedicadas a la ciencia y la tecnología están evolucionando y adaptándose a las demandas cambiantes del entorno. Estos cambios pueden incluir aspectos como la participación de múltiples actores en la formulación de políticas científicas, la implementación de nuevos modelos de financiamiento, la promoción de la colaboración interdisciplinaria y la integración de consideraciones éticas y sociales en la investigación y la innovación tecnológica.

El concepto de gobernanza tiene sus raíces en la ciencia política y en la administración pública de América del Norte, donde surgió como respuesta a la complejidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. En Europa, las corrientes de pensamiento en ciencias políticas y administración, adoptaron este concepto al reconocer la necesidad de rediseñar estrategias para gestionar eficazmente las relaciones entre el gobierno y la sociedad, especialmente en un contexto de creciente interdependencia entre lo público y lo privado.

Este enfoque se caracteriza por su naturaleza multifacética y su capacidad para abordar una amplia gama de desafíos políticos, económicos y sociales. No se limita únicamente a la gestión de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, sino que también se extiende a la colaboración entre diferentes actores, incluidos el sector privado, las organizaciones sin fines de lucro y la ciudadanía en general.

El concepto de gobernanza es complejo tanto en sus fundamentos teóricos como en sus instrumentos operativos. La irrupción del término en el campo de la CyT ha sido promovida por la dinámica política de la Unión Europea con escasos aportes analíticos y explicativos.⁵

⁵ Algunas revisiones semánticas reflejan la conexión del término -gobernanza- con el de -gobierno- en los países hispanoamericanos. Así también, la palabra -gobernanza- se encuentra históricamente incorporada en el

“El origen del concepto de gobernanza está probablemente en el ámbito anglosajón” (Muñoz, 2005: 288). Al revisar los diccionarios convencionales británicos, como el Websters Third International Dictionary (1986), se define "governance" como "the act or process of governing" (el acto o proceso de gobernar) en su primera acepción, seguida de otras tres que amplían el concepto a nivel de persona, autoridad, situación y método de gobernar. Sin embargo, es en la quinta acepción, que se refiere a "system of governing" (sistema de gobernar), donde se encuentran probablemente las raíces de la relevancia y actualidad del concepto. Estas raíces han sido promovidas desde la actividad científica y académica de la corriente norteamericana de la ciencia política y de la administración, como exploraremos más adelante. Sin embargo, en la edición del año 2001 del Diccionario de la Lengua de la Real Academia (Real Academia Española, 2001), la primera acepción recoge una definición que se aproxima a la visión dinámica del término "governance" en la línea anglosajona, entendido como "sistema de gobernar". Esta definición incluye una concepción más amplia que abarca el "arte o manera de gobernar" con el objetivo de alcanzar un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un equilibrio saludable entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

El concepto también tiene sus raíces en la tradición de la escuela norteamericana de estudios de administración pública. Al analizar algunas obras fundamentales, como la de Moore (1995), se destaca la frecuente utilización del término "democratic governance" (gobernanza democrática) en trabajos que abordan temas relacionados con la gestión estratégica del gobierno, lo que refleja un interés por explorar el papel de lo público.

La literatura derivada de esta corriente de pensamiento ha facilitado la elaboración del cuadro n.º 1, que tiene como objetivo: i) establecer los criterios para llevar a cabo y evaluar el análisis de procesos y casos de gobernanza en general, así como en el ámbito específico de la ciencia y la tecnología; ii) desglosar los argumentos que caracterizan la gobernanza en el contexto del gobierno democrático de lo público.

Diccionario de la Academia de la Lengua Española como una segunda acepción de la palabra –gobierno– (Muñoz, 2005).

Cuadro N° 1. Marco conceptual de la Gobernanza.

Caracterización	Objetivos	Actores implicados
Capacidad de liderazgo y gestión en lo público	Establecer estrategias efectivas de gestión pública	Líderes políticos, funcionarios públicos, gestores
	Mejorar el liderazgo y la gestión en el sector público	
Técnicas de implementación de estrategias	Definir objetivos claros y alcanzables	Equipos de trabajo, expertos
	Evaluar el progreso y el éxito de las estrategias	Analistas, evaluadores
Construcción de autoridad y legitimidad	Fortalecer la autoridad y la legitimidad institucional	Líderes políticos, ciudadanos
	Establecer procesos de toma de decisiones eficientes	Funcionarios, grupos de interés
Gestión de la política pública	Desarrollar capacidades políticas y de gestión	Políticos, asesores, académicos
	Obtener apoyo político y respaldo	Grupos de interés, electores

Fuente: Elaboración propia a partir de Moore (1995) y Muñoz (2005).

La escuela norteamericana ha centrado su atención en mejorar el rendimiento en el ámbito de los estudios sobre administración pública. *“El rendimiento de la gestión es considerado como la variable dependiente mientras que a las estructuras institucionales se les atribuye el carácter de variable independiente”* (Muñoz, 2005: 289). En este contexto, el concepto de gobernanza adquiere relevancia para analizar los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, los cuales están cada vez más influenciados por actores internacionales, regionales, nacionales y locales (Zurbriggen, 2011).

En este contexto, convergen dos corrientes de pensamiento en el ámbito de la administración pública. Una de ellas se centra en el estudio de las organizaciones, abordando los cambios en el rendimiento organizativo en relación con las actividades de gestión que involucran una variedad de factores y la participación de funcionarios como gestores. La otra corriente se fundamenta en las políticas públicas, donde las relaciones de poder y la legitimidad política están determinadas por el entorno político. Esto conlleva la participación de un amplio espectro de actores y requiere acciones diversas en función de las circunstancias específicas. Según la escuela norteamericana, *“el objetivo de lo que hay que llamar -gobierno estratégico- es la creación de valor público y de valor social”* (Muñoz, 2005: 291). Dentro de esta consideración general, en el contexto de la ciencia y la tecnología, se plantea que el desarrollo científico y tecnológico está cada vez más vinculado a la provisión de bienes colectivos, lo que lo conecta e interrelaciona con otras políticas, como la económica, la sanitaria, la ambiental y la de seguridad. En este sentido, surge la necesidad de identificar y

determinar quiénes son los destinatarios de estos bienes públicos. La estrategia organizativa en el sector público se encuentra intrínsecamente relacionada con la necesidad que tienen los gestores de justificar el valor de lo que producen sus organizaciones. Sin embargo, esta necesidad se ve complicada por la dificultad de determinar con certeza qué representa ese valor (Dahl, 1947; Wilson, 1989), lo que genera una ambigüedad tanto en relación a los objetivos como a los medios para alcanzarlos.

La noción de creación de valor público ha sido un argumento central en la escuela norteamericana para respaldar la importancia del gobierno estratégico en el ámbito público. Este enfoque estratégico gubernamental se materializa en el concepto de gobernanza, el cual busca integrar diversas perspectivas. Considerando lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la gobernanza, en una interpretación amplia más allá de la definición convencional, implica la implementación de estrategias gubernamentales destinadas a demostrar el valor de lo público mediante la interacción entre la sociedad, el mercado y el Estado, con el objetivo de lograr un desarrollo socialmente sostenible.

En Europa, el enfoque teórico de Mayntz no se centra específicamente en la gobernanza, sino más bien en la teoría de la organización y la teoría de sistemas sociales. Sin embargo, su trabajo ha sido relevante para el análisis de la gobernanza y las políticas públicas, especialmente en el contexto europeo. En sus análisis, resalta que en la década del setenta, el crecimiento económico Europeo se desaceleró, lo que puso de manifiesto las limitaciones de la política económica implementada por un Estado nacional aislado para garantizar un crecimiento continuo del bienestar. Esta situación generó desilusión respecto a la creencia en el Estado como único agente efectivo de control político sobre la sociedad, lo que llevó a la exploración de nuevas formas alternativas para dirigir el desarrollo socioeconómico. Mayntz (2001) sostiene que una serie de crisis políticas y contratiempos económicos han socavado las promesas del mercado como motor del progreso, lo que ha llevado a un mayor reconocimiento de la gobernanza moderna. Este enfoque de gobernanza implica una colaboración entre las autoridades estatales y los actores corporativos privados, así como la participación de organizaciones privadas en la formulación y aplicación de políticas públicas, en contraposición al antiguo modelo jerárquico de gobierno. De acuerdo con Rhodes (citado en Mayntz, 2001:7), la gobernanza moderna se define por la participación de actores corporativos autónomos y redes interorganizacionales en lugar de una estructura jerárquica.

Se observa, entonces, que la gobernanza es un concepto polisémico, como evidencian los diversos enfoques de los autores citados. Se destaca la diversidad de aplicaciones del término gobernanza, que abarcan desde el ámbito de las instituciones y las relaciones internacionales hasta su uso en la gestión pública, el desarrollo económico y la gobernanza corporativa, así como en la coordinación de actividades a través de redes y foros. Por otra parte, según Velásquez (2006: 5), el debate en torno a los conceptos de gobernanza y gobernabilidad continúa, identificando cuatro áreas principales en las que se han empleado de manera distinta: la gobernanza corporativa, las relaciones internacionales, la buena gobernanza y lo que él denomina como gobernanza moderna. Para otros autores, la gobernanza puede interpretarse como *“mecanismos y estrategias de coordinación adoptados frente a la compleja interdependencia recíproca entre actores, organizaciones y sistemas funcionales autónomos y operativos”* (Jessop, 2004:52). En este marco amplio, la gobernanza es una categoría analítica de utilidad para explicar la complejidad de los patrones de acción colectiva a partir de la identificación del sistema de reglas y modos de funcionamiento, de forma tal que se observen los aspectos de coordinación y control de actores autónomos, pero interdependientes. Esto implica que *“tener autoridad es reconocer que [alguien] tiene derecho a gobernar, a emitir directivas o peticiones que sean atendidas por aquellos a quienes se dirigen”* (Rosenau, 2004:32) mediante instrumentos de coordinación, control (formales o informales) o mediante mecanismos de negociación (Whitley, 2011; Whitley y Gläser, 2014).

Autores como Benz (2007) presentan cuatro modelos teóricos de coordinación y control entre actores que conforman la gobernanza en un sistema o institución: regulación jerárquica, integración en red, ajustes mutuos o competencia y negociación entre actores. Destaca dentro de esta propuesta teórica la definición del modelo de gobernanza jerárquica o corporativa según Benz (2007), que se caracteriza por la subordinación de los actores dentro de una institución y implica una diferenciación funcional entre ellos según su posición en la estructura. En este modelo, los líderes o las instancias de dirección no asumen la responsabilidad de tomar todas las decisiones, sino que se centran en guiar y controlar a los actores. Se trata de una estructura de relaciones sociales asimétricas y de interacciones repetidas, con incentivos institucionales que tienden a promover el corporativismo y procesos de aislamiento del entorno.

En contraste, en la práctica tradicional de la administración pública, en lugar de esa simetría ideal, lo que suele ocurrir es que desde la cúspide de una jerarquía estructural se impone una visión de los problemas públicos y sus soluciones. Por otro lado, en los modelos de gobernanza en redes, se tiende a involucrar a los actores en relaciones más simétricas. A diferencia del modelo jerárquico y corporativo, en estos modelos los actores ocupan diversas posiciones de poder dentro de una institución, pero se unen a las redes no tanto por intereses individuales, sino por la adhesión a normas u orientaciones colectivas. Estas orientaciones fomentan la cooperación y se desean estabilizar, sin recurrir a reglas formales e incentivos, propiciando así canales para la expresión de las demandas de los actores que requieren una respuesta y gestión política más urgente.

El concepto de gobernanza, tal como lo definen autores como Aguilar Villanueva (2015), Mayorga y Córdova (2007), y Prats (2003), proporciona una visión amplia y sistémica del proceso de toma de decisiones y la interacción entre diversos actores en instituciones tanto públicas como privadas. Esta comprensión va más allá del ejercicio unilateral del gobierno y abarca un conjunto de normas, instituciones y prácticas que regulan el comportamiento de individuos y organizaciones involucradas. En el contexto científico, esta concepción de gobernanza es relevante ya que ofrece un marco conceptual para analizar y comprender tanto la dinámica interna como externa de una institución científica en el sistema público de investigación, tanto en términos de promoción como de ejecución.

En primer lugar, la noción de gobernanza permite comprender la interacción entre diferentes niveles de actores dentro de una institución científica, como destaca Aguilar Villanueva (2015). Esto implica reconocer la importancia de los individuos y grupos dentro de la organización (nivel micro), así como las instituciones y entidades de interés (nivel meso), y también considerar la influencia del entorno macro, representado por el Estado y otras entidades supra. Al adoptar esta perspectiva, se puede analizar cómo se distribuyen el poder y la autoridad dentro de la institución, cómo se toman las decisiones y cómo se articulan las relaciones con actores externos, como otras instituciones científicas, organismos gubernamentales o empresas privadas.

En segundo lugar, la idea de gobernanza subraya la importancia de establecer un marco normativo y de coordinación que oriente el comportamiento de los diversos actores involucrados en la institución científica. Mayorga y Córdova (2007) hacen hincapié en la

necesidad de contar con reglas claras y prácticas institucionales que definan los límites y las expectativas de los sujetos y organizaciones dentro del sistema.

Además, la concepción de la gobernanza como un proceso de interacción y coordinación entre actores autónomos e interdependientes, como señalan Prats (2003) y Sánchez (2012),⁶ adquiere una relevancia significativa en el contexto científico. En este ámbito, la colaboración entre investigadores, instituciones y financiadores es fundamental para la actividad de investigación. Este enfoque resalta la necesidad de establecer mecanismos efectivos de comunicación, negociación y resolución de conflictos dentro de la institución científica, así como de fomentar la participación activa de los diversos interesados en la toma de decisiones. Es importante destacar cómo el concepto de gobernanza ha experimentado un cambio de escala, pasando de su tradicional uso en el ámbito de la gestión política a ser aplicado de manera creciente en el ámbito de la ciencia y la tecnología.

Es importante destacar que estas definiciones de gobernanza reflejan una clara perspectiva sistémica, desarrollada por la escuela norteamericana de ciencia política, en la que el ejercer el poder implica la participación de una variedad de actores y requiere una arquitectura de toma de decisiones en múltiples niveles. En el ámbito de la política científica y tecnológica, la visión predominante, desde mediados de los años 50 hasta la década de los 70, fue el modelo lineal que vinculaba la ciencia, la investigación, el desarrollo y la innovación en una cadena, donde cada eslabón tenía su propia dinámica y actuaba según patrones específicos, limitando la influencia sobre el siguiente eslabón a un flujo de materiales (conocimiento en términos generales).

Las dificultades inherentes al modelo lineal para explicar la influencia de la actividad científica-técnica en la producción tecnológica y en la generación de innovaciones llevaron al surgimiento del concepto de sistema de innovación como un marco interpretativo de estos procesos, impulsado por la teoría económica de carácter evolucionista y neoinstitucionalista. Sin embargo, este concepto, entendido como un conjunto de elementos por su naturaleza y estructura, presenta limitaciones y desafíos cuando se aplica al campo de la ciencia y la tecnología. Según Muñoz (2005), la conexión e interacción entre los conceptos de sistema

⁶ Esta definición clásica resulta de utilidad para la tesis, dado que permite que conceptos genéricos como *gobernanza corporativa* o *gobernanza de la empresa* (Zingales, 2008) o *gobernanza académica* (Whitley, 2011) tengan sentido. De igual manera, gobernanza ha sido empleada en otros ámbitos de las organizaciones: gobernanza de proyectos (Garland, 2009) o de portafolios (Hanford, 2006).

político y sistema de innovación ha guiado la heurística para analizar el sistema de gobernanza en relación con la ciencia y la tecnología. Este enfoque resalta la importancia de comprender cómo se estructuran y operan los procesos de toma de decisiones y coordinación en las instituciones científicas, lo cual se alinea estrechamente con la perspectiva sistémica ofrecida por el concepto de gobernanza.

Sobre el concepto de gobernabilidad

Gobernabilidad es un concepto utilizado en las ciencias políticas y administración para abordar la capacidad de un sistema político o social para analizar su funcionamiento, la toma de decisiones y la implementación de política. En términos más amplios, la gobernabilidad implica la capacidad de un gobierno para ejercer autoridad, administrar recursos y servicios públicos, así como para responder a las demandas y necesidades de diversos actores. Pierre (2000) sostiene que, a pesar de la confusión que rodea al concepto de gobernabilidad, es posible identificar dos connotaciones principales: i) la primera se refiere a los cambios que experimentan los estados nacionales y sus procesos de gobierno como respuesta a sus entornos externos; ii) la segunda connotación alude al papel del Estado en la coordinación de la interacción entre los sectores público y privado. Este autor también remarca que *“en el debate público y político, la gobernabilidad refiere a la coordinación sostenida y coherente entre una gran variedad de actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores políticos e instituciones, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales”* (Pierre, 2000:3), lo que significa que no hay un actor unitario en procesos de gobernabilidad.

Continuando con la primera connotación empleada por Pierre, Rhodes (1997: 15) planteaba que la gobernabilidad representa un *“cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno”*. Este autor también menciona otros múltiples usos del concepto, tales como gobernabilidad corporativa, estado mínimo y el nuevo manejo público. Adicionalmente a la idea de la gobernabilidad como proceso donde interaccionan diferentes actores, Kooiman (2003: 4) introduce el concepto de gobierno y conceptualiza este proceso como una acción desarrollada *“por ciudadanos individuales, así como también como un gran esfuerzo del público interesado y de actores privados para influenciar grandes desarrollos político-sociales”*. Al hablar de la noción de gobierno, este autor no los disocia; por el contrario, considera que la gobernabilidad abarca o engloba al gobierno. De esta manera,

Kooiman ve el gobierno como una integración de todas aquellas acciones tomadas por todos los actores involucrados en resolver *“problemas de la sociedad o creando oportunidades sociales”* (2003: 4).

Para Newman (2001: 11) la gobernabilidad es un *“concepto analítico”* que abre la discusión sobre *“formas de poder y autoridad, patrones de relaciones y derechos y obligaciones que podrían tipificar una forma particular de gobierno”*. La gobernabilidad refleja transformaciones en todos los aspectos del Estado, como la ciencia y la tecnología, la economía, la sociedad y la política pública. Se la considera una respuesta a una estrategia política renovada adoptada por el Estado, no solo para redefinir su función en la sociedad, sino también para ajustarse a los cambios externos y a las demandas sociales de nuevas instituciones (Newman, 2001).

Además, se ha relacionado la gobernabilidad con los debates sobre desarrollo y democracia. Esta conexión se ha explorado mediante diversos análisis, especialmente en lo que concierne a las políticas internacionales promovidas por el Banco Mundial (BM) y la implementación de Programas de Ajuste Estructural (PAE) en los países en desarrollo. Estos programas exigen la adopción de modelos de "buena gobernabilidad" como requisito fundamental, junto con el establecimiento de un sistema democrático, para lograr el desarrollo económico. (Leftwich, 1993; Currie, 1996; Nelson, 1992; Schmitz, 1995). Por último, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1997 define la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles, lo que abarca los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales se ejerce dicha autoridad (Araujo, 2004). Por su parte, Sahas, (1998: 1) añade que la gobernabilidad no involucra solamente *“instituciones, procesos y tradiciones para el manejo de problemas de interés público, sino que también incluye la manera cómo las decisiones son tomadas y cómo los ciudadanos tienen voz en este proceso”*.

Otros autores como Hirst (2000) expresan que el término gobernabilidad puede ser vinculado con cinco diferentes campos: económico, instituciones internacionales, gobernabilidad corporativa, nuevas estrategias de manejo público y la acción de redes, asociaciones y foros deliberantes. En este sentido, es interesante explicar un poco estas áreas reconocidas por Hirst en tanto que las mismas darán paso a la discusión sobre otras teorías de interés sobre gobernabilidad.

En el ámbito económico y de los organismos internacionales, se hace referencia al papel de las agencias como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la promoción de la "buena gobernabilidad". Esta perspectiva se basa en respaldar una administración estatal eficiente, la cual se considera debe ir acompañada de procesos de privatización, cumplimiento de la ley y el fomento de una sociedad civil activa e independiente. Según Hirst (2002), esta idea se promueve principalmente en países en desarrollo, subrayando el papel de las instituciones en fortalecer la capacidad del Estado para adaptarse a los nuevos modelos de gobernanza. El resultado de este proceso de adaptación implica que el Estado o gobierno reconozca la necesidad de limitar su alcance a aquellas acciones que realmente puede llevar a cabo. Un aspecto significativo en esta área es el concepto de democracia bajo la premisa de que *“ésta provee un marco legal a la buena gobernabilidad”* (Hirst, 2000).

En el ámbito de la gobernabilidad corporativa que constituye una forma de gobierno, se hace referencia fundamentalmente a la manera en que se administra una organización. Este concepto también ha sido abordado por Rhodes (1997), aunque con algunas diferencias respecto al enfoque mencionado por Hirst. En este caso, Rhodes señala tres valores destacados en una organización, ya sea pública o privada: transparencia de la información, integridad y responsabilidad. Las estrategias de gestión pública novedosas son identificadas por Rhodes (1997) como "nuevo manejo público", y hacen referencia a la introducción de estilos de gestión propios del sector privado en el ámbito público. Este concepto involucra la introducción de la competencia de mercado en la gestión pública. Rhodes (1997: 49) plantea que la importancia de la idea de las nuevas estrategias de manejo público en gobernabilidad es debido a que *“conducción es central al análisis del manejo público y conducción es un sinónimo de gobernabilidad”*.

La última área considerada por Hirst (2000: 18) refiere a las transformaciones de una forma centralizada de gobierno a una caracterizada por *“nuevas prácticas de coordinación de actividades a través de redes, asociaciones y foros de deliberación”*

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (abordados en la sección anterior) son intrínsecamente complejos, lo que a menudo genera confusión en su interpretación (Prats, 2003). Vale la pena retomar las ideas de Prats sobre el concepto de gobernabilidad, quien

propone cuatro etapas para comprender la construcción y evolución de este concepto (Prats, 2003)

Prats identifica una primera etapa en el surgimiento del concepto, que se remonta al informe de la Comisión Trilateral titulado "The Crisis of Democracy" de Crozier, Huntington y Watanuki (1975). En esta obra, se aborda la construcción de un sistema democrático más sólido, partiendo de la premisa de que un sistema político eficaz es fundamental para establecer un orden internacional estable y fortalecer las relaciones interregionales. Contextualizado en la década de los setenta en Europa, Japón y Estados Unidos, este informe define la gobernabilidad como la brecha entre las demandas sociales y la capacidad y eficiencia del sector público para satisfacerlas.

La segunda etapa en la definición de gobernabilidad se produce durante la consolidación de las democracias en transición (Prats, 2003).⁷ Durante este período, había un claro interés en mejorar el desempeño económico-social, así como también el funcionamiento del sector político. En este contexto, la gobernabilidad se manifiesta cuando no hay autocracia y se amplían los derechos y oportunidades de los ciudadanos.

La tercera fase en la evolución del concepto de gobernabilidad es la que más ha contribuido a la confusión conceptual con el concepto de gobernanza. Esto se debe al uso por parte de agencias internacionales de los términos gobernanza (governance) y gobernabilidad (governability) como sinónimos, sin establecer una clara distinción entre ellos.

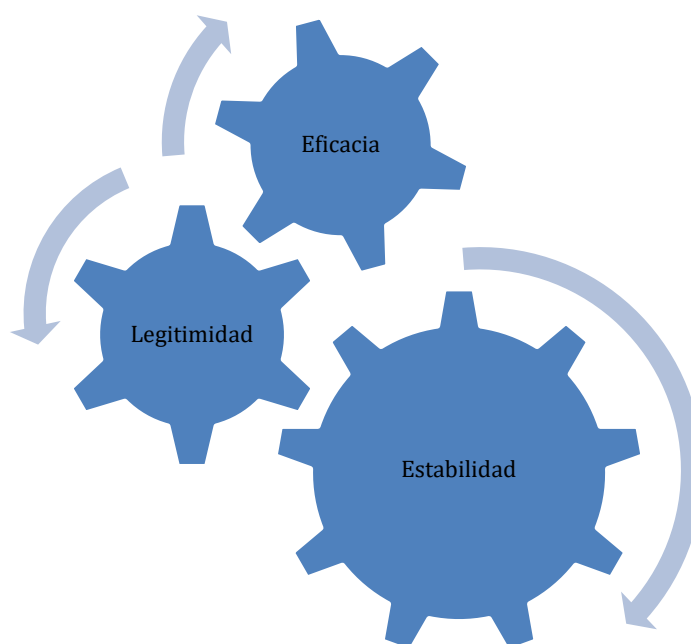
Finalmente, la cuarta etapa del análisis de la gobernabilidad surge como consecuencia del proceso de construcción de Europa. Específicamente, busca explicar la gobernabilidad de la Unión Europea a partir del concepto de gobernanza, concebida como una red de toma de decisiones multinivel que involucra tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales (Prats, 2003).

Otro autor como Camou (2001) plantea una definición más abarcadora de la gobernabilidad, rescatando su carácter multidimensional y relacional. Incluye tres componentes básicos: eficacia, legitimidad y estabilidad (**ver gráfico**). Interpreta a la gobernabilidad como *“un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del*

⁷ Según Prats (2003), la democracia en transición se refiere a un proceso en el cual un país está avanzando hacia un sistema democrático más consolidado, pero aún enfrenta desafíos significativos en términos de institucionalización democrática, respeto por los derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana.

sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”. Este equilibrio es inestable cuando las demandas sociales no son atendidas, generando una crisis de gobernabilidad.

Gráfico N° 3. Componentes que integran al concepto de gobernabilidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de Camou, 2001.

El concepto se enriquece en su capacidad explicativa con las ideas de Coppedge, tal como se presentan en Prats (2001), donde este último argumenta la necesidad de superar el enfoque simplista de las relaciones Estado-sociedad propuesto por Camou. En este sentido, el análisis de la gobernabilidad comienza, en primer lugar, con la elaboración de un mapa que identifique a los actores estratégicos, sus recursos de poder, las alianzas existentes y los conflictos en los que participan.

En segundo lugar, se integran las reglas y los procedimientos al concepto de gobernabilidad. En consonancia con lo expuesto anteriormente, este término trasciende la mera capacidad del sector público para administrar de manera transparente, eficiente, responsable y equitativa los recursos de la sociedad. Más bien, la gobernabilidad hace referencia a las normas y los procedimientos que establecen un marco predecible, transparente y legítimo en el que participan los diversos actores estratégicos implicados (Sánchez, 2012; Urriza, *et al.*, 2016).

Las nociones de autoridad y autonomía para pensar la gobernanza y la gobernabilidad

Varios autores han abordado la relación entre autoridad/autonomía y gobernanza/gobernabilidad desde diferentes perspectivas y en diversos contextos (Coleman, 1990; Ostrom, 1990; Bevir, 2010). En este sentido, en este sentido es interesante para esta tesis la conceptualización de autoridad de Kojève (2006), para quien atañe a la capacidad de los actores intervenir y modificar el entorno. De este modo, la autoridad exige necesariamente una relación, lo cual lo enviste de naturaleza social (Kojève, 2006). Siguiendo la misma línea de investigación, es relevante destacar los aportes de Bochénski (1979), quien sostiene que la autoridad es un concepto relativo que se refiere a la relación entre individuos en un contexto específico. Bochénski argumenta que la autoridad implica una relación ternaria entre tres elementos: el sujeto, el portador y el ámbito. Por otro lado, Domingo (1999) distingue dos conceptos cercanos a la autoridad: prestigio y jerarquía. El prestigio se relaciona con el reconocimiento social de ciertas cualidades, habilidades o conocimientos, e incluye la posesión de habilidades o cualidades específicas. En cambio, la jerarquía facilita la organización piramidal de la estructura social, donde un estatus superior no necesariamente conlleva más autoridad.

En el contexto de las organizaciones científicas, el concepto de autoridad según Bochénski y las distinciones realizadas por Domingo adquieren relevancia para comprender las dinámicas de liderazgo y toma de decisiones. En un entorno científico, la autoridad puede manifestarse de diversas formas, desde la autoridad formal de un líder jerárquico hasta la autoridad basada en el prestigio de un científico reconocido en su campo. La comprensión de estos conceptos puede ser útil para analizar cómo se establecen y mantienen las relaciones de poder dentro de las organizaciones científicas, así como para evaluar la efectividad de diferentes estructuras de liderazgo y gestión. Toulmin (1977), al indagar sobre las relaciones entre la autoridad intelectual y profesional de los científicos, destaca la pertinencia de aplicar el análisis teórico que Weber introdujo en la teoría general de la autoridad de las instituciones humanas a las actividades institucionalizadas de la ciencia. Toulmin considera la sociología política desarrollada por Weber como una herramienta potencial para comprender la autoridad en la vida científica. Fue Weber quien, en su momento, definió el poder como la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, incluso cuando se

enfrenta a resistencia (Weber, 1983). Lukes respalda esta noción al identificar el poder como la capacidad para influir en la toma de decisiones (Lukes, 1988). Estos planteos se refuerzan con los aportes de Whitley (2012), para quien las ciencias modernas son “*organizaciones laborales basadas en reputaciones*” (Whitley, 2012:104), requieren de un grado de autoridad y autonomía para consolidarse, como así también un sistema formal de símbolos para comunicar los resultados, procedimientos estandarizados y el control de la producción y certificación científica. El concepto de autoridad y autonomía relativa de Whitley es un marco teórico que aborda las relaciones de poder y la capacidad de toma de decisiones dentro de las organizaciones. Whitley argumenta que las organizaciones pueden tener diferentes niveles de autoridad y autonomía dependiendo de varios factores, como la estructura organizativa, la cultura institucional y el contexto externo.

Según Whitley, la autoridad se refiere al poder formalmente otorgado a una persona o grupo dentro de una organización para tomar decisiones y ejercer control sobre otros miembros. Esta autoridad puede ser tanto formal, derivada de la posición jerárquica dentro de la organización, como informal, basada en el prestigio, la experiencia o la influencia personal. Por otro lado, la autonomía se refiere a la capacidad de una unidad organizativa para tomar decisiones y llevar a cabo sus actividades de manera independiente, sin interferencia excesiva de otras partes de la organización o de fuentes externas. La autonomía relativa implica que, si bien las unidades organizativas pueden tener cierto grado de autonomía, esta no es absoluta y está sujeta a ciertas limitaciones impuestas por la estructura y las políticas organizativas, así como por el entorno externo.

Así, las ciencias pueden funcionar como organizaciones que controlan, dirigen y evalúan el trabajo.

Sobre el concepto de culturas políticas

Según Vaccarezza (2009), la cultura científica se caracteriza inicialmente como una integración de la comunidad científica, constituyendo así una profesión de expertos. Esta visión puede enriquecerse considerando que la producción de prácticas compartidas conlleva una especificación de la cultura científica en distintos segmentos disciplinares (Knorr-Cetina, 1999). El concepto predominante de cultura científica solía fundamentar su legitimidad en su función práctica. Shen, al definir la cultura científica como alfabetización, identificó tres funciones principales: la cultura científica práctica, cívica y cultural (Leitao y Albagli, 1997).

La funcionalidad práctica habilita a los individuos para desenvolverse en un mundo moderno cada vez más influenciado por el conocimiento tecnológico; la dimensión cívica implica el deseo de control democrático sobre los intereses de las corporaciones asociadas a la producción de conocimiento científico; por último, el aspecto cultural considera la ciencia como un componente de la cultura y una fuente de identidad, ya que vivimos en una sociedad que busca fundamentar muchos de sus valores en la ciencia (Vaccarezza, 2009). Las tres funciones abarcan un mundo moldeado por los valores de la ciencia y la tecnología. Incluso la dimensión cívica, que promueve una mayor participación del público en las decisiones de política científica, basa la responsabilidad del ciudadano en la misma racionalidad científica y en la validez de los principios del conocimiento científico. En este sentido, los tres conceptos mencionados pueden ser vistos como medios para asegurar la legitimidad de la ciencia y la tecnología a través de sus funciones declaradas. Sin embargo, esta legitimidad tiene sus raíces en el discurso de la ciencia y la tecnología, una narrativa marcada por la constante tensión entre la autonomía y la subordinación a otras instituciones y grupos sociales, en un contexto de relaciones de poder moldeadas por momentos históricos específicos: desde la subordinación a la racionalidad militar y estatal, hasta la influencia del mercado de bienes y servicios y la oligopolización de la producción. La cultura científica, entendida como prácticas, valores y relaciones de poder, no se limita a la sociedad, sino que también recibe interpretaciones y valoraciones diversas desde distintos sectores del mundo social. Además, el conocimiento científico adquiere diversos significados que se entrelazan en un contexto de negociación entre diversos grupos, en momentos sociohistóricos particulares. Así, *“cultura científica no sería una cualidad “agregada” desde la producción científica hacia la sociedad profana (matriz de dependencia que da lugar a la teoría del déficit cognitivo), sino un conjunto dinámico de significaciones que emanan desde los distintos ángulos de la sociedad”* (Vaccarezza, 2009: 96). La cultura científica, puede ser interpretada como un intercambio de significaciones heterogéneas, contradictorias e inconstantes en el tiempo, sostenida por diversos individuos y grupos sociales en un contexto de interacción, respecto a diferentes objetivos científicos y tecnológicas en espacios sociales situados (Vaccarezza, 2018).

El análisis de las instituciones del SPI revela peculiaridades marcadas por las dinámicas de poder entre los actores que conforman este entramado. Autores como Elzinga y Jamison

(1995) proponen una conceptualización destinada a caracterizar las principales corrientes culturales que moldean las políticas de Ciencia y Tecnología (CyT), así como el funcionamiento de las instituciones científicas y tecnológicas. La tipología de culturas políticas representa una herramienta teórica que facilita la comprensión al agrupar a los diversos actores que participan en torno a un conjunto común de intenciones. De acuerdo con Elzinga y Jamison, existen cuatro culturas con la capacidad de influir en la formulación de políticas de CyT y, por consiguiente, en el accionar de las instituciones.

En primer lugar, se encuentra la cultura académica, también conocida como científica, la cual está compuesta por los propios investigadores y se encuentra comprometida con sus intereses corporativos. Este grupo aboga por una política que promueva la ciencia por sí misma, creyendo que esto se logra a través de la aplicación de los principios de autonomía, integridad y objetividad. Un aspecto destacado en el contexto social de la ciencia es la formación de élites científicas organizacionales dentro de las instituciones. Estas élites representan un grupo social específico, formado por científicos que mantienen vínculos sociales y cognitivos estrechos entre sí (Torres Alberó, 1994). Dichos grupos suelen recibir mayores recursos y reconocimientos, y tienden a dirigir las actividades de otros científicos, ocupando posiciones privilegiadas dentro de las estructuras del campo científico (Mulkay, 1976). La formación de estas élites está estrechamente vinculada con la desigual distribución de recursos y recompensas, así como con la estratificación y desigualdad social en el ámbito científico, lo que contribuye tanto a reforzar como a reflejar el control y la dependencia en este campo (Bourdieu, 2005).

En segundo lugar, se puede identificar una cultura burocrática independiente, arraigada en la estructura institucional del Estado y en su poder de financiamiento. Aunque en ocasiones la burocracia estatal puede ser cooptada o dominada por otras culturas, es importante diferenciar entre el aparato burocrático y la cultura que emerge de él cuando se desarrolla un programa político independiente. Esta cultura burocrática se centra en la administración eficiente de los recursos destinados a la ciencia y en el desarrollo de una ciencia con aplicaciones sociales, económicas, políticas o militares. Su principal interés radica en demostrar resultados de impacto en cualquiera de estas dimensiones, priorizando la planificación y la organización eficaz de los recursos institucionales.

En tercer lugar, se distingue la cultura económica asociada al sector empresarial, la cual se enfoca en la utilidad que la ciencia y los avances tecnológicos pueden tener en la maximización de las ganancias. La empresa se considera el motor de la innovación, y el interés estatal se concentra en crear un entorno propicio para la innovación empresarial. Esta cultura influye en la formación de políticas públicas que buscan promover la innovación y el desarrollo tecnológico en el ámbito empresarial.

Finalmente, encontramos la cultura cívica, cuya principal preocupación se centra en las consecuencias que el progreso científico puede tener en aspectos específicos, como el medio ambiente (Gregory y Miller, 1998; Bauer, *et al.*, 2007). La reconceptualización de la cultura científica desde una categoría de la producción profesional de conocimiento científico a una categoría del conjunto, es concurrente con el largo pasaje desde la autonomía de la ciencia (manifestada en las prácticas sociales de producción de conocimiento, en la ideología de la ciencia y en las normas institucionales tanto de la actividad científica como de las restantes instituciones que intercambian con la ciencia) hacia la cada vez mayor subordinación de la producción de conocimientos en la dinámica de la tecnociencia (Ziman, 2003). Los conceptos de cultura académica y cultura burocrática son empleadas en esta tesis para complementar el análisis de la composición de la autoridad y autonomía relativa de los actores del CONICET según el modelo de gobernanza que impero en los periodos analizados. Así también, los marcos teóricos sobre los conceptos de autoridad, autonomía y culturas políticas proporcionan un enfoque integral para analizar los procesos de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET. Estos conceptos ayudan a entender cómo se ejerce la autoridad, se distribuye la autonomía y se negocian los intereses dentro de la institución, lo que a su vez permite identificar desafíos y oportunidades para mejorar la eficacia y la legitimidad de la gobernanza científica en el CONICET.

Instrumentos de ejecución y promoción científica

Desde los estudios CTS, se ha analizado exhaustivamente los procesos de cambio que, desde la segunda mitad del siglo XX, han generado transformaciones en los modelos de gobernanza de los organismos encargados de la planificación, promoción y ejecución de políticas científicas y tecnológicas (CyT). En este contexto, las modificaciones en el "sistema formal para producir, evaluar y coordinar el conocimiento científico validado" (Whitley, 2011: 361)

han condicionado la autoridad relativa de los grupos e instituciones vinculados a la ciencia, impactando así en la producción de distintos tipos de conocimiento.

Las investigaciones sobre cómo los cambios en los modelos de gobernanza de la ciencia han afectado la autoridad relativa de diversos grupos de investigación se han centrado en tres tendencias principales en las últimas décadas:

- i) Las repercusiones del incremento de la intervención estatal en la dirección de la investigación, así como en el financiamiento y evaluación de los conocimientos científicos.
- ii) La orientación estatal en los organismos del sistema público de investigación.
- iii) Finalmente, el aumento de la autoridad relativa por parte de la dirección burocrática de los OPI (Whitley, 2011).

En este marco, diversas investigaciones (Schimank, 2005; Whitley y Glaser, 2014; Cruz Castro y Sanz Menéndez, 2018) plantean que los cambios en los mecanismos de gobernanza en el SPI en las últimas décadas del siglo XX, han favorecido a un incremento de la autonomía de las élites científicas nacionales en la investigación científica, dado que combinan control administrativo de los recursos financieros y humanos relacionados a la investigación en su espacio, tienen liderazgo científico que les permite dirigir programas de investigación. Asimismo, las élites científicas nacionales también han visto incrementado su autoridad relativa sobre la investigación, dado que participan en los criterios académicos que rigen en la evaluación científica.

En la actualidad pueden identificarse diversas formas de intervención del Estado para apoyar la investigación científica, cuya combinación varía según los países, pero las políticas de financiamiento consisten, generalmente, en mecanismos de asignación de recursos económicos y en la definición de normas de seguimiento y evaluación (Emiliozzi, Lemarchand y Gordon, 2009). Recientemente, el régimen de financiación basado en subvención directa fue reemplazado por regímenes de rendimiento, con criterios más selectivos y competitivos, proporcionando a las organizaciones científicas una base estable para realizar sus actividades (Leporí, *et al.*, 2007; Le Gales, 2010). En este marco, para Sagasti y Aráoz (1975) un instrumento de política científica y tecnológica comprende un dispositivo legal, una estructura de organización y un conjunto de elementos operativos. Asimismo, existen actores asociados a la toma de decisiones, el diseño y el uso de los instrumentos de política que son un factor clave en el análisis. Los instrumentos de política

han sido definidos como “el conjunto de modos y medios utilizados para poner en práctica una política determinada. Constituye el vehículo mediante el cual los que tienen a su cargo la formulación y ejecución de las políticas ejercen su capacidad de influir en las decisiones que toman los demás” (Sagasti y Aráoz, 1979: 12). Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), para los países de América Latina y el Caribe pueden clasificarse distintos tipos de instrumentos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) según los objetivos propuestos: i) instrumentos de promoción de investigación; ii) instrumentos de promoción de innovación; iii) instrumentos para la formación de recursos humanos; iv) instrumentos de promoción para áreas estratégicas; v) instrumentos de articulación del sistema nacional de innovación (Baptista, 2016). Los cambios en política científica en los últimos treinta años han afectado significativamente el modo dominante de la financiación de la investigación, tanto en las universidades como en el resto de organismos del SPI. Anteriormente en algunos países, los organismos de investigación, como los Consejos de Investigación recibían fondos a través de la asignación directa del Estado (subvenciones en bloque o fondos para fines específicos). Esto comenzó a cambiar a partir de la década del ochenta, y el régimen de financiación basado en subvención directa fue reemplazado por regímenes basados en el rendimiento. Según la OECD (2011), en la actualidad, los recursos para financiar la investigación científica pueden tener su origen en: 1) sector empresarial; 2) sector gubernamental; 3) instituciones privadas sin fines de lucro; 4) instituciones de educación superior; 5) fondos de organismos internacionales. En este sentido, se puede considerar que el financiamiento puede ser mixto (público y privado), de predominio público o privado. El surgimiento de nuevos modelos legítimos de financiación de la ciencia pública para la investigación es acompañado por la creación de nuevos organismos de promoción con diversas carteras de financiación (OECD, 2011). Los organismos de promoción reciben una porción significativa de sus recursos financieros para distribuir a través de la transferencia directa del gobierno nacional desde el Estado o créditos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, en los últimos decenios, a pesar del papel predominante de la subvención y las transferencias directas, los gobiernos han puesto más énfasis en la financiación competitiva (OECD, 2011).

Modelo analítico-causal de la tesis

En base a la discusión conceptual realizada anteriormente, se asientan las entidades observables, el modelo analítico-causal y las hipótesis de la tesis, como se describe a continuación.

En primer lugar, los marcos teóricos sobre gobernanza y gobernabilidad ofrecen una base sólida para analizar los procesos de gobernanza en instituciones científicas como el CONICET, así como para justificar el cambio de escala actoral en el uso del concepto. Desde esta perspectiva, los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad dentro de una institución científica son fenómenos que ejercen una influencia significativa en el funcionamiento institucional y en el rol de los diversos actores involucrados, incluyendo directivos, gestores, evaluadores e investigadores. Estos cambios pueden involucrar aspectos como la participación de múltiples actores en la formulación de políticas científicas, la adopción de nuevos modelos de financiamiento, la promoción de la colaboración interdisciplinaria y la integración de consideraciones éticas y sociales en la investigación y la innovación tecnológica. El concepto de gobernanza, originado en la ciencia política y la administración pública, ha emergido como una herramienta conceptual poderosa para abordar estos desafíos. Al ser un enfoque multifacético, la gobernanza permite analizar una amplia gama de problemas políticos, económicos y sociales en las instituciones científicas. No se limita únicamente a la gestión de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, sino que también abarca la colaboración entre diferentes actores, incluyendo el sector privado, las organizaciones sin fines de lucro y la ciudadanía en general.

El cambio de escala actoral en el uso del concepto de gobernanza y gobernabilidad refleja la complejidad de las relaciones en el entorno institucional de la ciencia y la tecnología. Tradicionalmente centrado en el gobierno estatal, el concepto se ha ampliado para incluir una variedad de actores y niveles de gobierno, así como la interacción entre ellos. Esta perspectiva más amplia reconoce la interdependencia y la colaboración entre diferentes partes interesadas en la formulación y aplicación de políticas científicas, reflejando así la realidad compleja de las instituciones científicas contemporáneas.

En el contexto específico del CONICET, el enfoque de gobernanza y gobernabilidad ofrece un marco conceptual valioso para comprender tanto la dinámica interna como externa de la institución. Permite analizar cómo se toman las decisiones, quiénes participan en el proceso

y cómo se gestionan los recursos y las relaciones con otros actores relevantes en el ámbito científico. Además, al adoptar un enfoque sistémico, la gobernanza permite identificar y abordar los desafíos y oportunidades que surgen en la intersección de la investigación científica, la política y la sociedad, contribuyendo así a mejorar la eficacia y la legitimidad del CONICET como actor clave en el sistema público de investigación.

Entidades observables y atributos bajo análisis

En la siguiente tabla se presentan las entidades observables, las diferentes dimensiones bajo análisis y sus atributos o variables en consonancia con la literatura especializada (tanto la discutida hasta este punto de la tesis, como la que figura a lo largo de los capítulos posteriores).

Entidades observables dentro del CONICET

1. Actores en los espacios de dirección entre 1983-2008: Se corresponde con los miembros que ocuparon diversos cargos en el directorio del CONICET entre 1983-2008. Los cargos son: presidente, miembro del directorio, vice-presidente, interventor y secretario ejecutivo.

- i. **Presidente:** El presidente del CONICET es el líder máximo de la institución, encargado de su gestión y representación. Su rol implica dirigir estratégicamente las actividades del organismo, presidir las reuniones del directorio, establecer políticas institucionales, representar al CONICET ante otras entidades y colaborar con la promoción de la investigación científica y tecnológica en el país.
- ii. **Miembro del directorio:** Los miembros del directorio son individuos designados para formar parte del órgano de gobierno del CONICET. Su función consiste en participar en la toma de decisiones relacionadas con la planificación, financiamiento y dirección de la investigación científica y tecnológica en Argentina. Los miembros del directorio aportan su experiencia y conocimientos para contribuir al desarrollo y ejecución de las políticas institucionales.
- iii. **Vicepresidente:** El vicepresidente del CONICET asiste al presidente en sus funciones y, en su ausencia, puede asumir sus responsabilidades. Colabora estrechamente con el presidente en la gestión de la institución, brindando apoyo en la toma de decisiones, la implementación de políticas y la representación institucional.

El vicepresidente puede liderar proyectos específicos o áreas de trabajo designadas por el presidente.

- iv. **Interventor:** El interventor del CONICET es un funcionario encargado de supervisar y controlar aspectos administrativos y financieros de la institución durante un tiempo determinado hasta la designación de un nuevo presidente y directorio. Su rol principal es garantizar la transparencia y legalidad en la gestión de los recursos, asegurando el cumplimiento de normativas y procedimientos establecidos. El interventor puede realizar auditorías internas, investigar posibles irregularidades y proponer medidas correctivas.
- v. **Secretario ejecutivo:** El secretario ejecutivo es responsable de coordinar y facilitar las actividades administrativas y operativas del CONICET. Su función incluye gestionar la documentación institucional, organizar reuniones, mantener la comunicación interna y externa, y brindar apoyo logístico para el funcionamiento eficiente de la institución. El secretario ejecutivo trabaja en estrecha colaboración con el presidente, el directorio y otros funcionarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

2. Actores en los espacios de gestión entre 1983-2008: Se corresponde con los miembros que ocuparon diversos cargos en las áreas de gestión (departamentos entre 1983-1996 y gerencias entre 1996-2008). Los cargos son: i) entre 1983-1996: jefe y sub-jefe de departamento jurídico y el departamento de programación ii) entre 1996-2008: gerentes y subgerentes de la gerencia operativa, la gerencia de evaluación y la gerencia de desarrollo científico y tecnológico.

Entre 1983-1996:

- i. **Jefe y Sub-jefe de Departamento Jurídico:** Estos cargos están relacionados con la gestión y supervisión de las actividades jurídicas dentro de una organización. El jefe de departamento jurídico es el responsable principal de dirigir las funciones legales del departamento, como la asesoría jurídica, la redacción de contratos, la gestión de litigios, entre otras. El sub-jefe de departamento jurídico trabaja en estrecha colaboración con el jefe para apoyar y complementar estas funciones.

- ii. **Jefe y Sub-jefe del Departamento de Programación:** Estos cargos se refieren a la gestión y coordinación de las actividades de programación dentro de una organización, que pueden incluir la planificación y ejecución de proyectos, la asignación de recursos, el seguimiento de plazos y el aseguramiento de la calidad. El jefe de departamento de programación lidera estas funciones, mientras que el sub-jefe lo apoya y colabora en la implementación de las estrategias de programación.

Entre 1996-2008:

- i. **Gerentes y Subgerentes de la Gerencia Operativa:** Los gerentes operativos son responsables de supervisar y coordinar las actividades diarias relacionadas con la operación y el funcionamiento general de una organización. Esto puede incluir la gestión de recursos humanos, financieros y materiales, así como la implementación de políticas y procedimientos operativos. Los subgerentes trabajan bajo la dirección del gerente para apoyar la ejecución efectiva de las funciones operativas.
- ii. **Gerentes y Subgerentes de la Gerencia de Evaluación:** Estos cargos están relacionados con la evaluación y seguimiento de proyectos, programas o procesos dentro de una organización. Los gerentes de evaluación supervisan la planificación, implementación y análisis de evaluaciones para medir el rendimiento y el impacto de las actividades institucionales. Los subgerentes colaboran en la recopilación y análisis de datos, así como en la elaboración de informes y recomendaciones.
- iii. **Gerentes y Subgerentes de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico:** Estos roles implican la gestión y promoción del desarrollo de la investigación científica y tecnológica dentro de una organización. Los gerentes de desarrollo científico y tecnológico lideran la planificación y ejecución de estrategias para fomentar la innovación, la transferencia de tecnología y la colaboración interdisciplinaria. Los subgerentes colaboran en la implementación de programas y proyectos específicos para impulsar el avance científico y tecnológico de la institución.

3. Actores en los espacios de evaluación: Se corresponde con los miembros de las Comisiones asesoras disciplinares y los miembros de la junta de calificación y promoción:

- I. **Miembros de las comisiones asesoras disciplinares:** Son investigadores designados para formar parte de comisiones especializadas en diferentes disciplinas dentro del CONICET. Su función principal es asesorar en temas relacionados con la evaluación de proyectos, candidatos en áreas específicas del conocimiento en becas e ingresos a carreras. Las comisiones asesoras disciplinares revisan y emiten recomendaciones sobre la calidad, relevancia y méritos de los trabajos presentados, contribuyendo así a la toma de decisiones en materia académica y de investigación.
- II. **Miembros de la junta de calificación y promoción:** Son investigadores que conforman un órgano encargado de evaluar el desempeño académico y profesional de los miembros de carrera una institución. La Junta de Calificación y Promoción revisa los expedientes de los candidatos, analiza sus logros, trayectoria y contribuciones en su campo de estudio, y determina su idoneidad para ascensos, promociones o reconocimientos institucionales.

4. Actores beneficiarios de los instrumentos de promoción y ejecución científica: Se corresponde con los investigadores miembros de la carrera de investigador del CONICET, investigadores externos al CONICET, becarios de postgrado entre 1983-2008:

- i. **Investigadores miembros de la carrera de investigador del CONICET:** Estos son científicos y académicos que forman parte de la Carrera del Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina. Se caracterizan por su dedicación a la investigación científica y tecnológica en diversas áreas del conocimiento. Estos investigadores contribuyen con la producción de conocimiento original a través de proyectos de investigación, publicaciones académicas y actividades de divulgación científica.
- ii. **Investigadores Externos al CONICET:** Son científicos y académicos que realizan investigación en instituciones o universidades que no son parte del CONICET. Aunque no forman parte directamente de la Carrera del Investigador Científico del CONICET, estos investigadores pueden colaborar en proyectos conjuntos, participar en redes de investigación y contribuir al avance del conocimiento en sus respectivas áreas.

- iii. **Becarios de Posgrado:** Son estudiantes de posgrado que reciben una beca para llevar a cabo investigaciones en el marco de un programa académico, generalmente a nivel de maestría o doctorado. Estas becas les permiten dedicarse de manera exclusiva a sus proyectos de investigación, bajo la supervisión de un director de tesis o tutor académico. Los becarios de posgrado desempeñan un papel fundamental en la generación de nuevo conocimiento y en la formación de recursos humanos altamente calificados en el ámbito de la investigación científica y tecnológica.

5. Actores en los espacios de gestión e investigación: Se corresponde con los miembros que ocupan cargos en la dirección de institutos y centros regionales del CONICET. Su función principal es gestionar y coordinar las actividades de investigación científica y tecnológica dentro de sus respectivas unidades. Esto implica definir y ejecutar la agenda de investigación, supervisar el desarrollo de proyectos, promover la colaboración entre investigadores, asegurar la calidad y relevancia de las investigaciones realizadas, gestionar los recursos disponibles de manera eficiente, y representar a la institución ante otras entidades y organismos. Además de su labor administrativa y de gestión, estos actores también suelen ser investigadores activos, lo que significa que participan en proyectos de investigación, publican resultados en revistas especializadas, asisten a conferencias académicas, y contribuyen al avance del conocimiento en sus áreas de especialización.

6. Instrumentos de promoción y ejecución: Carrera de investigador científico y tecnológico del CONICET, sistema de becas internas y externas, financiamiento a proyectos de investigación (PIP-PIA-PID):

- 1. **Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del CONICET:** Este instrumento es un sistema de ingreso y promoción en un sistema de reconocimiento científico y tecnólogos en Argentina. La carrera de investigador ofrece oportunidades de desarrollo profesional a través de diferentes categorías o escalafón, desde investigador asistente hasta investigador principal, según la experiencia y la producción científica de cada individuo. Los investigadores de esta carrera realizan investigaciones originales, publican resultados en revistas especializadas, participan

en actividades académicas y colaboran en proyectos de relevancia nacional e internacional.

2. **Sistema de becas internas y externas del CONICET:** Este sistema proporciona apoyo financiero a estudiantes y jóvenes investigadores para realizar estudios de posgrado o proyectos de investigación en instituciones reconocidas. Las becas internas se otorgan a estudiantes de posgrado y posdoctorado que realizan investigaciones en instituciones asociadas al CONICET, mientras que las becas externas permiten a estudiantes e investigadores realizar estancias en el extranjero o en otras instituciones nacionales para complementar su formación académica y profesional. Estas becas son otorgadas mediante procesos de selección competitivos basados en méritos académicos y científicos.
3. **Financiamiento a proyectos de investigación:** Este instrumento consiste en la asignación de recursos financieros para la promoción de proyectos de investigación científica y tecnológica en diversas áreas del conocimiento. El CONICET y otras agencias gubernamentales o instituciones suelen ofrecer convocatorias periódicas para presentar propuestas de proyectos, que son evaluadas y seleccionadas mediante procesos de revisión por pares. Estos fondos pueden utilizarse para cubrir gastos relacionados con personal, equipamiento, materiales, viajes y otros costos asociados a la investigación. El financiamiento a proyectos de investigación es fundamental para promover la generación de conocimiento, el desarrollo de nuevas tecnologías y la formación de recursos humanos en el campo científico y tecnológico

Entidades observables al exterior del CONICET

1. Actores en los espacios de planificación de políticas de CyT: Secretarios de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (a partir del 2007) entre 1983-2008:

- i. **Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT):** Fue una institución gubernamental encargada de formular, coordinar y ejecutar políticas relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación en Argentina. Los secretarios de la SECYT fueron funcionarios responsables de liderar y dirigir las actividades de planificación y desarrollo en estos ámbitos. Su labor incluyó la elaboración de programas y proyectos

de investigación, la promoción de la transferencia de tecnología, el fomento del desarrollo científico y tecnológico, y la colaboración con instituciones nacionales e internacionales en materia de ciencia y tecnología.

- ii. **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación-MINCYT-** (a partir de 2007): Fue una institución fue creada en 2007 con el objetivo de consolidar y fortalecer las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Argentina. Los ministros del MINCyT fueron funcionarios de alto nivel encargados de definir y ejecutar las estrategias y programas en estos campos. Su trabajo implicó la coordinación con otros organismos gubernamentales, el sector privado, la academia y la sociedad civil para promover la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el país.

2. Actores en los espacios de financiamiento de políticas de CyT: El Banco Interamericano de Desarrollo y el préstamo BID II:

- i. **El BID** es una organización multilateral de desarrollo que tiene como objetivo principal promover el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Fundado en 1959, el BID brinda apoyo financiero y técnico a sus países miembros en áreas clave como infraestructura, educación, salud, medio ambiente, ciencia y tecnología, energía y desarrollo social.
- ii. Para abordar los procesos de gobernanza y cambios en la gobernabilidad del CONICET, podemos proponer las siguientes dimensiones y categorías para cada uno de los actores mencionados

Cuadro N°2. Entidades observables y dimensiones bajo análisis según literatura especializada.

Entidades	Dimensiones y atributos de análisis para las entidades	Conceptos centrales de la tesis
Actores en los espacios de dirección		
Presidente del Directorio	Dimensión: Liderazgo y toma de decisiones. Categorías: a. Estrategias de gobierno: Incluye la visión y dirección estratégica del CONICET. b. Representación institucional: Relacionado con la representación del CONICET en instancias externas. c. Responsabilidad y rendición de cuentas: Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del organismo. d. Autoridad ejecutiva: Esta categoría se refiere al poder y la capacidad de tomar decisiones ejecutivas y administrativas dentro de una organización. Incluye la autoridad para establecer políticas, asignar recursos, contratar y despedir personal, y dirigir las operaciones diarias de la organización. e. Autoridad Normativa: Se refiere al poder de establecer normas, reglas y procedimientos dentro de una organización. Esto puede incluir la capacidad de establecer políticas internas, procedimientos operativos estándar, y normas de comportamiento para los miembros de la organización. f. Autoridad Representativa: Esta categoría implica el poder de representar a la organización en relaciones externas, incluyendo negociaciones con otras entidades, participación en eventos públicos, y representación en organismos gubernamentales u otras instituciones.	Gobernanza, Gobernabilidad, Culturas política. Instrumentos de promoción y ejecución
Miembros del Directorio	Dimensión: Participación y representación. Categorías: a. Diversidad y representatividad: Incluye la diversidad de disciplinas científicas y la representación de distintos sectores de la comunidad. b. Toma de decisiones colectivas: Relacionado con el proceso de toma de decisiones en el seno del Directorio. c. Evaluación y supervisión: Responsable de evaluar y supervisar las políticas y acciones del CONICET. d. Autoridad ejecutiva: Esta categoría se refiere al poder y la capacidad de tomar decisiones ejecutivas y administrativas dentro de una organización. Incluye la autoridad para establecer políticas, asignar recursos, contratar y despedir personal, y dirigir las operaciones diarias de la organización. e. Autoridad Normativa: Se refiere al poder de establecer normas, reglas y procedimientos dentro de una organización. Esto puede incluir la capacidad de establecer políticas internas, procedimientos operativos estándar, y normas de comportamiento para los miembros de la organización. f. Autoridad Representativa: Esta categoría implica el poder de representar a la organización en relaciones externas, incluyendo negociaciones con otras entidades, participación en eventos públicos, y representación en organismos gubernamentales u otras instituciones. g. Autonomía Académica: Se refiere a la libertad y la independencia que tienen los actores directivos para tomar decisiones relacionadas con las actividades académicas de la organización	
Interventores	Dimensión: Control y toma de decisiones Categorías: a. Supervisión institucional: Responsable de garantizar la integridad financiera y el cumplimiento de normativas. b. Fiscalización de procesos: Vigilar el cumplimiento de los procesos establecidos y la legalidad de las acciones. c. Control de gestión: Evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión del CONICET. d. Autoridad ejecutiva: Esta categoría se refiere al poder y la capacidad de tomar decisiones ejecutivas y administrativas dentro de una organización. Incluye la autoridad para establecer políticas, asignar recursos, contratar y despedir personal, y dirigir las operaciones diarias de la organización.	

	e. Autoridad Normativa: Se refiere al poder de establecer normas, reglas y procedimientos dentro de una organización. Esto puede incluir la capacidad de establecer políticas internas, procedimientos operativos estándar, y normas de comportamiento para los miembros de la organización. f. Autoridad Representativa: Esta categoría implica el poder de representar a la organización en relaciones externas, incluyendo negociaciones con otras entidades, participación en eventos públicos, y representación en organismos gubernamentales u otras instituciones.	
Vice-presidentes	Dimensión: Apoyo y coordinación. Categorías: a. Coordinación interinstitucional: Facilitar la colaboración con otras instituciones y organismos. b. Apoyo a la implementación de políticas: Asistir en la implementación de políticas y programas del CONICET. c. Gestión de recursos: Coordinar la asignación y optimización de recursos para la investigación y desarrollo científico. f. Autonomía Académica: Se refiere a la libertad y la independencia que tienen los actores directivos para tomar decisiones relacionadas con las actividades académicas de la organización	
Secretarios Ejecutivos	Dimensión: Gestión operativa y administrativa. Categorías: a. Gestión de recursos humanos: Responsable de la gestión del personal y las relaciones laborales. b. Administración y logística: Coordinar los procesos administrativos y logísticos del CONICET. c. Implementación de políticas: Encargado de ejecutar las políticas y decisiones del Directorio y del Comité Ejecutivo.	
Actores en los espacios de gestión		
Departamento jurídico	Dimensión: Legalidad y cumplimiento normativo. Categorías: a. Asesoramiento legal: Proporcionar asesoramiento jurídico a la dirección y al personal del CONICET. b. Gestión de riesgos legales: Identificar y mitigar los riesgos legales en las actividades del organismo. c. Cumplimiento normativo: Garantizar el cumplimiento de las leyes, regulaciones y políticas pertinentes.	
Departamento de programación	Dimensión: Planificación y ejecución de programas. Categorías: a. Planificación estratégica: Desarrollar y revisar planes estratégicos para el CONICET. b. Diseño de programas: Crear programas de investigación y desarrollo alineados con la misión y visión del CONICET. c. Monitoreo y evaluación: Seguir el progreso de los programas y evaluar su impacto en relación con los objetivos establecidos. Autoridad Administrativa: Se refiere al poder y la capacidad de los jefes de departamento para tomar decisiones relacionadas con la gestión y administración de los recursos dentro del CONICET. Esto incluye la autoridad para establecer políticas administrativas, asignar presupuestos, gestionar el personal y supervisar las operaciones diarias.	
Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico	Dimensión: Innovación y avance científico. Categorías: a. Fomento de la investigación: Establecer políticas y programas para promover la investigación científica y tecnológica. b. Transferencia de tecnología: Facilitar la transferencia de conocimientos y tecnologías desarrolladas en el CONICET al sector productivo y la sociedad en general. c. Colaboraciones estratégicas: Establecer alianzas y colaboraciones con otras instituciones nacionales e internacionales para impulsar el desarrollo científico y tecnológico. f. Autoridad Administrativa: Se refiere al poder y la capacidad de los gerentes para tomar decisiones relacionadas con la gestión y administración de los recursos dentro del CONICET. Esto incluye la	

	autoridad para establecer políticas administrativas, asignar presupuestos, gestionar el personal y supervisar las operaciones diarias. g. Autoridad Estratégica: Implica la capacidad de los gerentes para establecer la dirección estratégica del CONICET, incluyendo la definición de metas y objetivos a largo plazo, la identificación de oportunidades y desafíos, y la formulación de planes para alcanzar los objetivos institucionales.	
Gerencia de Evaluación y Acreditación	Dimensión: Calidad y excelencia. Categorías: a. Evaluación de proyectos: Evaluar la calidad científica y técnica de los proyectos de investigación presentados al CONICET. b. Acreditación de instituciones: Establecer criterios y procedimientos para la acreditación de instituciones de investigación y desarrollo. c. Garantía de calidad: Implementar mecanismos de aseguramiento de la calidad en todas las actividades del CONICET, incluida la investigación, la formación de recursos humanos y la transferencia de conocimientos. d. Autoridad Administrativa: Se refiere al poder y la capacidad de los gerentes para tomar decisiones relacionadas con la gestión y administración de los recursos dentro del CONICET. Esto incluye la autoridad para establecer políticas administrativas, asignar presupuestos, gestionar el personal y supervisar las operaciones diarias. f. Autoridad Estratégica: Implica la capacidad de los gerentes para establecer la dirección estratégica del CONICET, incluyendo la definición de metas y objetivos a largo plazo, la identificación de oportunidades y desafíos, y la formulación de planes para alcanzar los objetivos institucionales.	
Gerencia operativa	Transparencia y Rendición de Cuentas: a. Implementación de prácticas transparentes en la gestión operativa, asegurando que los procesos y decisiones sean claros y comprensibles para todas las partes interesadas. b. Establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas para garantizar que la gestión operativa se lleve a cabo de acuerdo con los principios éticos y las regulaciones establecidas. c. Diseño de los actos administrativos de la institución f. Autoridad Administrativa: Se refiere al poder y la capacidad de los gerentes para tomar decisiones relacionadas con la gestión y administración de los recursos dentro del CONICET. Esto incluye la autoridad para establecer políticas administrativas, asignar presupuestos, gestionar el personal y supervisar las operaciones diarias.	
Actores en los espacios de evaluación		
Comisiones Asesoras Disciplinarias	Dimensión: Evaluación Disciplinaria. Categorías: a. Evaluación de la Calidad Académica: Encargada de evaluar la calidad y relevancia de las contribuciones académicas de los investigadores en su respectiva disciplina. b. Evaluación de postulaciones y proyectos: Análisis y valoración de propuestas presentadas por becarios, investigadores, para obtener financiamiento, reconocimiento o apoyo para llevar a cabo proyectos de investigación, desarrollo tecnológico u otras iniciativas relacionadas. c. Autoridad de Evaluación y Acreditación Disciplinaria: Se refiere al poder y la capacidad de las Comisiones Asesoras Disciplinarias para llevar a cabo la evaluación disciplinaria de los investigadores, revisando la calidad y relevancia de sus contribuciones en sus respectivas áreas de conocimiento. Esta autoridad incluye la capacidad de recomendar acciones disciplinarias, como la acreditación o la no acreditación en determinadas disciplinas. d. Autonomía en la Evaluación Académica: Se refiere a la capacidad de las Comisiones Asesoras Disciplinarias para llevar a cabo evaluaciones académicas de manera independiente, basadas en criterios objetivos y transparentes. Esto incluye la libertad para seleccionar los expertos	Gobernanza y Gobernabilidad. Culturas académicas.

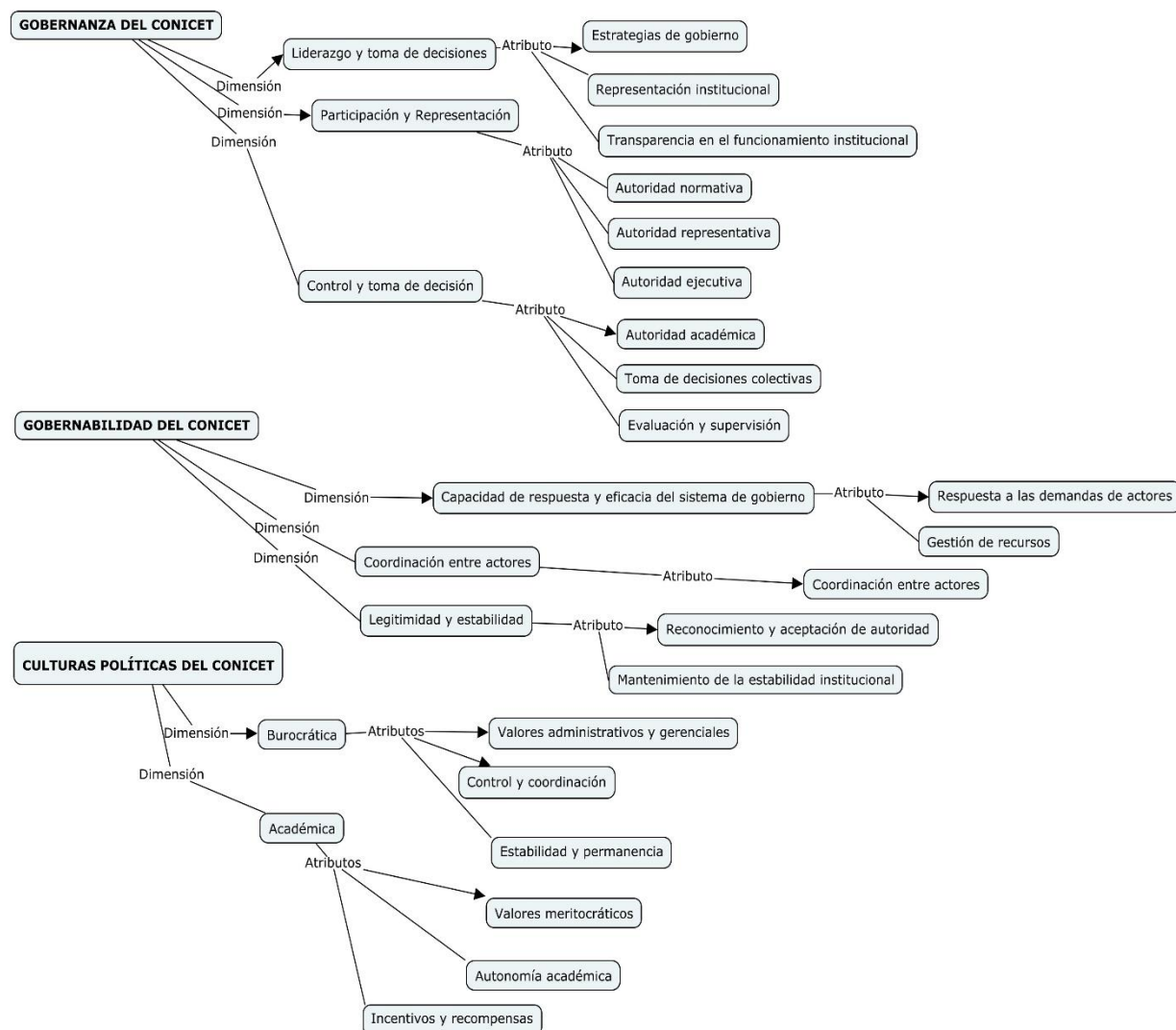
	evaluadores, definir los estándares de evaluación y tomar decisiones sin influencias externas indebidas.	
Junta de calificación y promoción	Dimensión: Escalafones de carreras Categorías: a. Evaluación del Desempeño Académico: Evaluar el desempeño académico y la productividad científica de los investigadores del CONICET, considerando aspectos como publicaciones, proyectos de investigación, y participación en actividades científicas y de divulgación. b. Desarrollo Profesional y Promoción: Identificar y promover el desarrollo profesional de los investigadores, reconociendo sus logros y contribuciones a la investigación científica y tecnológica. c. Autoridad de Calificación y Promoción Académica: Implica el poder de la Junta de Calificación y Promoción para evaluar el desempeño académico de los investigadores del CONICET y tomar decisiones sobre su promoción en la carrera científica. Esta autoridad incluye la capacidad de determinar el nivel de categorización de los investigadores y de recomendar su promoción en la carrera científica. d. Autonomía en la Evaluación Académica: Se refiere a la capacidad de la Junta de Calificación y Promoción para llevar a cabo evaluaciones académicas de manera independiente, basadas en criterios objetivos y transparentes. Esto incluye la libertad para seleccionar los expertos evaluadores, definir los estándares de evaluación y tomar decisiones sin influencias externas indebidas.	
Actores beneficiarios de los instrumentos de promoción y ejecución		
Investigadores de CIC	Características del instrumento de CIC: Escalafones, reglamentaciones, tipo inserción en los lugares de trabajo, desagregación por áreas de conocimiento, características de convocatorias y resultados de ingresos Característica del instrumento de becas: Tipos de becas, reglamentaciones, tipo de inserción en los lugares de trabajo, desagregación por áreas de conocimiento, características de convocatorias y resultados de ingresos	
Becarios	Característica de los instrumentos de promoción de proyectos: Objetivos, reglamentaciones, fuentes de financiamiento, características de convocatorias, resultados de adjudicación y desagregación por área disciplinar	Instrumentos de promoción y ejecución.
Actores en los espacios de gestión e investigación		
Directores de institutos del CONICET	Dimensión: Gestión Institucional Categorías: a. Planificación Estratégica: Desarrollo de planes estratégicos que definan la dirección y las metas a largo plazo del instituto o centro, alineadas con la misión y visión del CONICET. b. Administración de Recursos: Gestión eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales asignados al instituto o centro, garantizando su uso óptimo y transparente.	Gobernanza y gobernabilidad.

Directores de institutos de doble pertenencia del CONICET	c. Cumplimiento Normativo: Garantizar el cumplimiento de las normativas, políticas y regulaciones del CONICET y otras entidades pertinentes en todas las actividades del instituto o centro. f. Autoridad Normativa: Se refiere al poder de establecer normas, reglas y procedimientos dentro de una organización. Esto puede incluir la capacidad de establecer políticas internas, procedimientos operativos estándar, y normas de comportamiento para los miembros de la organización. g. Autoridad Representativa: Esta categoría implica el poder de representar a la organización en relaciones externas, incluyendo negociaciones con otras entidades, participación en eventos públicos, y representación en organismos gubernamentales u otras instituciones. h. Autonomía Académica: Se refiere a la libertad y la independencia que tienen los actores directivos para tomar decisiones relacionadas con las actividades académicas de la organización	
Directores de Centros Regionales		
Actores externos al CONICET		
Actores planificadores de políticas de CyT		
Secretarios de la SECYT	a. Autoridad ejecutiva: Esta categoría se refiere al poder y la capacidad de tomar decisiones ejecutivas y administrativas dentro de una organización. Incluye la autoridad para establecer políticas, asignar recursos, contratar y despedir personal, y dirigir las operaciones diarias de la organización. b. Autoridad Normativa: Se refiere al poder de establecer normas, reglas y procedimientos dentro de una organización. Esto puede incluir la capacidad de establecer políticas internas, procedimientos operativos estándar, y normas de comportamiento para los miembros de la organización. c. Autoridad Representativa: Esta categoría implica el poder de representar a la organización en relaciones externas, incluyendo negociaciones con otras entidades, participación en eventos públicos, y representación en organismos gubernamentales u otras instituciones.	Gobernanza y gobernabilidad. Culturas políticas.
Actores en los espacios de financiamiento de políticas de CyT		
BID	Característica del préstamo BID-CONICET II. Tipo de financiamiento, diseño de los préstamos, actores beneficiados	Gobernanza y gobernabilidad. Culturas políticas. El rol de los organismos internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Modelo de análisis

Gráfico N°4. Modelo de análisis general de la investigación.



Fuente: Elaboración propia

En el Gráfico N° 4 se presenta el modelo teórico de la investigación doctoral. En el mismo se visualiza los conceptos centrales de la tesis (Gobernanza, Gobernabilidad y Cultura), como así también las dimensiones y atributos abordados desde un enfoque de complementariedad y coexistencia mutua (no necesariamente de mutua exclusión). Este modelo resume las conclusiones de la literatura revisada en la sección anterior y enfoca la atención en los fenómenos seleccionados para su análisis integrado. El objetivo es examinar la gobernabilidad que surge de la configuración de la gobernanza en el CONICET, y cómo esta

afecta a los actores tanto burocráticos como académicos dentro del sistema público de investigación en Argentina durante el período 1983-2008.

Capítulo III. Marco metodológico

El diseño de investigación con métodos mixtos cualitativos y cuantitativos

Esta tesis doctoral aborda la complejidad de su problema de investigación mediante una estrategia metodológica que combina métodos y datos mixtos, aunque da prioridad al enfoque cualitativo tanto en la recolección de información como en el análisis de los datos (Bouchard, 1976; Jick, 1979). El uso combinado de métodos y datos implicó: i) la recolección y análisis de datos tanto cualitativos como cuantitativos, basados en las preguntas de investigación; ii) la integración de ambos tipos de datos, combinándolos o fusionándolos secuencialmente en diversos momentos de la investigación y dentro de otros durante el proceso; iii) se dio prioridad a los datos cualitativos, aunque se utilizaron diferentes fuentes de información para evitar limitaciones y obtener diversas perspectivas sobre el problema; iv) estos procedimientos se enmarcaron en los "lentes" teóricos que abordan las múltiples dimensiones del objeto de estudio; v) estos procedimientos se combinaron en la dirección de las decisiones específicas pertinentes al diseño que guían el plan propuesto para el estudio.

Autores como Carr y Kemmis (1983) exponen que la triangulación se basa en un control cruzado entre diferentes fuentes de información. Más recientemente, Berganza y Ruiz, han definido la triangulación como la *“utilización de diversos tipos de métodos, perspectivas o datos en una misma investigación”* (2005:34). La triangulación metodológica se contextualizó en un comienzo como una estrategia para validar los resultados obtenidos con los métodos individuales. Sin embargo, el enfoque ha ido cambiando, hacia un enriquecimiento adicional y un perfeccionamiento del conocimiento y la transgresión de los limitados potenciales epistemológicos del método individual.

Entre las ventajas que ofrece realizar una investigación "multimétodos" en comparación con una investigación "monométodo", se destaca la posibilidad de validar o complementar los hallazgos individuales. Además, debido a las múltiples opciones que se abren dentro y entre los componentes cuantitativo y cualitativo, el diseño con métodos mixtos coloca al investigador en el centro de las decisiones de investigación a lo largo de todo el proceso. En este sentido, se ha señalado (Bergman 2011: 275) que el investigador que opta por emplear métodos mixtos debe adquirir un mayor conocimiento y ser más crítico con respecto a la investigación en general y a las diferentes etapas y técnicas de investigación en particular.

Esto se debe a que este tipo de diseño suele requerir evaluaciones más cuidadosas en cuanto a los supuestos generalizados del muestreo, la recopilación de datos y los métodos de análisis. El modelo de diseño con métodos combinados que sirvió de base para la presente investigación doctoral fue el resultado de la combinación de un diseño "estructurado" y un diseño "emergente". En el diseño estructurado, el uso de los métodos cualitativos y cuantitativos está predeterminado y planificado desde el inicio del proceso de investigación, y los procedimientos se implementan tal como se planificaron. En cambio, en el diseño emergente, el uso de los métodos combinados surge durante el proceso de investigación, generalmente porque se agrega un segundo enfoque (cualitativo o cuantitativo) cuando el estudio está en curso. Esto ocurre cuando los primeros hallazgos indican que un solo método podría resultar insuficiente o inadecuado para abordar el problema de investigación. (Creswell & Plano Clark, 2011).

El diseño de investigación multi-método que finalmente se decidió utilizar fue el multi-fase, que se destaca por la combinación de diversos estudios que fueron conducidos sobre cuatro etapas que incluyeron elementos concurrentes y secuenciales al interior del programa de investigación, tal como muestra la siguiente figura Gráfico N°5.

El diseño multi-fase utilizado combinó a su vez elementos típicos de los diseños explicativo secuencial y paralelo convergente (Creswell & Plano Clark 2011: 70-1). El diseño explicativo secuencial se desarrolló en dos fases distintas e interactivas. Comenzó en la segunda etapa con el procesamiento y análisis de datos cualitativos a fin de responder al primer y segundo objetivo específicos de la investigación doctoral. Esta fase fue continuada por una etapa de recolección y análisis de datos cuantitativos a partir de la cual se buscó explicar los resultados cualitativos obtenidos inicialmente y se construyó nueva información cualitativa para profundizar las explicaciones de los resultados de la etapa anterior y responder al tercer y cuarto objetivo de la investigación. El diseño paralelo convergente ocurrió cuando se usó un momento concurrente para implementar las facetas cualitativas y cuantitativas durante la misma fase del proceso de investigación, priorizándose en forma equivalente ambos métodos, manteniéndose ambas facetas independientes durante el análisis y combinándose los resultados durante la interpretación global.

Gráfico N° 5. Diseño, recolección y análisis de datos para la tesis.

Análisis e interpretación integrado de los datos



Informa sobre

Informa sobre

complementa

complementa



Diseño, recolección y análisis de datos sobre

- Composición y cambios en la carta orgánica.
- Composición y cambios en la estructura departamental y/o gerencias.
- Composición y cambios en las Comisiones Asesoras y Junta de Calificación.

Fuentes:

Entrevistas semiestructuradas a informantes claves del directorio, departamentos y/o gerencias, coordinadores de comisiones asesoras y de junta de calificación y promoción

Diseño, recolección y análisis de datos sobre

- Financiamiento de los instrumentos de promoción y ejecución
- Características de diseño de los instrumentos de promoción

Fuentes:

Memorias institucionales, estadística del CONICET y la SECYT. Contrato préstamo BID-CONICET II. Informes de la oficina del BID en el marco del préstamo BID-CONICET II. Resoluciones pertinentes a instrumentos de promoción

Dimensiones de la gobernanza

Liderazgo y toma de decisión

Participación y representación

Control y toma de decisiones:

Fuentes:

Memorias institucionales del CONICET, Resoluciones del CONICET. Informes de comisiones asesoras e informes de Departamentos y/o Gerencias. Entrevistas semiestructuradas a actores internos según área de trabajo en el CONICET.

Recolección y análisis de datos sobre

- Estatutos de la CIC, normativas del sistema de becas y funciones de los institutos
- Características del diseño de convocatorias y adjudicaciones de proyectos, ingresos a CIC y becas.

Fuentes:

Estatuto de la Carrera

Estadística del CONICET. Memorias institucionales

Entrevistas a informantes claves

Dimensiones de la gobernabilidad

Capacidad de respuesta y eficiencia del gobierno

Coordinación entre actores

Legitimidad y estabilidad.

Fuentes:

Resoluciones del CONICET. Memorias Institucionales del CONICET. Entrevistas semiestructuradas a actores internos según área de trabajo en el CONICET.

Recolección y análisis de datos sobre

- Discurso organizacional sobre el CONICET
- Desempeño en las tareas profesionales

Fuente:

Cv's de miembros del directorio, jefes y sub-jefes de departamento, gerente y sub-gerentes- directores de institutos y Centros Regionales. Memorias institucionales.

Entrevistas semiestructuradas

Fase 1:

Desarrollo del marco histórico y político organizacional de la muestra. Actores internos del CONICET, actores externos e instrumentos de promoción y ejecución



Fase 2:

Desarrollo del objetivo específico N° 1: Análisis de los procesos de gobernanza entre 1983-2008"



Fase 3:

Desarrollo del objetivo específico N°2: Análisis de los cambios en la gobernabilidad según los procesos de gobernanza entre 1983-2008



Fase 4:

Desarrollo del objetivo específico N° 3: Análisis de las tensiones entre la cultura académica y la cultura burocrática durante las etapas de diseño y de adjudicación en los instrumentos de promoción y ejecución del CONICET entre 1983-2008



Fase 5:

Desarrollo del objetivo específico N° 4: Análisis de los vínculos del CONICET con actores externos

Técnicas de recolección de datos

La investigación tuvo como base empírica fuentes de datos primarios generados específicamente para contribuir a responder los interrogantes que sustentaron a la tesis, como así también fuentes de datos secundarios recolectados con otros propósitos, pero considerados fundamentales para un abordaje amplio y profundo del problema bajo estudio.

Cuadro N° 3. Tipos de fuentes y datos empleados en la tesis.

Tipo de fuentes	Tipo de datos	
	Cualitativos	Cuantitativos
Primarias	- Entrevistas a miembros de la dirección del CONICET (ex miembros del directorio, ex presidentes del CONICET, exvicepresidentes, exinterventores) y a Secretarios de la SECYT. - Entrevistas a miembros de la gestión de la administración institucional del CONICET (jefes de departamentos, gerentes y subgerentes). - Entrevistas a miembros de la gestión de la investigación del CONICET (directores de centros regionales y directores y exdirectores de unidades ejecutoras). - Entrevistas a excoordinadores de la comisión asesoras de ciencias sociales, economía y humanidades del CONICET: comisión asesora de naturales y medicina, comisión de matemáticas, física y astronomía. Así también se entrevistó a miembros de las comisiones asesoras de ciencias sociales, economía y humanidades, comisión asesora de naturales y medicina), comisión de matemática, física y astronomía - Entrevistas a a investigadores de la CIC entre 1983-2008. - Bases de las convocatorias a proyectos PID, PIA. - Bases de las convocatorias a proyectos PIP. - Bases de convocatorias para ingresos a CIC. - Bases de convocatorias a ingreso a SAPIU. - Contrato del préstamo BID-II CONICET. - Bases a convocatorias a becas CONICET	Resoluciones del CONICET por distintos actores administrativos entre 1983-2008.
Secundarias	Material documental institucional (Actas- Memorias institucionales- Actas de comisiones asesoras)	Indicadores y estadística de recursos humanos y financiamiento del CONICET y la SECYT.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 4. Objetivos específicos y fuentes de datos empleados en la tesis.

Objetivos específicos	Fuente de datos primarios y secundarios
Analizar las transformaciones en la gobernanza del CONICET durante el periodo 1983-2008 mediante la caracterización detallada de su estructura de liderazgo, toma de decisiones y representación de actores en los niveles de dirección (presidencia, comité ejecutivo y directorio), gestión (departamentos y/o gerencias) y evaluación (comisiones asesoras disciplinarias y junta de calificación).	Resoluciones del CONICET entre 1983-2008 Actas del directorio Memorias institucionales del CONICET Entrevistas en profundidad estandarizadas a actores en los niveles de dirección, gestión y evaluación. Publicaciones científicas Indicadores y estadística de recursos humanos y financiamiento del CONICET y la SECYT
Analizar los cambios en la gobernabilidad que emergen de los procesos de gobernanza en el CONICET entre 1983-2008, a partir de una caracterización de la capacidad de respuesta de las gestiones, la coordinación entre actores y la estabilidad institucional.	Resoluciones del CONICET entre 1983-2008 Actas del directorio Memorias institucionales del CONICET Entrevistas en profundidad estandarizadas a actores en los niveles de dirección, gestión, evaluación, gestión-investigación y actores externos. Informes de la SECYT Publicaciones científicas
Indagar las tensiones entre la cultura académica y la cultura burocrática durante las etapas de diseño y de adjudicación en los instrumentos de promoción y ejecución científica del CONICET, tales como la carrera de investigador, proyectos de investigación, becas, institutos y programas de vinculación universitaria durante el período 1983-2008.	Resoluciones del CONICET entre 1983-2008 Actas del directorio Memorias institucionales del CONICET Entrevistas en profundidad estandarizadas a actores en los niveles de dirección, gestión, evaluación, gestión e investigación, beneficiarios de instrumentos Bases de convocatorias a ingresos a CIC Base de convocatoria a SAPIU Bases de convocatorias de becas Bases de convocatorias a proyectos (PID; PIA y PIP) Bases de llamados a concursos para cargos en institutos Indicadores y estadística de recursos humanos y financiamiento del CONICET y la SECYT.
Analizar cómo los procesos de gobernanza y la gobernabilidad emergente impactaron en los vínculos institucionales entre el CONICET y actores externos como la SECYT y las universidades públicas durante el período 1983-2008.	Informes y comunicados emitidos por el CONICET y la SECYT durante el período estudiado. Resoluciones del CONICET entre 1983-2008 Entrevistas en profundidad estandarizadas a actores en los niveles de dirección, actores externos Memorias institucionales del CONICET y SECYT. Publicaciones científicas

Fuente: Elaboración propia.

Técnicas de muestreo

Para la selección de los miembros de los distintos actores pertenecientes al CONICET que fueron entrevistados, se emplearon diversas combinaciones, adaptadas a cada caso, de tipos de muestreo no probabilísticos cualitativos. Es importante destacar que, en este proceso, la construcción de la muestra fue propositiva, priorizando la calidad sobre la cantidad. Es así, que intervinieron tres factores en la determinación de los casos: 1) capacidad operativa de acceder a los informantes a entrevistar; 2) el entendimiento del investigador sobre la historia del CONICET; 3) y la naturaleza del caso de estudio (en este caso se aprovecharon los contactos del lugar de trabajo del CITECDE-UNRN para acceder a los primeros informantes claves de la muestra inicial). Finalmente, en la etapa cualitativa, el tamaño de la muestra no se fijó a priori, sino que se estableció un tipo o unidad de análisis inicial, como fue la identificación de los presidentes, vicepresidentes y miembros de los directorios del CONICET entre 1983-2008. La muestra final se conoció cuando los casos que se fueron adicionando (jefes de departamento, gerentes, subgerentes, directores de institutos, investigadores) consolidaron el tamaño de la muestra y se llegó al momento en donde los casos dejaron de aportar información novedosa. Cabe aclarar que la muestra fue agregando otros tipos de unidades de análisis a medida que se avanzaba en la investigación. Para dar un ejemplo, en una instancia inicial se comenzó a relevar información por medio de entrevistas a miembros del directorio, posteriormente se incorporó al estudio las resoluciones del CONICET entre 1983-2008 para entrecruzar las fuentes de información.

- **Muestra de expertos:** Se utilizó al inicio de la investigación y consistió en la entrevista a 5 personas de referencias del campo Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS) y que han abordado al CONICET ya sea como caso de estudio o desde abordajes comparativos. Estas entrevistas además de aportar información relevante en base a las variables a relevar, aportaron a las guías de preguntas que se diseñaron en entrevistas futuras a informantes claves del CONICET (presidentes, vicepresidentes, Secretarios de la SECYT, miembros del directorio)

- **Muestras diversas o de máxima variación:** Se usó este tipo de muestreo no probabilístico en una instancia inicial e intermedia, en donde por medio de entrevistas profundas con 95 actores diversos del CONICET que contaban con diferentes tareas y funciones al interior de

la institución. Fue utilizado este tipo de muestro para reflejar diferentes perspectivas y representar la complejidad del fenómeno estudiado. Así también, al interior de estas muestras se aplicó la cadena o bola de nieve, que consistió en identificar a los informantes iniciales y preguntarles si conocían a otras personas que pudieran proporcionar datos más amplios, y una vez obtenidos sus datos, los incluimos en la muestra.

-Muestreo teórico: siguiendo a Glaser y Strauss (1967) se procedió también a la construcción de teoría a partir de los datos recogidos. Dado que el problema de investigación implicó la necesidad de entender los conceptos de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET, la elección de las unidades que eran elegidas para la muestra porque poseían uno o varios atributos que contribuyeron a desarrollar la teoría. En este sentido, se buscó que los entrevistados registraran una tarea o función en el CONICET durante el período comprendido para la tesis.

Fuentes de información primaria

- Entrevista en profundidad

La primera fuente primaria de información fueron las entrevistas de investigación. Esta técnica de recolección de información (Scribano, 2008), utilizó el diseño de entrevistas en profundidad estandarizada no programada (Denzin, 1989). Según Denzin (1989), las características de este tipo de entrevista son las siguientes: i) se requiere formular las preguntas en términos familiares para el entrevistado, lo que implica la estandarización del significado de las preguntas; ii) no existe necesariamente una secuencia de preguntas que sea satisfactoria para todos los entrevistados; iii) es posible lograr una equivalencia de significado para todos los entrevistados a través del estudio de estos, la selección y preparación de los entrevistadores, de modo que puedan formular y ordenar las preguntas de acuerdo con las necesidades individuales (Denzin, 1989).). El estilo especialmente abierto de esta técnica, permite la obtención de una gran riqueza de información (de carácter holístico o contextualizada), proporcionando al investigador la posibilidad de clarificación y seguimiento de preguntas y respuestas, en un marco de interacción más directo.

Se llevaron a cabo 95 entrevistas en profundidad estandarizadas a miembros partícipes del CONICET durante el período 1983-2008, en particular en las áreas de: i) dirección (15 entrevistas a diversos miembros del directorio, ex vicepresidentes, ex presidentes del CONICET, Secretarios de la SECYT); ii) gestión de la administración institucional (10

entrevistas a jefes de departamentos, gerentes y subgerentes del CONICET); iii) gestión de la investigación (5 entrevistas a directores de centros regionales y 12 entrevistas a directores y exdirectores de unidades ejecutoras del CONICET); iv) coordinadores de la comisión asesoras de ciencias sociales, economía y humanidades (10 entrevistas), comisión asesora de naturales y medicina (10 entrevistas), comisión de matemáticas, física y astronomía (5 entrevistas). Así también se entrevistó a miembros de las comisiones asesoras de ciencias sociales, economía y humanidades (10 entrevistas), comisión asesora de naturales y medicina (3 entrevistas), comisión de matemática, física y astronomía (5 entrevistas); v) a investigadores de la CIC (10 entrevistas). El tipo de entrevista que se consideró más adecuado fue la del tipo en profundidad estandarizada (Denzin, 1989). Este tipo fue el más adecuado para la investigación porque i) permitió estandarizar el significado a partir de preguntas formuladas en términos familiares al “mundo de vida” de los miembros pertenecientes al CONICET; ii) si bien se usó una guía de entrevista, se dejó sitio para la expresión de ideas y no se forzó al respondente a seguir una lista original de preguntas. Las entrevistas fueron realizadas en encuentros personales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- sea en los propios lugares de trabajo de los entrevistados o en un bar a posteriori de un congreso o jornada con un entrevistado con residencia habitual en el interior del país. Así también, las entrevistas entre el 2020 y el 2022 se realizaron bajo la modalidad virtual (con el uso de aplicaciones como Meet, Zoom o Skype). Los usos de estas herramientas fueron eficaces, dada su habitualidad en mucho de los entrevistados y para cumplir con dos requisitos mínimos de la técnica de entrevista en profundidad (Valles 2002: 85): no sesgar el proceso comunicativo y proporcionar una interacción social que facilite al entrevistado a informar adecuadamente. Todas las entrevistas realizadas a los coordinadores y coordinadores alternos fueron registradas –con su expresa autorización– mediante grabación magnetofónica para contar, más allá de las notas manuales puntuales que fueron tomadas por la entrevistadora durante las interacciones comunicativas, con registros fidedignos y facilitar la fluidez conversacional, y se aplicaron en sesiones únicas cuya duración osciló entre 40 minutos y 2 horas.

La selección de los entrevistados respondió a la decisión de diseñar un muestreo cualitativo que no pretendió ser representación estadística, sino una representación tipológica correspondiente a los objetivos del estudio y orientada a garantizar la heterogeneidad y

economía de la muestra (Valles 2002, pp. 68-9). Las propiedades de los entrevistados para formar parte de la muestra fueron, por un lado, calificación de las tareas al interior del CONICET y antecedentes en tareas de gestión burocrática o académica antes de ingresar al CONICET.

De acuerdo con la traducción organizacional de las variables que se tuvieron en cuenta, se elaboraron los tipos de actores burocráticos y académicos a entrevistar que figuran en el cuadro N° 5.

Cuadro N° 5 Variables relevantes para la selección de los entrevistados.

Calificación de las tareas al interior del CONICET	Antecedentes en tareas de gestión antes de ingresar al CONICET		
	Burocráticas	Académicas	Académicas organizacionales
Capacidad planificadora, directiva, promotora, evaluativa y ejecutiva		Presidente y vicepresidentes del CONICET, miembros del directorio.	
Capacidad administrativa	Secretarios ejecutivo		
Capacidad administrativa, planificadora, promotora y evaluativa	Gerentes de Asuntos Jurídicos y el Departamento Jurídico		
	Gerentes y sub-gerentes de las gerencias de Evaluación y Acreditación y Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, como así también jefes de departamentos de Programación y Acreditación		Directores de institutos y centros regionales
Investigación científica y tecnológica		Investigadores de CIC y CPA becarios	
Capacidad de evaluación científica		Miembros de comisiones asesoras disciplinarias y junta de calificación y promoción	

Fuente: Elaboración propia

Las guías de entrevistas fueron diseñadas y aplicadas para producir información cualitativa acerca de: 1) Trayectorias en actividades burocráticas, académicas o académicas organizativas antes de ingresar al CONICET; 2) Trayectoria, experiencias sobre las funciones y tareas durante el tiempo de trabajo en el CONICET; 3) Indagación sobre el contexto político y organizacional del CONICET; 4) Sobre las características de diseño y evaluación de los instrumentos de promoción científica; 5) Sobre las características del diseño y criterios

adoptados por las comisiones para el reclutamiento de investigadores y becarios; 6) Sobre las fuentes de financiamiento interno y externo del CONICET); 7) Sobre los vínculos con la SECYT y las universidades públicas.

Cabe aclarar que las entrevistas realizadas estuvieron “científicamente informadas”, esto implicó, que fueron conducidas por un sociólogo que, para desempeñarse como entrevistador, adquirió un entendimiento relativamente especializado del campo científico bajo estudio al comienzo del trabajo empírico doctoral, en un doble sentido. Por un lado, estuvieron bien “versadas en términos del conocimiento” tanto de los cambios en la gobernanza y la gobernabilidad del CONICET como de los términos básicos relacionados con las funciones y tareas realizadas. Todo ello buscó facilitar y a la vez “legitimar” la comunicación interpersonal durante el desarrollo de las diversas entrevistas de investigación y la posterior interpretación de algunos aspectos implicados en los hallazgos del estudio. También, se complementó la recolección de información con Cvs de los entrevistados para poder eventualmente ampliar el análisis en las narraciones de eventos de los entrevistados y sus interpretaciones al vincularlos con hechos y contextos presentes en sus trayectorias vitales, y en oportunidades fue empleado para crear una “implicación natural” con los entrevistados y alentar la competencia conversacional (Valles 2002). La realización de entrevistas sociológicas de investigación a burócratas, gestores y científicos, informadas acerca del trabajo de los propios entrevistados, está sustentada en una concepción de la situación de entrevista cualitativa como un proceso de comunicación social, donde el entrevistado y entrevistador están implicados en conjunto en la construcción del significado de preguntas y respuestas. Para solicitar la información pertinente para sus estudios, los investigadores tienen en cuenta que deben traducir sus intereses a los contextos de sus entrevistados. Además, la preparación de este tipo de entrevistas contribuye a evidenciar la seriedad del propio entrevistador, a demostrar su competencia para la tarea y a legitimar la dedicación de tiempo a la entrevista por parte del entrevistado. Los textos fueron procesados como discursos provenientes de diferentes actores con autoridad, autonomía y rasgos culturales enmarcados en contextos organizacionales cambiantes en el CONICET durante el periodo de estudio. En particular, con respecto a las entrevistas, se trató de sortear el relato heroico que suele aparecer entre los científicos y funcionarios públicos (en los que abundan justificaciones, anacronismos, omisiones). En este sentido Law (2002) plantea que uno de

los principales problemas metodológicos que se observa en los estudios sociales es lo que él denomina el “sesgo a favor de la continuidad” narrativa de las historias. Con esto hace referencia a que los actores (científicos, tecnólogos o funcionarios) en sus discursos escritos u orales presentan una historia canónica sin fisuras. Por lo tanto, en esta tesis se buscó reconstruir, aquello que los actores buscan dejar de lado. En este caso, como marco de análisis se utilizó de manera libre el procedimiento para generar *grounded theory* (Glaser y Strauss, 1967). Se recurrió al método comparativo constante, el cual en ciertos aspectos es contrario a las estrategias que validan teorías a partir de la deducción. Se intentó seguir, aunque no de manera estricta, la propuesta original de los autores consistente en la comparación de los fragmentos de datos (derivados de documentos y entrevistas) hasta llegar a la categorización inicial; integración de las categorías y sus propiedades o dimensiones y delimitación de las categorías centrales.

Análisis de documentos: resoluciones del CONICET, actas y memorias institucionales

Otra fuente de información para la tesis fueron las 54.239 resoluciones del CONICET entre 1983-2008, como así también las actas y memorias institucionales del Consejo y de la SECYT. En particular, las resoluciones del CONICET han sido documentos que contienen medidas dictadas por las máximas autoridades de la institución. A lo largo de los diferentes períodos abordados en esta tesis, el procesamiento de las resoluciones de las temáticas que forman parte de la historia del CONICET contribuyen al análisis de la dimensiones y atributos de la gobernanza (liderazgo y toma de decisiones, participación y representación, control y toma de decisión) de la gobernabilidad (capacidad de respuesta, coordinación entre actores, legitimidad y estabilidad) y culturas políticas (rasgos burocráticos y rasgos académicos). La información documental que se buscó, recogió y analizó corresponde fundamentalmente a fuentes primarias, material documental de carácter numérico, escrito o visual creado contemporáneamente al período analizado. En este estudio se consideraron especialmente artículos científicos y de divulgación, memorias, archivos, registros, notas periodísticas (en diarios y revistas especializadas), boletines, actas de reuniones de directorio, balances, resoluciones, informes y estadísticas oficiales y leyes. A los fines de nuestra investigación, las resoluciones fueron agrupadas según autoridad firmante y según temáticas abordadas en las resoluciones entre 1983-2008. Estos materiales fueron de gran importancia para reconstruir el marco político-institucional y organizacionales en los diferentes procesos

de gobernanza y gobernabilidad del CONICET, como así también reconstruir las tensiones entre las culturas políticas

Cabe aclarar, que se tomó en consideración el material documental como construido socialmente por grupos con intereses y representaciones particulares. Por lo tanto, se tuvieron en cuenta los posibles sesgos que se pueden presentar, sobre todo en el uso de fuentes primarias. Se trató de controlar la selectividad en la producción o registro del material documental, fenómeno que Webb, *et al.*, (1966:54-87) denominan “*depósito o supervivencia selectiva del material*”, producto de elementos reactivos, intereses, representaciones u otras cuestiones intervinientes en el proceso de producción de los documentos. En este sentido, se tuvo en cuenta el posible “sesgo institucional”, dado que cualquier institución tiende a ocultar los datos que considera que la perjudican y a difundir los que cree que la favorecen.

Por todo lo dicho anteriormente, es que se hizo un uso crítico del material documental, sometiéndolo a evaluación e interpretación, teniendo en cuenta el autor, ámbito y contexto de su producción (Webb *et al.*, 1966).

Estrategias y técnicas de análisis de datos

Tanto para el análisis cualitativo como cuantitativo de los datos, esta investigación consideró el cumplimiento de un conjunto de pasos básicos: preparar los datos para el análisis, explorarlos, analizarlos e interpretarlos. Estos pasos se desarrollaron de manera cuasi-lineal en los estudios cualitativos y de forma interactiva con los estudios cuantitativos. Los procedimientos asociados a cada paso también fueron diversos según el tipo de estudio.

Preparación, exploración, análisis e interpretación de datos cualitativos

En los estudios cualitativos llevados a cabo en esta tesis, la preparación de los datos significó, por un lado, organizar los diferentes materiales documentales para su revisión analítica y, por otro lado, transcribir textualmente las entrevistas en profundidad no estandarizadas realizadas. Antes de llevar a cabo un análisis detallado de los documentos y las entrevistas, se tomaron medidas para evitar errores comunes en su utilización como fuentes para la investigación social. Específicamente en el análisis documental, fue crucial identificar el género al que pertenecía cada documento, es decir, sus convenciones particulares, con el fin de profundizar en su significado. La interpretación del documento se hizo a partir de su contextualización, tanto en sus condiciones materiales como sociales de su producción y de

la audiencia a la que estuvo dirigido. De manera complementaria, se sistematizó las notas del cuaderno de campo, que surgieron durante las conversaciones informales con los entrevistados.

El proceso de exploración y análisis de los datos cualitativos inició con una lectura minuciosa de todos los datos recopilados y generados, con el objetivo de obtener una comprensión general de los mismos. Se identificaron y resaltaron segmentos de texto en documentos de Word (derivados de las transcripciones) considerados relevantes para los objetivos de investigación. Estos fragmentos fueron codificados temáticamente mediante la elaboración de breves frases e ideas en los márgenes de los documentos y las transcripciones, acompañados de notas provisionales que reflejaban interpretaciones preliminares.

Además, a partir de las transcripciones de las entrevistas y utilizando códigos temáticos predefinidos, se optó por realizar una "expansión" focalizada de los datos cualitativos para obtener una visión más completa y sistemática del conjunto analizado. Para ello, siguiendo el marco teórico adoptado en la tesis, se diseñó una matriz cualitativa en forma de tabla, que permitiera recopilar y organizar los datos de manera accesible en un único lugar. Esta herramienta facilitó el análisis detallado, las comparaciones cuidadosas, la detección de diferencias y la identificación de patrones y tendencias por tema (Miles *et al.*, 2014). Dentro de las celdas de esta matriz, se incluyeron extractos textuales de las entrevistas para permitir un fácil acceso a ellos en el futuro.

Finalizando el análisis de datos, se planteó la utilización de tipologías como herramienta para estructurar y comprender las evidencias, con el fin de examinar detalladamente algunos aspectos relacionados con el concepto de gobernanza. Se buscó realizar un análisis tanto diacrónico como sincrónico de los cambios en la gobernanza del CONICET y en la gobernabilidad de los diferentes actores involucrados. Sin embargo, es importante tener presente la discusión sobre el riesgo simplificador o reduccionista de las tipologías (Velasco Ortiz, 2004). Se reconoce que las tipologías, independientemente de su nivel de abstracción, son construcciones conceptuales y, por ende, ningún tipo, por más empírico que sea, reflejará exactamente la realidad.

En esta investigación, se emplea el uso de tipologías como un instrumento metodológico, reconociendo su utilidad tanto empírica como lógica, siempre y cuando se integren en un contexto de análisis teórico que evite simplificar la realidad. La tipología se utiliza en esta

tesis como una herramienta auxiliar para organizar la información dentro de un marco conceptual definido.

Cuadro N° 6. Tipología de procesos de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET entre 1983-2008.

TIPOS DE PROCESOS DE GOBERNABILIDAD	TIPOS DE PROCESOS DE GOBERNANZA			
	GOBERNANZA ACADÉMICA NORMATIVISTA 1983-1989	GOBERNANZA ACADÉMICA CORPORATIVA 1989-1996	GOBERNANZA ACADÉMICA REFORMISTA 1996-2003	GOBERNANZA ACADÉMICA VINCULATIVA 2003-2008
GOBERNABILIDAD ACADÉMICA NORMATIVA	x		x	x
GOBERNABILIDAD ACADÉMICA CORPORATIVA		X	x	x
GOBERNABILIDAD ACADÉMICA REFORMISTA	x	x	x	x
GOBERNABILIDAD ACADÉMICA VINCULATIVA	x			x

*Nota: La "X" refiere a un actor del CONICET implicado en un durante el tipo de gobernanza.

Fuente: Elaboración propia.

A priori, se comparte una definición de los diferentes procesos de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET:

Gobernanza Académica Normativista: Estos procesos de gobernanza se caracterizan por su énfasis en la aplicación rigurosa de normas y reglamentos preestablecidos para la toma de decisiones en el ámbito académico del CONICET. El *liderazgo y toma de decisión*, la participación y representación y el control sobre la toma de decisiones se basan en el cumplimiento en la transparencia de funciones y la delimitación de las capacidades esde autoridad y autonomía de actores implicados en la institución. En el contexto de la gobernanza académica normativista, el liderazgo y la toma de decisiones se caracterizan por seguir rigurosamente normas y reglamentos preestablecidos. El líder, generalmente representado por figuras de autoridad como el presidente o el directorio, ejerce su influencia asegurando que las decisiones se ajusten estrictamente a los protocolos establecidos. La autoridad del líder se basa en su capacidad para hacer cumplir estas normas y garantizar la transparencia en el proceso de toma de decisiones, más que en la innovación o la

adaptabilidad a las circunstancias cambiantes. En cuanto a la *participación y representación*, estas se limitan a aquellos actores que cumplen con los requisitos establecidos por las normas y reglamentos. La representación se basa en la designación de actores específicos que cumplen con ciertos criterios de elegibilidad, como la edad, la experiencia o la afiliación institucional. La participación se limita a estos actores designados, y su capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones está determinada por su adhesión a las normas establecidas y su capacidad para cumplir con las expectativas institucionales. En el ámbito del control y la toma de decisiones, estos están estrechamente ligados al cumplimiento de normas y reglamentos. El *control* se ejerce a través de la supervisión y el seguimiento estricto del cumplimiento de las normas establecidas, con un énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas. Las decisiones se toman dentro del marco de estas normas predefinidas, y el grado de autonomía para tomar decisiones puede estar limitado por las restricciones impuestas por los protocolos institucionales.

Gobernanza Académica Corporativa: Este enfoque sugiere que, en las dinámicas de gobernanza corporativa en el CONICET, se observa una tendencia hacia la consolidación del poder en las élites científicas organizacionales, en detrimento de la inclusión de diversas perspectivas y la garantía de equidad en la toma de decisiones.

Esta perspectiva se alinea con la literatura sobre élites científicas organizacionales, que destaca cómo ciertos grupos o individuos dentro de una institución científica pueden ejercer una influencia desproporcionada en los procesos de toma de decisiones y en la definición de agendas de investigación. Estas élites pueden estar formadas por investigadores prominentes, líderes de departamentos o centros de investigación, o funcionarios de alto nivel, quienes, debido a su experiencia, reputación o posición de autoridad, tienen un mayor poder para influir en las políticas y prácticas institucionales. La noción de gobernanza corporativa en este contexto implica que estas élites científicas organizacionales pueden buscar maximizar su propio interés o el de sus grupos, en lugar de promover el bienestar general de la comunidad científica o la equidad en la distribución de recursos y oportunidades. En el contexto de la gobernanza académica corporativa, *el liderazgo y la toma de decisiones* están dominados por las élites científicas organizacionales, como investigadores prominentes o líderes de departamentos. Estos líderes ejercen un poder desproporcionado en la definición de agendas de investigación y políticas institucionales, basándose en su experiencia y

posición de autoridad. Sin embargo, esta centralización del poder puede limitar la inclusión de diversas perspectivas y la equidad en la toma de decisiones, sesgando la participación hacia aquellos con mayor influencia dentro de la institución.

En cuanto al *control y la toma de decisiones*, estos están centralizados en manos de las élites científicas, lo que puede perpetuar desigualdades dentro de la institución y limitar el acceso a recursos para otros miembros. La falta de equidad en la distribución de recursos y oportunidades puede socavar la estabilidad institucional y la legitimidad, especialmente cuando no se promueve la transparencia en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos.

Gobernanza Académica Reformista: En este enfoque sugiere que durante los procesos de gobernanza reformista se implementan cambios estructurales en el CONICET con el objetivo de mejorar su eficiencia y capacidad de respuesta. Se destacan iniciativas de modernización y adaptación a nuevos desafíos, con un énfasis en la innovación en los procesos de gestión académica y burocrática. En el marco de la gobernanza académica reformista, el *liderazgo y la toma de decisiones* se centran en la modernización y la adaptación a nuevos desafíos. Los líderes institucionales buscan implementar cambios estructurales para mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del CONICET, promoviendo la innovación en los procesos de gestión. La *participación y representación* son elementos clave, buscando involucrar a una amplia gama de actores para garantizar la legitimidad y aceptación de los cambios propuestos. En cuanto al *control y toma de decisiones*, se prioriza la adopción de procesos ágiles y flexibles para responder rápidamente a los desafíos emergentes, con un enfoque en la mejora continua y el logro de objetivos establecidos en el marco de la reforma institucional.

Gobernanza Académica vinculativa: Este enfoque sugiere el interés por la política de colaboración y la cooperación entre diferentes actores dentro del CONICET, así como con otras instituciones y organizaciones. En la gobernanza académica vinculativa, el liderazgo y la toma de decisiones se centran en fomentar la colaboración entre los actores del CONICET y otras instituciones. Los líderes adoptan un *enfoque de centralización selectiva y descentralización funcional*. La participación activa de diversos actores se enfatiza, asegurando la representación de distintas perspectivas en la toma de decisiones. El *control y*

la toma de decisiones se ejercen con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia para asegurar la participación de todas las partes.

Gobernabilidad académica normativista: Se refiere a un enfoque que destaca la importancia de las normas y los procedimientos en la gobernabilidad en el CONICET. Este tipo de gobernabilidad se centra en establecer un marco predecible, transparente y legítimo en el que participan los diversos actores estratégicos implicados. Incluye la aplicación de reglas y procedimientos que garanticen la administración transparente, eficiente, responsable y equitativa de los recursos de la sociedad.

Gobernabilidad académica corporativa: Este enfoque sugiere los procesos de gobiernos en el CONICET están enmarcados en una falta de transparencia en cuanto a la asignación de recursos, la selección de proyectos de investigación y la promoción de investigadores. En el cual los intereses de ciertos actores dentro del CONICET prevalecen sobre otros, lo que limita la inclusión de nuevas perspectivas y enfoques en la toma de decisiones y la formulación de políticas. En estos procesos, capacidad de respuesta a las demandas se ve obstaculizada por la falta de transparencia y la prevalencia de intereses particulares, lo que dificulta la adaptación de la institución a las necesidades cambiantes de la sociedad y los actores. Esto también afecta la coordinación entre actores, ya que la falta de colaboración y trabajo conjunto dificulta la implementación efectiva de políticas y la diversidad de ideas e innovación en la institución; socavar la estabilidad, legitimidad y capacidad de respuesta de la institución a las demandas emergentes.

Gobernabilidad académica reformista: Representa un cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno. Este tipo de gobernabilidad se asocia con la introducción de estilos de gestión propios del sector privado en el ámbito público. Incluye estrategias de gestión pública que buscan introducir la competencia de mercado en la administración pública, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la efectividad del gobierno.

Gobernabilidad académica vinculativa: Se refiere a la coordinación sostenida y coherente entre una gran variedad de actores con diferentes propósitos y objetivos en el debate público y político, en este caso, la recomposición de los vínculos entre CONICET-SECYT y las universidades públicas. Este tipo de gobernabilidad implica la interacción y la colaboración entre actores políticos e institucionales, intereses corporativos tanto del CONICET como de

instituciones externas. Se basa en la idea de que no hay un actor unitario en los procesos de gobernabilidad, sino una red de actores interconectados que interactúan para abordar los desafíos y las demandas de la sociedad. En lo que respecta a la capacidad de respuesta a las demandas, se refiere a la capacidad del CONICET para ajustarse y adaptarse a las necesidades y requerimientos cambiantes de la sociedad y de los actores involucrados. Se enfatiza la importancia de contar con procedimientos claros y reglas establecidas que permitan una respuesta ágil y eficiente a las demandas emergentes, garantizando así la satisfacción de las expectativas de los diversos actores. La estabilidad y legitimidad en este contexto se relacionan con la permanencia y la aceptación de las normas y procedimientos establecidos como legítimos y válidos por los diferentes actores involucrados en el CONICET. Se busca mantener un entorno institucional estable y predecible, donde las reglas son respetadas y aceptadas por todos los miembros de la comunidad académica y la sociedad en general. Esto contribuye a fortalecer la legitimidad de las acciones y decisiones tomadas por la institución, asegurando su reconocimiento y respaldo por parte de los actores. Finalmente, la coordinación entre actores se refiere a la capacidad del CONICET para establecer mecanismos efectivos de colaboración y trabajo conjunto entre los diferentes actores involucrados en la institución. Se promueve una coordinación fluida y eficiente entre los diferentes departamentos, unidades y niveles jerárquicos, así como con otras instituciones y organizaciones externas. Esto permite una distribución equitativa de responsabilidades y recursos, facilitando la implementación de políticas y la consecución de objetivos comunes en un marco de transparencia y eficiencia.

Preparación, exploración y análisis de datos cuantitativos

En los estudios cuantitativos llevados a cabo en la tesis, la preparación de los datos comenzó con la conversión de los datos que se relevaron en bruto a un formato útil para el análisis, lo cual implicó construir una base de datos sobre las resoluciones del CONICET relevadas entre 1983-2008, se codificó los datos asignándoles valores numéricos a cada evento segmentado y categorizado que figuraba en las resoluciones.

Es así que, en el caso de los datos de las resoluciones del CONICET fue necesario reducir, segmentar, categorizar y codificar por medio del programa Atrás TI. Así también, se exportó una base de datos al SPSS para poder preparar los datos para su procesamiento analítico y poder realizar un análisis descriptivo de las propiedades segmentadas, categorizadas y

codificadas. En primer lugar, se definió las propiedades de las variables que se incorporaron en la base de datos. Se trató de una especificación para cada variable con niveles de medición nominal, del tipo de dato que contienen y de las etiquetas descriptivas de las variables y el valor. En segundo lugar, se comenzó a realizar en esta instancia un análisis descriptivo por medio de tablas de frecuencia absolutas y en porcentajes, complementados con el cálculo de estadísticos univariados.

Para el análisis de actores y las relaciones de autoridad y autonomía se empleó el software Mactor. Esta herramienta proporcionó una variedad de indicadores para medir la autonomía y las influencias entre actores, en el marco de los procesos de gobernanza y gobernabilidad del CONICET. De esta forma, se identificaron los diferentes actores internos y externos con implicancias en el Consejo. Este indicador de autonomía e influencia fueron fundamentales para comprender la dinámica de poder dentro de la institución. Así también, el software posibilitó analizar las relaciones de poder entre los diferentes actores identificados.

Análisis integrado e interpretación de datos cualitativos y cuantitativos

El abordaje cuantitativo de las resoluciones permitió complementar el análisis cualitativo aplicado a las entrevistas, documentos, resoluciones y actas. El trabajo de integración e interpretación involucró una actitud flexible en la investigación, volver a los resultados y la recuperación de su significado *vis á vis* con el problema y los objetivos de investigación doctoral. El análisis separado y específico de los datos cualitativos y cuantitativos generados concluyó con la integración de ambos tipos de datos. La integración implicó la combinación o fusión de los hallazgos producidos desde diferentes tipos de datos que brindaron diversas perspectivas sobre los objetivos abordados. También consistió en validar y complementar los hallazgos que dio lugar a la elaboración de una tipología de procesos de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET entre 1983-2008. La interpretación de los datos cualitativos y cuantitativos integrados se llevó a cabo extrayendo inferencias y “meta-inferencias” (Creswell & Plano Clark, 2011) sobre cómo los resultados vinculados posibilitaron dar respuesta a la pregunta-problema de la tesis y sus objetivos específicos. La elaboración de las inferencias se llevó a cabo con la asistencia de los siguientes software: i) el SPSS para el análisis de datos cuantitativos en torno a las resoluciones del CONICET; ii) el Atlas ti para reducir, segmentar, categorizar y codificar los datos provenientes de entrevistas, documentos, actas y resoluciones; iii) y el programa MACTOR (Método de Prospectivas y Juegos de

Actores) que permite la identificación, clasificación y caracterización de los actores relevantes en el contexto de estudio. Posibilitando la creación de perfiles detallados de cada actor, así como la visualización de las relaciones entre ellos.

Por último, esta tesis de investigación doctoral usó el género gramatical masculino para la designación inclusiva de clases humanas. Esta decisión se realizó para poder facilitar la comunicación con el lector, sin embargo, esta opción gramatical no desconoce que como el hecho de que aferrarse a las conversaciones instituidas en el lenguaje en aspecto de género no está libre de factores e implicancias políticas.

Segunda parte: Los consejos de investigaciones a mediados del siglo XX. El CONICET entre 1958-1983

CAPÍTULO IV. El patronazgo del Estado en la institucionalización de la ciencia. Un recorrido sobre los orígenes y la historia del CONICET entre 1958-1983

Principales instituciones de ciencia y tecnología durante el peronismo (1946-1955)

Sin intención de exhaustividad u originalidad, a lo largo de éste capítulo se abordará el surgimiento de las instituciones de ciencia y tecnología durante el primer y segundo gobierno peronista y que asentaron las bases para creación del CONICET. Según diversos trabajos (Oteiza, *et al.*, 1992; Hurtado 2010; Feld, 2015) en lo que respecta a la institucionalización de la investigación científica, se puede diferenciar tres fases históricas: i) una primera fase de fundación de las instituciones de ciencia desde 1910 hasta 1920; ii) una segunda fase en que la actividad de investigación se enmarcó en las universidades desde 1920 hasta 1955; iii) una tercera fase que se caracterizó por ser un periodo donde surgieron las principales instituciones de CyT en la Argentina a partir de 1955.

A comienzos del siglo XX, la actividad científica era poco común y apenas se encontraba profesionalizada, salvo en áreas específicas como los observatorios astronómicos y los museos de ciencias naturales. En Argentina, las instituciones científicas establecidas por el Estado, aparte de las universidades, se estructuraron en dos modelos principales: el museo y el observatorio (Myers, 1992).⁸ En sus inicios, el museo fue un lugar crucial para la difusión de la investigación científica. Siguiendo el modelo establecido por el Instituto de Fisiología, el Museo-Instituto de la Universidad Nacional de La Plata representó la integración por parte de la universidad de instituciones científicas que originalmente habían surgido fuera del ámbito universitario. Según Hurtado (2010), la creación de la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias (AAPC) a fines de 1933,⁹ representó la primera expresión de la existencia de un grupo de científicos que, reflejaban la dedicación de tiempo y trabajo exclusivamente a la investigación científica y la enseñanza en instituciones públicas. Este grupo de científicos y académicos, evidencio en un momento histórico la necesidad de promover acciones políticas que logran influenciar en las esferas burocráticas del Estado.

⁸ Anteriormente, en 1870 se había creado en la ciudad de Córdoba, un Observatorio Astronómico Nacional, donde el norteamericano Stephen Gould (1824-1896) con otros colaboradores, desarrollarían el primer mapa celeste sistemático del hemisferio sur (Buch, 2006).

⁹ El primer presidente de la AAPC, fue el fisiólogo Bernardo Houssay que aún no había recibido el premio nobel pero que se desempeñaba como director del Instituto de Fisiología de la UBA desde 1919.

No obstante, desde sus inicios, la relación entre el campo científico representado por la AAPC y el campo político burocrático estuvo marcada por tensiones. Otro hecho relevante en este periodo histórico fue la rápida aprobación de la Ley N° 12.338 poco después de la creación de la AAPC, la cual asignaba fondos exclusivamente para la consecución de sus objetivos. Aunque esta ley fue el resultado de arduas gestiones lideradas por Bernardo Houssay, encontró una fuerte oposición dentro de la comunidad científica, que la interpretó como una intromisión del Poder Ejecutivo del Estado en los asuntos científicos, poniendo en entredicho la autonomía de la ciencia frente a las autoridades políticas y la burocracia..¹⁰

Juan Lewis, junto a otros científicos eminentes como Braun Menéndez, eran miembros partidarios de que la alianza debía ser con la cultura lucrativa, como había sido en la infancia de la ciencia moderna. En un escrito de 1946 titulado *Bases para el progreso de las ciencias en Argentina*, Menendez expresaba lo siguiente:

“La creación de una universidad libre basada en institutos de investigación debe ser obra de los industriales, los ganaderos, los agricultores, los comerciantes [...] en una palabra, de las llamadas fuerzas vivas del país. Si estas no despiertan y comprenden que su papel consiste en crear riqueza – riqueza artística, intelectual, moral y material – verán a un estado burocrático absorber poco a poco todas las actividades que legítimamente les corresponden y terminarán por no hacer siquiera dinero, con lo cual desaparecerán como fuerza.” (1946:24)

En cambio, Bernardo Houssay estaba más atento a los cambios internacionales en la percepción de la ciencia en la sociedad y a nivel geopolítico, por lo cual sostenía que la comunidad científica debía construir canales de comunicación para gestionar aportes desde el Estado. En una carta dirigida a Oscar Orías, Houssay señalaba:

“Aun en los Estados Unidos, las fundaciones particulares están perdiendo terreno y los investigadores cada vez más se fían en recursos del Estado” (extraído de Hurtado, 2010: 57).

¹⁰ Uno de los principales detractores, fue Juan Lewis, quien señalaba enfáticamente su malestar ante la posibilidad de que “el Presidente de la República intervenga directamente en la aprobación del fondo de la AAPC” (Hurtado, 2010: 37), manifestando incluso su deseo de renunciar al directorio en caso de que la norma se aprobara en los términos en que había sido redactada.

Este primer conflicto entre una institución científica y el Estado puso de manifiesto el dilema que enfrentaba la comunidad académica argentina. Como en otros lugares del mundo, los científicos argentinos se veían en la necesidad de asegurar una fuente de financiamiento para llevar a cabo sus investigaciones de manera independiente.

Paralelamente, a partir de 1935, surgieron grupos militares que, con escaso vínculo con la comunidad científica, adoptaron un enfoque industrialista que priorizaba el acceso a la tecnología como factor determinante para la seguridad y el desarrollo nacional (Hurtado, 2010). Esta corriente representaba la convergencia de la cultura burocrática militar con la visión económica asociada al proyecto de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Feld, 2015). Uno de los principales impulsores de esta ideología fue Manuel Savio, autor de la Ley N° 12.709 de 1941, que promovió la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares, de la cual él mismo fue designado director. Según detalla Hurtado (2010), aunque existían condiciones para una colaboración entre la comunidad académica y este grupo militar interesado en reformar la política científica y tecnológica del país, el golpe de Estado de 1943 generó un contexto de confrontación entre ambos grupos. Tras el golpe de Estado del 4 de junio de 1943 en Argentina, se destituyó a Ramón Castillo, un presidente conservador cuyo mandato no alcanzó a completar su primer año, marcando así el inicio del ascenso político de Juan Domingo Perón en el gobierno y la continuidad con el proceso de modernización estatal que se inició en la década de 1930 y que se consolidó con mayor énfasis en 1943. Este proceso se reflejó en la expansión hacia nuevas áreas de intervención y en una reorganización más racional y científica de la burocracia, fundamentada en la planificación y una perspectiva tecnocrática (Plotkin y Zimmermann, 2012b; Feld, 2015). Tras un breve período de normalización en las universidades en 1945, que implicó la reincorporación de los profesores cesanteados en 1943, se produjo una nueva intervención apenas un mes antes de la asunción de Perón, en mayo de 1946 (Feld, 2015). De este modo, el primer gobierno de Perón heredó una marcada división entre los académicos y la burocracia estatal. Según Hurtado “[...] mientras en los países avanzados se ponía de manifiesto la alianza entre científicos, burocracia y sector militar, en la Argentina se profundizaban las confrontaciones.” (Hurtado, 2010:52).

El gobierno peronista intensificó las tensiones con la comunidad universitaria al aprobar la Ley 13.031 en noviembre de 1947, la cual establecía un nuevo régimen universitario que

reducía la autonomía de las universidades y desarticulaba los principios de autogobierno establecidos desde la Reforma Universitaria de 1918 (Hurtado, 2010).¹¹

En la década de 1950, los científicos argentinos redoblaron sus esfuerzos para persuadir a la cultura económica del país y lograr continuar investigando de manera independiente de las directrices estatales, que estaban influenciadas por intereses de industrialización, defensa nacional y democratización del acceso a la educación superior (Hurtado, 2010; Feld, 2015). Durante este período, muchos de estos investigadores, principalmente en el campo de la biomedicina, encontraron refugio en la Universidad Libre y en institutos de investigación privados. Ejemplos notables incluyen el Instituto de Biología y Medicina Experimental (IByME), fundado por Houssay, Braun Menendez, Orías, Lewis y Foglia; y la Fundación Campomar, también establecida gracias a las gestiones de Houssay y al respaldo económico del industrial Jaime Campomar, con Leloir como director (Buchbinder, 2005; Buch, 2006; Hurtado, 2010).

De esta manera, alejado de los principales líderes académicos de mediados del siglo XX en Argentina, el incipiente marco institucional de CyT surgió de las políticas e intereses de cultura burocrática nucleada en el Estado, con un enfoque particular en los servicios que esta área podría proporcionar para propósitos militares y, en menor medida, para objetivos de industrialización. La centralización y la planificación características de los dos primeros gobiernos peronistas marcaron una diferencia con las administraciones anteriores, dando al Estado un nuevo papel en la dirección de la economía y la promoción de la justicia social, áreas que previamente se consideraban fuera de su competencia.¹² La planificación se concebía como un proceso que involucraba a funcionarios estatales, expertos profesionales y representantes de intereses económicos, principalmente industriales. Se hacía hincapié en la autonomía del Estado, la autoridad del poder Ejecutivo y la predominancia de enfoques tecnocráticos sobre la institucionalización de mecanismos de negociación (Elena, 2006; Feld,

¹¹ Uno de los aspectos más conflictivos de la reforma fue el criterio de selección de los rectores de las universidades públicas, que pasaría a estar bajo tutela y dirección del poder ejecutivo y se reducía la participación de los estudiantes en los mecanismos de gobernanza en las universidades.

¹² Los principales logros políticos del gobierno peronista se concentraron en el ámbito tecnológico más que en el científico. Ejemplos de estos avances incluyen la puesta en marcha del primer Sincrociclotrón del hemisferio sur, ubicado precisamente en las instalaciones de la CNEA en Bariloche; la adquisición de un rompehielos que facilitó el establecimiento de las bases General San Martín y General Belgrano en la Antártida; la fabricación del primer proyectil guiado de producción nacional (PAT 1); y la construcción del emblemático avión caza a propulsión Pulqui II (Hurtado, 2010).

2015). En este contexto, el impulso para fortalecer la autonomía y autoridad del Estado sobre la sociedad en su conjunto se basaba en la adopción de una perspectiva tecnocrática, así como en estrategias de cooptación e intervención en diversas instituciones autónomas existentes en ese momento. Esta relación específica entre planificación y política también se reflejaba en las múltiples dimensiones de la interacción del gobierno con las actividades de investigación. Por un lado, la política científico-técnica del gobierno peronista inicialmente marginó a una parte importante de la élite científica local mientras intervenía en varias instituciones culturales y científicas. Por otro lado, la ciencia y la tecnología se consideraban tanto instrumentos como objetos de planificación (Hurtado, 2010; Feld, 2015).

Así también, cabe señalar que el fomento de la ciencia en Argentina y en Latinoamérica no quedó exento de las influencias políticas de los organismos internacionales como la OEA y la UNESCO durante las décadas de 1950 y 1960. Este proceso, descrito por Oteiza (1992) como una transferencia de modelos organizacionales y por Hurtado (2010) como una adaptación acrítica de fórmulas lógicas de países desarrollados, fue significativo en la construcción de las agendas de política de CyT (Aguiar, *et al.*, 2015). Las recomendaciones internacionales de la época se centraban en políticas ofertistas, considerando la ciencia como una actividad fundamental que facilitaría el desarrollo tecnológico y promovería el progreso socioeconómico.

Dentro del contexto de la formación de instituciones influenciadas por actores de la esfera burocrática y motivadas por los intereses de la defensa nacional (Hurtado, 2010), surge en 1950 el Instituto Antártico Argentino (IAA). Esta iniciativa fue el resultado de un esfuerzo colectivo promovido por Hernán Pujato.

En julio de 1950, fue creada la Dirección Nacional de Investigaciones Técnicas (DNIT), que dos años más tarde sería transformada en Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DNICYT), bajo la dirección de Enrique González (Valeiras, 1992). La DNICYT, estaba en la órbita del Ministerio de Asuntos Técnicos, contaba con un presupuesto propio y su función era promover investigaciones en temáticas estratégicas para el desarrollo del país (Decreto N° 13.443 de creación de la DNICYT de 1950). Posteriormente, en 1954, se creó el Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), el cual era una vieja pretensión del general Savio (Hurtado, 2010). Otro hecho a destacar fue la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CNICYT) por

medio del Decreto N° 9.695 (Feld, 2015:77). Esta institución estaba conformada por un gabinete horizontal, con representantes de las principales instituciones del sector. En 1954, una reforma ministerial impulsada por Perón llevó al reemplazo del CNICYT por la Comisión Permanente de Investigaciones Científicas y Técnicas (CPICyT) que operó al interior de la misma secretaría que la DNICYT.

Los gobiernos de Perón innovaron al atribuirle al Estado un rol relevante en el desarrollo científico y técnico (Hurtado, 2010; Feld, 2015), sin embargo, no implementaron instrumentos competitivos de asignación de recursos ni instancias de evaluación de los instrumentos. A pesar de que el lugar atribuido a la ciencia y la técnica dentro de la planificación general era destacable en el peronismo, estas actividades no se incorporaron como finalidad específica dentro del presupuesto nacional (Hurtado, 2006; Hurtado y Feld, 2008; Feld, 2015).

El proceso de institucionalización de mayor envergadura del sector de CyT en Argentina debió esperar al Segundo Plan Quinquenal. Entre 1950 y 1951 se crearon muchas instituciones clave para el sector. El área que recibió la mayor cantidad de recursos y tuvo una destacada visibilidad en cuanto a política de Ciencia y Tecnología durante el gobierno peronista fue la nuclear (Hurtado, 2010). En mayo de 1950 se estableció la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), encargada de coordinar, promover y supervisar las investigaciones nucleares. Inicialmente, la creación de esta comisión estaba destinada a brindar apoyo técnico a las investigaciones secretas de Ronald Richter en la isla Huemul, cerca de Bariloche (Mariscotti, 1985).

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue creado a través del Decreto-Ley N° 21.680 en diciembre de 1956, acorde a las recomendaciones de Prebisch desde la CEPAL sobre la economía argentina. De esa forma, el país se amoldaba a la corriente institucional de América Latina, donde empezaban a crearse instituciones dedicadas a la investigación agraria. Cabe remarcar que, a diferencia de otras instituciones científicas y tecnológicas de la argentina, el INTA, surgió de una estructura preexistente, de un conjunto de estaciones experimentales que pertenecían a la Secretaría de Agricultura.

Posteriormente, en 1957 se creó el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) a través del Decreto-Ley N° 17.138/57 en el ámbito de la Dirección Nacional de la Industria de lo que entonces era el Ministerio de Comercio e Industria. Las misiones del INTI en sus

orígenes serían (Valeiras, 1992: 149): i) llevar a cabo investigaciones y estudios para mejorar las técnicas de elaboración y proceso en el sector industrial; ii) fomentar a los industriales para mejorar su producción; iii) acrecentar la relación entre las universidades e instituciones estatales y privadas de investigación.

La preocupación del Estado durante los dos primeros gobiernos peronistas estuvo dirigido al desarrollo tecnológico,¹³ aunque también asumió la responsabilidad de modernizar el campo científico, a partir de la actualización de bibliotecas, institutos de investigación, fortalecimiento de institutos existentes, promover la publicación de trabajos científicos en revistas nacionales e internacionales.

Durante los primeros dos mandatos presidenciales de Perón, surgieron dos discursos políticos en constante conflicto, que podríamos conceptualizar según Elzinga y Jamison (1996) como dos culturas políticas divergentes. Estas expresiones culturales enfrentadas, que buscaban legitimar dos visiones diferentes sobre las políticas científico-tecnológicas y los métodos de organización del conocimiento, se vieron exacerbadas por eventos históricos como la intervención en las universidades y academias, así como el polémico proyecto de Richter (Feld, 2015). Durante este período, los principales científicos del país, especialmente aquellos en el campo de las ciencias biomédicas, mantuvieron una relación conflictiva con el gobierno peronista y expresaron sus críticas a través de editoriales en la revista *Ciencia e Investigación*. Esta publicación lanzó constantes ataques contra la política científica del Estado durante esos años.

La era dorada de los Consejos de investigación. Los conflictos en torno a la creación del CONICET en 1958

Entre 1955 y 1966, Argentina experimentó un período caracterizado por la alternancia cívico-militar y la debilidad de los gobiernos, que surgieron con compromisos heterogéneos y presiones sociales diversas, limitando su capacidad de acción (Portantiero, 1977; O'Donnel, 1977). Este contexto marcó una dinámica política y social en la que los procesos económicos, culturales e institucionales fueron relativamente autónomos respecto a las iniciativas estatales (O'Donnel, 1977). Los militares, junto con una variedad de partidos políticos, corporaciones y sectores sociales, representaban un espectro ideológico amplio (Altamirano, 1998), con una

¹³ Se había creado el Ministerio de Asuntos Técnicos (1947).

división entre fuerzas democrático-liberales y católico-conservadoras (Sigal, 2002). En el ámbito educativo, el gobierno militar intentó satisfacer tanto al movimiento reformista, revitalizado tras la caída de Perón en 1955, como a la Iglesia Católica, que se había opuesto al régimen peronista (Halperin Donghi, 2002). En diciembre de 1955, el gobierno de la Revolución Libertadora, encabezado por Aramburu, estableció las bases para la reforma de la educación superior mediante el decreto 6.403. Este decreto restableció y amplió la autonomía universitaria, permitiendo elecciones internas sin intervención del ejecutivo, otorgando autonomía financiera y flexibilidad en la gestión académica (Buchbinder, 2005). Además, ofreció un marco para la creación de universidades privadas, aunque sin financiamiento para investigación y con un enfoque predominantemente profesional (Buchbinder, 2005). En abril de 1956, la AAPC había publicado la *“Declaración sobre investigación científica y enseñanza superior”* en la revista Ciencia e Investigación donde recomendaba la creación inmediata de *“un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas para subvencionar la labor original de investigadores competentes y facilitar el progreso científico de nuestra nación”* (AAPC, 1956: 173).

En este contexto, el gobierno de facto de Aramburu, por medio del vicepresidente almirante Isaac Rojas, envió a la Academia Nacional de Ciencias un pedido de opinión acerca de la ciencia nacional en Argentina a fines de 1956. La DNICYT llevó a cabo consultas con diferentes referentes académicos y publicó un documento titulado *“Los consejos nacionales de investigación científica en el extranjero”*, basado en un relevamiento realizado por la UNESCO entre sus países miembros (Feld, 2015), que tenía como propósito analizar las características de los múltiples modelos institucionales existentes en diferentes partes del mundo. La publicación era muy oportuna, dado que en la Argentina también se discutía el modelo de consejo de investigación a consolidar, enmarcaba la discusión en una tendencia iberoamericana donde se planteaba la necesidad de contar con instituciones de promoción y ejecución científica (Velho, 2011). Basándose en las premisas del modelo lineal ofertista, se argumentaba que el desarrollo científico-tecnológico debía comenzar con el respaldo a la ciencia básica. La política adoptada debía estar dirigido a fomentar la investigación científica, especialmente a través de la creación de infraestructura. El argumento estaba en la idea de generar una oferta de conocimiento que abriría posibilidades para su aplicación práctica, (Aguar, et al., 2017). Por ende, la política latinoamericana fue la de impulsar la creación de

consejos de investigación en los distintos países iberoamericanos (Velho, 2011). La UNESCO fue la institución que, respaldando a las comunidades científicas locales, influenció a los Estados, sosteniendo que la existencia de los consejos de investigación eran el medio para beneficiarse del potencial de desarrollo que brindaban la ciencia y la tecnología (Aguiar, *et al.*, 2018).¹⁴

En Argentina, el debate sobre la necesidad de establecer un organismo con capacidades para planificar y ejecutar investigaciones científicas se caracterizó por una pronta división dentro de la comunidad académica y científica del país. La discusión se centró en la cuestión de si era adecuado crear dos consejos de investigación, uno para las ciencias básicas y otro para las aplicadas. Sin embargo, desde la DNICYT se argumentaba a favor de la conveniencia de establecer un único consejo, directamente dependiente de la presidencia de la nación. Esta relación con el Poder Ejecutivo nacional, revestiría a la institución de una alta jerarquía y autonomía para coordinar las labores de *“centros e institutos, hombres e intereses que encuadran todos dentro de la esfera de acción de un mismo ministerio”*, y afectaría de ese modo *“tanto a las universidades, como a las investigaciones agrícolas e industriales que se realizan, por lo general, fuera de ellas”* (DNICyT, 1957: 20-21). El proyecto proponía, de esta manera una estructura mixta de representación ministerial o sectorial y disciplinaria. El órgano superior del Consejo de investigación sería un consejo plenario, integrado por investigadores, representantes de los ministerios de Educación, Agricultura y Ganadería, Industria, Comercio, Salud Pública, Hacienda, Relaciones Exteriores, Ejército, Marina y Aeronáutica, los delegados de la Junta de Investigaciones Científicas y Experimentales de las Fuerzas Armadas (JICEFA) y la CNEA. Por otra parte, el organismo contaría con diversos departamentos presididos cada uno por una junta nacional asesora, encargada de la creación de grupos de expertos para el análisis de asuntos especiales (Feld, 2015).

En junio de 1957 una comitiva presidida por Bernardo Houssay, Braun Menéndez Venacio Deulofeu y Sanchez Díaz entregó un anteproyecto de decreto que proponía la creación de un organismo central que contara con la autoridad, autonomía y los medios para cumplir la misión de promover, coordinar y orientar la investigación nacional en la Argentina.

¹⁴ La labor propagandística que este organismo llevó a cabo desde 1949 a través de su Oficina Regional para el Avance de la Ciencia en Montevideo influyó en la creación del Instituto Nacional de la Investigación Científica en 1950 en México, del Conselho Nacional de Pesquisa brasileño en 1951 y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas argentino en 1958.

Basándose en un documento elaborado por representantes de la cultura académica, en febrero de 1958 se estableció por medio del decreto-ley n.º 1291/58 el CONICET. Este ente autónomo del Estado, con sede en la Ciudad de Buenos Aires, designó a Bernardo Houssay como presidente y a Rolando García como vicepresidente, dependiendo directamente de la Presidencia de la Nación.

La propia creación del CONICET fue objeto de tensiones entre diversos sectores la comunidad científica. Por un lado, estaba el grupo liderado por Bernardo Houssay, conformado por Venancio Deulofeu, Luis F. Leloir, Lorenzo R. Parodi y Eduardo Braun Menéndez. Por otro lado, se encontraba el grupo liderado por Rolando García, integrado por Félix González Bonorino, Ignacio Pirotsky, Humberto Ciancaglini y Alberto Zanetta (Feld, 2015). Ambos grupos compartían la preocupación por el desarrollo científico nacional y abogaban por la creación de un consejo nacional de investigaciones, pero tenían posturas divergentes. La facción liderada por Houssay abogaba por un esquema de promoción de becas y subsidios basado en la excelencia académica, reflejando así la cultura académica, entendiendo que *“la mejor manera de tener ciencia aplicada es intensificar la investigación científica fundamental, pues de ella derivarán abundantes aplicaciones”* (Houssay, 1960: 11). El modelo conceptual subyacente a este proyecto era claramente lineal y de oferta.

El segundo grupo, representado por García, pregonaba la idea de fomentar líneas de investigación poco consolidadas en el país (como las ciencias sociales) y lograr un esquema con características federales, articulado con contexto social y económico del país (Caldelari *et al.*, 1992; Hurtado, 2010). Por el contrario, el grupo encabezado por Houssay, que durante el gobierno de Perón había defendido el ideal de política científica alejado de la burocracia estatal y que diferenciaba los espacios de producción de conocimiento en ciencia básica y ciencia aplicada, fomentó un modelo de Consejo de investigación orientado fundamentalmente a la promoción de las ciencias básicas. En cambio, el grupo de académicos liderado por Rolando García adhería a los principios del reformismo, que compartía numerosos puntos de convergencia con el desarrollismo. Entre estos puntos se encontraba la noción de planificar la formación de recursos humanos necesarios para la modernización del país, y de este modo, orientar la universidad y la investigación hacia el progreso económico y social.

La trayectoria del CONICET durante la presidencia de Bernardo Houssay (1958-1971)

La composición original del directorio del CONICET no se fundamentaba en criterios de representación ministerial, sino en criterios disciplinarios e institucionales (Caldelari, et al., 1992; Feld, 2015). Este directorio estaba destinado a contar con un representante de la JICEFA, otro del Ministerio de Educación y Justicia, y trece miembros adicionales designados por el presidente de la nación. *“elegidos entre personas que se hayan destacado en la investigación científica y técnica, procurando que las mismas representen el mayor número de las ramas de la ciencia”* (artículo 3º del Decreto-Ley 1291/58).

Según lo fundamentado en el Decreto-Ley 1291/58, se le asignaba al CONICET las funciones de *“coordinar y promover las investigaciones científicas y contribuir al adelanto cultural de la nación [...] y a resolver problemas vinculados a la seguridad nacional y a la defensa del Estado”* (Caldelari, et al., 1992:169). De este modo, se enmarcaba la creación del CONICET en la concepción de la ciencia como parte integral del patrimonio cultural, independiente de objetivos y desvinculada del poder político. Sin embargo, la ley también introdujo un aspecto relevante para el avance científico al reconocer su contribución al mejoramiento de la salud pública, la explotación de los recursos naturales y el aumento de la productividad industrial. En este sentido, la ley abrió un abanico de posibilidades para el CONICET, lo que generó proyectos alternativos y tensiones internas. Al ser creado como una institución autónoma bajo la jurisdicción de la presidencia de la Nación, se le otorgaron capacidades para programar y administrar un presupuesto anual, así como para establecer instrumentos y criterios para promover la investigación científica (Caldeari, et al., 1992; Del Bello, et al., 2007; Feld y Hurtado, 2008).

Para la primera gestión en el CONICET, se estableció la formación de un directorio compuesto por quince miembros. De estos, trece eran designados por el Poder Ejecutivo, tras consultar a instituciones académicas y científicas, además de un representante del JICEFA y el director general de Cultura del Ministerio de Educación y Justicia. Los miembros del primer directorio fueron: Bernardo Houssay (medicina), Félix González Bonoriono (ingeniería), Venancio Deulofeu (química), Eduardo Braun Menéndez (medicina), Fidel Alsina Fuentes (física), Federico Leloir (medicina), Alberto Sagastume Berra (matemáticas), Eduardo De Robertis (ingeniería), Humberto Ciancaglini (ingeniería), Lorenzo Parodi (medicina) y Rolando García (meteorología). Por parte del Ministerio de Educación, Julio

César Gancedo y por parte del JICEFA, el contraalmirante ingeniero Helio López. (Caldelari, et al., 1992; Feld, 2015). El primer directorio mostraba una preeminencia de representantes de las ciencias biomédicas (siete), seguidos por miembros de las ciencias exactas (cinco), uno del ámbito tecnológico y ninguno de las ciencias sociales. Según Hilda Sábato:

“Cuando se creó el CONICET, se creó con el objetivo de apoyar a la universidad, fomentando espacios protegidos para los investigadores de lo que podrían ser disputas presupuestarias. Tenía que ver con que las Universidades públicas no ofrecían eso”. (Fragmento de entrevista a Hilda Sábato, consultora del CONICET en la década del ochenta. Septiembre de 2018).

La creación del CONICET también era la consecuencia de una demanda histórica por parte de algunos sectores de la comunidad científica, por lograr el apoyo del Estado en el desarrollo científico y enmarcarse en la corriente modernizadora de la época. Sin embargo, durante los primeros años, el Consejo no elaboró ningún documento programático y la política presupuestaria de los sucesivos gobiernos los condicionó a *“cumplir funciones relativamente modestas en relación con las ambiciones del documento fundacional”* (Feld, 2015: 132).

Como se mencionó en el apartado anterior, se designó como presidente del CONICET a Bernardo Houssay y como vicepresidente a Rolando García. Dado las dificultades fundacionales, fue necesario crear una extensa y novedosa estructura de evaluación con comisiones asesoras disciplinares, que surgieron como espacios para la evaluación de proyectos de investigación, adjudicación de becas e ingresos a carreras. En un principio, estas comisiones estuvieron presididas por los mismos integrantes del directorio y organizadas en: Ciencias Biológicas (con Lopenzo Parodi), Ciencias Médicas (Eduardo Braun Menéndez), Ciencias Matemáticas, Física y Astronomía (Fidel Alsina Fuentes), Ciencias Químicas (Venacio Deulofeu), Ciencias de la Tierra (Félix Gonzáles Bonorino), Ciencias Tecnológicas (Alberto Zanetta) y Ciencias Sociales y Humanidades (Rolando García), (CONICET, 2006).¹⁵

¹⁵ Además, según la jurisdicción nacional del Consejo, se crearon comisiones regionales presididas. fueron creadas en cada una de las regiones universitarias del interior del país (Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste, Nordeste y Sur)

La definición de las políticas para implementar las funciones asignadas al Consejo en términos de promoción, coordinación y orientación de la actividad científica se fue desarrollando a partir de acuerdos básicos y discusiones sobre casos específicos. Las decisiones del directorio se convirtieron en una especie de precedente, y los criterios para la distribución de subsidios, la incorporación de investigadores y becarios se establecieron a través de la práctica, guiada por los objetivos e intereses de los sectores representados (Feld, 2015). Entre las comisiones disciplinarias, regionales y el comité ejecutivo o el directorio, había un conjunto de instancias intermedias constituidas por diversos comités que eran de importancia en el proceso de toma de decisiones. El comité ejecutivo estaba integrado por el presidente y vicepresidente del directorio y con miembros de los comités de becas, subsidios y presupuesto, elegidos todos ellos anualmente entre los miembros del directorio.

La Carrera de investigador del CONICET y los vínculos con la docencia entre 1961-1973

La función de promoción de la investigación científica del CONICET se valdría de los siguientes instrumentos principales: i) financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo (I+D); para lo cual era indispensable la evaluación por pares, de allí resulto necesario una categorización de los investigadores; ii) la carrera de investigación científico y tecnológico (CIC) fundada en 1961; iii) el sistema de becas internas y externas para la formación de investigadores; iv) la creación de institutos y centros regionales como ámbito del quehacer colectivo en un área de conocimiento. Con la creación de la CIC del CONICET:

“Para su funcionamiento se acordó autonomía, autoridad y responsabilidad plena al Consejo, reteniendo éste las atribuciones de controlar, evaluar y promover la actividad científica. No obstante, el reglamento de la carrera contempló la colaboración con las universidades nacionales y otras instituciones.” (CONICET, 2006:52).

Durante el período entre 1961 y 1966:

“Aproximadamente el 50% de los fondos del CONICET se destinaron a recursos humanos, incluyendo becarios e investigadores. Es importante señalar que el presupuesto del

CONICET representaba menos del 8,4% de las asignaciones presupuestarias de las principales instituciones descentralizadas de ciencia y tecnología en Argentina, y menos del 6,2% del gasto total de las instituciones centralizadas y descentralizadas” (Feld, 2015: 132).

En este contexto, el Consejo carecía de una estructura representativa con herramientas para establecer una política explícita en relación con prioridades sectoriales, disciplinarias, sociales o territoriales (Valeiras, 1992; Hurtado, 2010).

Cuadro N°7. Características de la CIC del CONICET entre 1961-1973.

Características	Descripción
Actividad de investigación	En áreas científicas y tecnológicas de interés nacional e internacional
Escalafón de la carrera	Clase A. Director de investigación
	Clase B. Jefe de investigaciones
	Clase C. Investigador principal
	Clase D. Encargado de investigaciones
	Clase E. Investigador asociado
	Clase F. Investigador ayudante

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales del CONICET (1989), Ley 20.464.

La CIC funcionó en un comienzo, como un sistema de categorización de investigadores según su nivel de experiencia profesional, acompañado de un estipendio que complementaba el salario de los investigadores localizados en otras instituciones científicas y tecnológicas (Svampa y Aguiar, 2022a). En la práctica, este mecanismo de ejecución científica reforzaba el compromiso con la investigación científica y la labor docente tanto en las universidades como en centros tecnológicos como la CNEA, el INTA o el INTI. (Del Bello, *et al.*, 2007). La CIC del CONICET era sistema piramidal, concentrando a sus investigadores en las clases de investigador ayudante, asociado y encargado de investigaciones y pocos miembros en las clases de investigador principal, jefe de investigaciones y director de investigaciones. Los recursos humanos de investigación seguían vinculados a las universidades, pero el CONICET aumentaba sus salarios para permitirles dedicarse también a la investigación. De esta manera, se mantenía una armonía y coherencia entre el CONICET y las universidades públicas: estas

últimas llevaban a cabo la investigación y la ejecución, mientras que el CONICET financiaba los proyectos y fortalecía los perfiles investigativos de las instituciones del SPI.

Entre 1961-1973, la CIC no privaba a las universidades nacionales de sus profesores u otros docentes, complementaba el salario con un estipendio para la práctica de investigación en el marco reglamentario y los lineamientos temáticos de cada universidad pública. Según Feld (2015):

“A pesar de su debilidad presupuestaria, el organismo tuvo un rol simbólico relevante en la profesionalización de la investigación dentro del ámbito universitario. Sobre todo, la concepción de las figuras del investigador y del becario de investigación, de la evaluación por pares y de criterios de evaluación centrados en la producción científica, aplicables a cualquier institución del país, contribuyó a estabilizar la categoría de investigador en un contexto en el que su definición era aún difusa y su nivel de institucionalización variable entre diversas disciplinas e instituciones” (Feld, 2015:199).

En particular, la CIC contribuyó a incrementar la cantidad de cargos universitarios con dedicación exclusiva. *“Hacia 1966, a tan sólo seis años de su creación, la CIC contaba con 283 miembros permanentes”* (CONICET, 2006:81); a partir de los años sesenta, como resultado de un proceso de profesionalización surgieron nuevas representaciones sociales donde la investigación aparecía como una práctica profesional y no como una actividad excepcional. *“La carrera del investigador, se constituyó en un incentivo económico, una herramienta de la gobernanza formal, hacia el interior de la comunidad y en su relación con las universidades”* (Del Bello, et al., 2007:11). La carrera del investigador, se consolidó como un incentivo económico, una herramienta de la política formal, hacia el interior de la comunidad y en su relación con las universidades. En este marco de funcionamiento, el CONICET legitimaba a sus miembros de la carrera y distribuía fondos a través de un sistema de evaluación por pares. Posteriormente, con la creación de la Carrera de Personal de Apoyo (CPA) en 1965 se estableció que la misma debía estar jerarquizada para acompañar a la tarea de asistencia técnica a la investigación y desarrollo, favoreciendo la formación, dedicación de profesionales y técnicos (CONICET, 2006). El estatuto de la CPA en 1965, tenía por objetivo jerarquizar y estimular la tarea de asistencia técnica a la investigación y desarrollo,

favoreciendo la formación y dedicación de profesionales y técnicos de diferente nivel (CONICET, 2006).

Tanto la CPA como la CIC estaban vinculadas estrechamente a las evaluaciones realizadas por comisiones asesoras disciplinarias. Estas últimas tenían la responsabilidad de asesorar al directorio en temas relacionados con el ingreso y la promoción, al tiempo que llevaban a cabo la evaluación de becas y proyectos. Las comisiones asesoras disciplinarias se organizaban en comisiones regionales establecidos en cada una de las regiones universitarias del país (Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste, Nordeste y Sur). Su función principal era brindar asesoramiento al Consejo, con un enfoque particular en actuar como intermediarios entre las áreas respectivas y las universidades públicas de esas regiones. (Feld, 2015).

A pesar de la debilidad presupuestaria del CONICET entre 1955-1966, la institución logró tener un rol simbólico relevante en la profesionalización de la investigación dentro del ámbito universitario (Feld, 2015; Bekerman, 2016). Dicho fenómeno contribuyó a mantener constante en el tiempo, la categoría de investigador en un contexto en el que su definición era aún difusa y su nivel de institucionalización variable entre diversas disciplinas e instituciones. Sin embargo, el CONICET no fue la única institución que participó en la transformación del rol del investigador en el SPI de la Argentina (Plotkin y Neiburg, 2004). Según, Neiburg (1988) en la UBA, ya había un cambio desde mediados de la década del cincuenta, en los criterios de evaluación, a partir del cual la valoración de la erudición terminó dando lugar, a la apreciación del conocimiento y de la experiencia en investigación dentro de campos y disciplinas específicas. En ese proceso, con expresiones distintas según los diversos ámbitos, la introducción de la categoría de investigador (separada además de la del técnico) posibilitó deslindar el capital simbólico científico respecto de la antigüedad y la experiencia docente (Hurtado, 2010; Feld, 2015). Simultáneamente, se fomentaba la contratación de científicos extranjeros, la asignación de subsidios para viajes al extranjero y la participación en conferencias científicas internacionales. Estas acciones no solo respaldaron la noción de la ciencia como una práctica de alcance global, sino que también establecieron estándares de evaluación basados en criterios ampliamente aceptados a nivel internacional (Elzinga y Jamison, 1996; Velho, 2011). En sintonía con esta valoración de la internacionalización por parte de las élites científicas nacionales, entre 1958-1967 se incrementaría de manera

sostenida la cantidad de artículos de autores argentinos publicados en revistas indexadas (Feld, 2015).

El aparato burocrático y académico en torno a la CICdel CONICET, se constituyó como los principales espacios de autoridad y autonomía relativa de la institución (Rip, 1996), que confirió a la política científica de este período, una característica particular respecto de otras políticas públicas: los hacedores de políticas eran también los beneficiarios de dichas políticas (Hurtado, 2010; Feld 2015). Así, el modelo de Consejo de investigación que se consolidó en el CONICET fue aquel conducido por los propios científicos, basado en la evaluación por pares con criterios de calidad y en el otorgamiento de financiamiento para proyectos de libre elección, propuestos y dirigidos por un investigador con trayectoria académica (Rip, 1996; Velho, 2011).

La política de creación de institutos durante la presidencia de Houssay

Como se mencionó en párrafos anteriores, los institutos del CONICET han sido otro de los instrumentos de ejecución científica. Durante los primeros años del Consejo, se creó el Instituto Nacional de Limnología (1961); el Instituto Argentino de Radioastronomía (1962) en acuerdo con el Carnegie Institute; el Centro Nacional de Radiación Cósmica y el Comité Nacional de Oceanografía (1964). Inicialmente, los institutos surgieron como una forma de institucionalizar la actividad científica y la política de promoción, aunque durante los años 1958-1966 no contaron con un respaldo completo por parte del directorio. A pesar de que el decreto de creación del Consejo contemplaba la posibilidad de establecer institutos, laboratorios y centros en universidades u otras entidades tanto públicas como privadas, el directorio y el presidente del CONICET abogaron por una política de no fomentar la creación de centros de investigación bajo su jurisdicción directa. Solo se permitiría el surgimiento de nuevos centros en casos donde se disponga del personal científico necesario y no se produzcan duplicaciones ni superposiciones (Feld, 2015; Bekerman, 2016). Durante este período, las políticas de promoción científica del CONICET estuvieron estrechamente vinculadas con las universidades, motivadas por varios factores: i) el surgimiento del Consejo generó demandas que provenían de actores relacionados con el ámbito universitario; ii) la mayor parte del presupuesto del CONICET se canalizaba hacia las universidades; iii) los criterios de evaluación utilizados por el Consejo para valorar el desempeño de los científicos del SPI compartían similitudes con las herramientas analíticas y normativas de la política

universitaria. La concepción de la política universitaria en este período recibió una fuerte impronta de tendencia desarrollista de la época, como así también de las ideas de planificación educativa promovidas desde diversos organismos internacionales como la UNESCO, la OEA y la OCDE (Aguilar, *et al.*, 2018). Es decir, la formación de recursos humanos técnicamente calificados era considerada una inversión, tanto para la nueva etapa de industrialización como para la modernización del Estado (Suasnábar, 2004). Así, *“la cuestión de incrementar la masa crítica de investigadores formados en ciencias básicas, como demandaban en los años cuarenta algunos actores vinculados a la AAPC, devino un tópico central”* (Feld, 2015: 145). Había un énfasis en la investigación básica y en la cuestión de la masa crítica de investigadores en la Argentina, esto formaba parte de una retórica internacionalmente hegemónica (Velho, 2011).¹⁶

Durante los años sesenta, como resultado del proceso de profesionalización en curso en Argentina, surgieron nuevas representaciones colectivas que se sumaron a las existentes. En estas nuevas representaciones, la investigación ya no era considerada una práctica excepcional y privada, sino más bien una actividad profesionalizada (Feld, 2015). Sin embargo, estos cambios en el ámbito científico durante ese período fueron objeto de crítica por parte de pensadores como Varsavsky, quien cuestionó diversos aspectos fundamentales de la ciencia, como sus prácticas, agendas, formas de financiamiento, métodos e instituciones, así como el orden social establecido. Varsavsky planteaba que el cientificismo era parte de la lógica de inserción laboral del investigador *“que se ha adaptado a este mercado científico, que renuncia a preocuparse por el significado social de su actividad, desvinculándola de los problemas políticos, y se entrega de lleno a su ‘carrera’, aceptando para ella las normas y valores de los grandes centros internacionales, concretados en un escalafón”* (Varsavsky, 1969:16). De modo análogo, la crítica que hace este autor al cientificismo entrecruzaba dos ejes: las normas de funcionamiento de la comunidad científica y las relaciones centro-periferia.

Las críticas también surgieron desde diversos sectores del Estado, ya que a partir de principios de la década de los sesenta se empezó a cuestionar el papel del CONICET en la actividad científica de Argentina. Por un lado, el abrupto final del gobierno de Arturo

¹⁶ Según Krige y Barth (2006), desde la década de 1960, los países industrializados comenzaron a considerar a los científicos e ingenieros como recursos humanos con capacidades y conocimientos que debían ser cuantificados y acumulados.

Frondizi en 1962, que había otorgado amplia legitimidad y libertad de acción al CONICET, generó cierta percepción de debilidad institucional dentro del directorio, lo que llevó a una necesidad política de revalorizar el rol de la institución. Por otro lado, la interacción de algunos miembros del directorio con organismos internacionales de política científica contribuyó a difundir nuevos modelos institucionales (Feld, 2015).

En junio de 1962, el directorio comenzó a debatir una propuesta del comité ejecutivo para reorganizar las políticas científico-tecnológicas. El informe base para esta elaboración estuvo a cargo de Raúl Cardón, secretario ejecutivo del Consejo, quien había formado parte del CNICYT durante el gobierno de Perón y colaborado en la formulación del proyecto del Consejo presentado por la DNICYT en 1957 (Hurtado, 2010). La propuesta, implicaba la realización de encuentros con las autoridades de las universidades nacionales y las principales instituciones del SPI (INTI, INTA, CNEA, Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales [CNIE] y la JICEFA), además de los representantes de algunos ministerios o secretarías y del órgano de planificación nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) creado por Frondizi en 1961. El propósito de estas primeras discusiones era disponer de un organismo central para la coordinación de las actividades científicas y técnicas en el país, que cumpliera con las funciones de: i) formular la política o programa científico nacional y analizar en conjunto los problemas básicos que afectaban el desarrollo de la investigación en el país; iii) defender los intereses científicos y técnicos ante los poderes públicos y otros sectores. Paralelamente, las deliberaciones dentro del CONICET se enfocaron en decidir si se debía crear una nueva institución dirigida por el Consejo, o si, por el contrario, debía establecerse una comisión asesora dentro del propio Consejo para garantizar su liderazgo (Hurtado, 2010). A pesar de las reuniones celebradas en 1962 con los principales actores del SPI, el intento de establecer políticas en un sentido más amplio, ya sea mediante la selección de prioridades o la creación de una nueva instancia u organismo coordinador, no logró obtener el consenso ni la fuerza necesarios hasta 1966, durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía.

Cuestionamientos sobre el rol del CONICET entre 1966-1973

El 29 de julio de 1966, durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, se sancionó el decreto ley N° 16.912 que restringió la autonomía universitaria. La represión se extendió en el campo universitario llevando a la detención de unas 400 personas, desmantelamientos de

laboratorios y bibliotecas universitarias (Hurtado,2010). El suceso sería recordado como “la noche de los bastones largos” y tuvo implicancias como la renuncia de docentes de la UBA y la emigración a otros países de científicos y profesionales. En este contexto, directorio del CONICET había decidido no emitir denuncia sobre la represión académica. Sin embargo, más allá de los guiños políticos de Bernardo Houssay y de los académicos cercanos a él para construir una alianza con el nuevo gobierno de facto, Juan Carlos Onganía manifestaría su intención de intervenir la política científica más allá de los intereses del presidente del CONICET (Feld, 2015). *“Esta nueva concepción de la política científica debía vencer la resistencia generada por la asociación entre planificación y dirigismo autoritario, contrapuestos a autonomía e independencia intelectual”* (Feld, 2015: 244). En este sentido, uno de los objetivos políticos del gobierno militar fue limitar las capacidades de autoridad y la autonomía de Houssay en el CONICET. Hurtado (2010) relata como en un memorándum dirigido a Juan Carlos Onganía en 1967, se establecían los objetivos del gobierno respecto al CONICET:

“(1) Eliminar al grupo izquierdista que aún se encuentra en el directorio y en las comisiones asesoras y regionales y que sigue actuando en favor de los grupos marxistas de las Universidades [...];(2) Disminuir la influencia del grupo Houssay-Deulofeu; (3) Aumentar el número de personas independientes, pertenecientes a disciplinas no médicas” (Hurtado, 2010: 130).

Desde 1966, durante el gobierno militar del general Juan Carlos Onganía, los lazos entre el CONICET y el Poder Ejecutivo presidencial comenzaron a tensarse. Se hizo evidente la intención de intervenir en el CONICET mediante el nombramiento de los miembros del directorio y la creación en 1969 de un organismo planificador conocido como Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT) bajo la órbita de la Secretaría del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SECONACYT) y cuya misión era *“planificar y centralizar la dispersión institucional del sector”* (Bekerman, 2016: 18). En aquel momento, el CONICET se expresó en contra de la creación de la SECONACYT, dado que interpretaba que la dirección de la política científica nacional no debía estar a cargo del Estado nacional, lo cual complicó las relaciones entre la comunidad científica y los intentos del gobierno de

introducir en la política científica la planificación centralizada ligado al pensamiento desarrollista de la época (Feld, 2015).

El CONACYT surgió con la intencionalidad de restar relevancia al CONICET en la formulación de las políticas científicas nacionales (Hurtado, 2010; Feld, 2015) y reposicionar al CONICET como un organismo dedicado a la promoción de la ciencia. En este sentido, el CONACYT, en un escalafón superior se encargaría del direccionamiento de la política nacional de CyT y coordinaría las actividades de las instituciones, entre las cuales estaba el CONICET. En el decreto ley que dictaminaba su creación se establecía su objetivo fundamental: *“Formular la política nacional científica y técnica, fundamentalmente sobre la base de los objetivos perseguidos en el Plan General de Desarrollo y Seguridad”* (Hurtado, 2010:131). Aquí se ve resurgir el conflicto entre la cultura burocrática, guiada esencialmente por intereses militares y preocupada por asuntos de seguridad nacional, y la cultura académica de los científicos agazapados en el CONICET (Caldelari *et al.*, 1992; Aristimuño, 2017). Sin embargo, la historia del CONACYT sería breve. Tras la caída de Juan Carlos Onganía en 1970 el organismo sería readecuado en 1971, creando la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología (SUBCYT) bajo la órbita de Presidencia de la Nación. En los hechos, el CONACYT y la SECONACYT tuvieron poca influencia a lo largo de sus casi tres años de existencia.¹⁷ Una de las principales iniciativas más visibles de la institución fue llevar a cabo un censo del sector, paso previo a cualquier esfuerzo de planificación. Otra meta atribuible a esos dos años de CONACYT fue lograr un mayor ordenamiento en la gestión de los recursos para el sector, al unificar los gastos estatales provenientes del presupuesto nacional en una única categoría: la “Finalidad de Ciencia y Técnica”. Esto es un dato importante, ya que de esta manera se diferenciaban los gastos del sector separándolo de otras finalidades.

Con la destitución de Juan Carlos Onganía del poder, la Junta de Comandantes en Jefe aprobó las “Políticas Nacionales” que establecían lineamientos para el desenvolvimiento de las instituciones científicas y tecnológicas de la Argentina. En éste marco se elaboró el primer Plan Nacional en Ciencia y Técnica (1971-1975), en el cual se establecían objetivos para el sector, uno de los cuales fue la meta de alcanzar un 1,5% del PBI hacia finales de la década

¹⁷ Un análisis más detallado de la creación y actuación del CONACYT y la SECONACYT, como de la influencia de organismos internacionales como la UNESCO en su creación, se puede encontrar en Feld (2010b).

del setenta. También se mencionaba la necesidad de regionalizar las actividades científicas, lo cual llevaría, años más tarde, al crecimiento exponencial de Centros Regionales del CONICET (Hurtado, 2010).

En mayo de 1973, con la asunción del gobierno democrático en la presidencia de la nación, encabezado por expresidente Héctor José Cámpora, la SUBCYT fue elevada al nivel de secretaría (SECYT) en paralelo a la creación de los “Programas Nacionales”. Estos programas de política científica (vigentes hasta fines de 1989) buscaron orientar la promoción de actividades de CyT en temáticas estratégicas mediante un modo organizativo *sui generis*. Originalmente fueron creados cuatro programas: Tecnología de los Alimentos (mayo de 1973), Enfermedades Endémicas (mayo de 1973), Electrónica (mayo de 1973), Tecnología de la Vivienda (agosto de 1973). Más tarde el gobierno cívico-militar de 1976-1983 incluiría cinco programas adicionales: Energía no Convencional (mayo de 1977), Radiopropagación (febrero de 1980), Recursos Naturales Renovables (abril de 1980), Petroquímica (septiembre de 1980), Biotecnología e Ingeniería Genética (diciembre de 1982). Estos programas mostraron cierto solapamiento con las convocatorias del CONICET para financiar proyectos de investigación. No obstante, su enfoque era más tecnológico, ya que buscaban desarrollar conocimientos y tecnología que beneficiaran a las áreas de interés de cada programa. Sin embargo, los "Programas Nacionales" nunca tuvieron un impacto significativo en el sistema de financiamiento de ciencia y tecnología debido a la limitada cantidad de fondos que asignaban a los proyectos seleccionados, como señala Oteiza (1992).

El crecimiento y encapsulamiento del CONICET entre 1973-1983

Entre 1973 y 1983, los desequilibrios políticos y los cambios en la orientación de las políticas públicas tuvieron repercusiones en las instituciones del SPI de Argentina. Específicamente, la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) experimentó una serie de alteraciones constantes en cuanto a sus autoridades, su dependencia y su denominación. “Así, *en el transcurso de 15 años (1969-1982) se sucedieron diez secretarías o subsecretarios de Ciencia y Tecnología –ninguno de los cuales alcanzó a completar siquiera tres años de gestión- y el organismo cambió cinco veces de denominación y dependencia*” (Feld, 2015: 313). De la misma forma que en el ámbito económico se dio una combinación entre las políticas liberales y las estrategias procorporativistas según Pucciarelli (2004), la última dictadura cívico-militar en la Argentina, buscó reorganizar y redireccionar el SPI sobre las

bases de un regreso al *laissez faire* a partir de 1976. En la política de reparto del Estado entre las tres fuerzas, fueron asignados delegados militares en las tres secretarías que integraron el Ministerio: uno de la Fuerza Aérea en la Secretaría de Cultura, uno de la Armada en la Secretaría de Educación y uno del Ejército en la Subsecretaría de Políticas Universitarias y en la SECYT (Rodríguez y Soprano, 2009). En los inicios del gobierno cívico-militar y hasta 1981 el organigrama estatal se regió por la Ley de Ministerios N° 20.254 (B.O. 21/08/1973), según la normativa la Subsecretaría de Estado de Ciencia y Tecnología estaba bajo dependencia del Ministerio de Cultura y Educación del Poder Ejecutivo Nacional. En este esquema el CONICET dependía de la SECYT, aunque era un ente autárquico del Estado. En este contexto de cambios institucionales, se designó a Rossi José Antonio Haedo como interventor del CONICET,¹⁸ que se mantuvo en funciones hasta 1979 (Bekerman, 2010:5). El cargo de subsecretario de CyT fue ocupado por Rebasa Sol Libertario hasta 1977 y posteriormente sustituido por Sahores Otaño Arturo hasta 1979 (Feld, 2015). Desde 1974, la Sub-secretaria registró un progresivo debilitamiento en relación a su vocación inicial, como así también en un acotado presupuesto que limitó su capacidad de orientar la política científica y tecnológica en Argentina (Feld, 2015: 368).

Cuadro N° 8. Participación del presupuesto de la SECYT/SUBSECYT en la Finalidad 8 entre 1976-1982. En porcentajes.

Año	SECYT/SUBSECYT
1976	5,00%
1977	9,20%
1878	5,70%
1979	4,70%
1980	3,10%
1981	2,70%
1982	2,30%

Fuente: Elaborado a partir de documentos de la SUBCYT (1982).

Como se observa en el cuadro N° 8, había una tendencia a la disminución en la participación del presupuesto de la SECYT/SUBSECYT a lo largo de estos años. En 1976, la participación era del 5%, aumentando ligeramente en 1977 a 9.20%. Sin embargo, a partir de 1978, se registra un descenso continuo, llegando al 2.30% en 1982. A finales de 1981, la Subsecretaría

¹⁸ Con el Decreto N° 1646/76.

de Ciencia y Técnica (SUBCYT) reclamaba una mayor injerencia en el asesoramiento del Poder Ejecutivo y en la participación del presupuesto para Finalidad 8. Posteriormente, la reforma ministerial de fines de 1981, respondió a este reclamo, transfiriendo a la SUBCYT a la Secretaría de Planeamiento, otorgándole nuevamente funciones similares a las que había tenido a principios de 1970 (Quiroga, 2004).

En este escenario, la política estatal para las universidades públicas abordó algunos de los objetivos delineados en 1974, entre los cuales se incluía el reajuste y reorganización del sistema mediante el cierre de programas académicos, institutos e incluso instituciones universitarias, así como la introducción de exámenes de ingreso, cupos por programa y la implementación de aranceles de matrícula (Feld, 2015). Aunque tanto en el CONICET como en las universidades públicas se aplicó una política similar de control y persecución ideológica, se observaron divergencias significativas en cuanto al presupuesto y funcionamiento de ambas instituciones (Bekerman, 2013). Durante la última dictadura militar a partir de 1976, el Ministerio de Educación llevó a cabo una estrategia de transferencia de recursos destinados a la actividad científica desde las universidades hacia el CONICET (Bekerman, 2009).

En este contexto político y social, *“los distintos institutos de las facultades fueron por lo general cerrados y se canalizó la actividad investigativa en el CONICET, creándose en su marco nuevos institutos que buscaban suplir los anteriores”* (Perel, et al., 2006: 138). También se produjo una redistribución de los recursos financieros asignados a la Finalidad 8 de Ciencia y Técnica del Presupuesto nacional, disminuyendo los fondos destinados a las universidades públicas y aumentando los asignados al CONICET. Como se mencionó al inicio del capítulo, entre 1958-1973, los institutos fueron creados como parte de una iniciativa del propio Consejo, pero en la década del setenta y en particular a partir de 1976, el protagonismo se transfirió a los directores de institutos y centros regionales del CONICET (CONICET, 1985: 6). A tal punto que la creación de los diversos institutos del Consejo terminó respondiendo a élites científicas organizacionales del organismo.

Cuadro N°9. Asignación del presupuesto de Finalidad 8 entre universidades públicas y el CONICET (1972-1983). En porcentajes.

Erogación de presupuesto	Universidades públicas	CONICET
1972	27,9%	12,5%
1973	19,6%	10,2%
1974	23,1%	10,2%
1975	26,00%	12,8%
1976	8,00%	25,4%
1977	5,8%	15,9%
1978	8,00%	19,1%
1979	9,5%	23,5%
1980	8,2%	31,4%
1981	8,3%	31,4%
1982	7,5%	28,9%
1983	6,8%	28,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín Informativo CONICET (1985:6-7).

Según el cuadro N°9 , a partir de 1976 el CONICET comenzó a percibir el 25,4% del presupuesto de finalidad 8, y las universidades disminuyeron su participación en las erogaciones del mismo año a un 8%.¹⁹El proceso político iniciado en 1976, se conjugó con un crecimiento de la masa de personal de los institutos, la superestructura burocrática, administrativa y científica del CONICET que incluyó la creación de: la comisión de evaluación de institutos, la comisión de programas, la comisión de institutos del directorio, la comisiones de objetivos, políticas y prioridades y la comisión de evaluación de los centros regionales (CONICET, 1985).

Con muerte de Bernardo Houssay en 1971, se había iniciado un período de constantes intervenciones en el CONICET. Durante este período, tres interventores atravesaron el Consejo: Orlando Villamayor (1971-1973), Vicente Cicardo (1973-1976), José Haedo Rossi (1976-1979) y Fermín García Marcos (1979-1981). Durante los últimos años del gobierno cívico-militar, el CONICET estaría presidido por José Gandolfo. Por otro lado, el sistema financiero de subvenciones directas a los directores de institutos del CONICET, con escasa transparencia en la adjudicación de financiamiento, fomentó el crecimiento interno y aislamiento de la actividad científica en las universidades.

“El viejo Directorio desapareció con la muerte de Houssay, a partir de acá cobró relevancia una época en donde el CONICET estaba manejado por una burocracia que apostó por el

¹⁹ Este hecho se mantendría hasta el final del período y comenzaría a revertirse con la nueva gestión de Carlos Abeledo en la presidencia del CONICET durante la democracia.

crecimiento interno del organismo, por medio de institutos y centros regionales.”
(Fragmento de entrevista de entrevista a Carlos Abeledo. Expresidente del CONICET 1984-1989, junio 2018).

Esta iniciativa de fortalecer la autoridad y autonomía del CONICET respecto a otras instituciones científicas del SPI de Argentina tiene su origen en mayo de 1973, con la aprobación de la Ley N° 20.464 que estableció un nuevo estatuto para las carreras de la CIC y de la CPA del CONICET. Este estatuto situó a la CIC y la CPA dentro del marco normativo del Estatuto y Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional. Con este cambio en el reglamento, se abandonó el sistema de suplemento que había caracterizado a la carrera entre 1961 y 1973, y se instauró un régimen en el cual los investigadores del CONICET pasaron a ser considerados empleados públicos, sujetos a la total dependencia del organismo y las normativas del Estatuto y Escalafón del Personal Civil.

Cuadro N° 10. Características de la CIC del CONICET a partir de la reforma del Estatuto en 1973.

Características de la CIC	Descripción
Práctica de investigación	Áreas científicas y tecnológicas de interés nacional e internacional
Escalafón de la carrera	Investigador superior
	Investigador principal
	Investigador independiente
	Investigador adjunto
	Investigador asistente
Dedicación exclusiva a la investigación	Los investigadores en todas sus clases percibirán un adicional del veinticinco por ciento (25 %) del sueldo básico de la respectiva categoría de revista, en concepto de dedicación exclusiva a la investigación, a excepción de la docencia universitaria
Estatuto y Escalafón del Personal Civil	Se crea la Junta de Calificación y Promoción para regular el funcionamiento de la CIC y CPA del CONICET, como actor superior a las comisiones asesoras disciplinarias y subsumido a las resoluciones finales del directorio
Docencia universitaria	Las universidades públicas se mantienen como el lugar de trabajo preferencial en la inserción de los investigadores del CONICET, pero pierden autoridad o influencia sobre las tareas y obligaciones de los miembros de carrera.

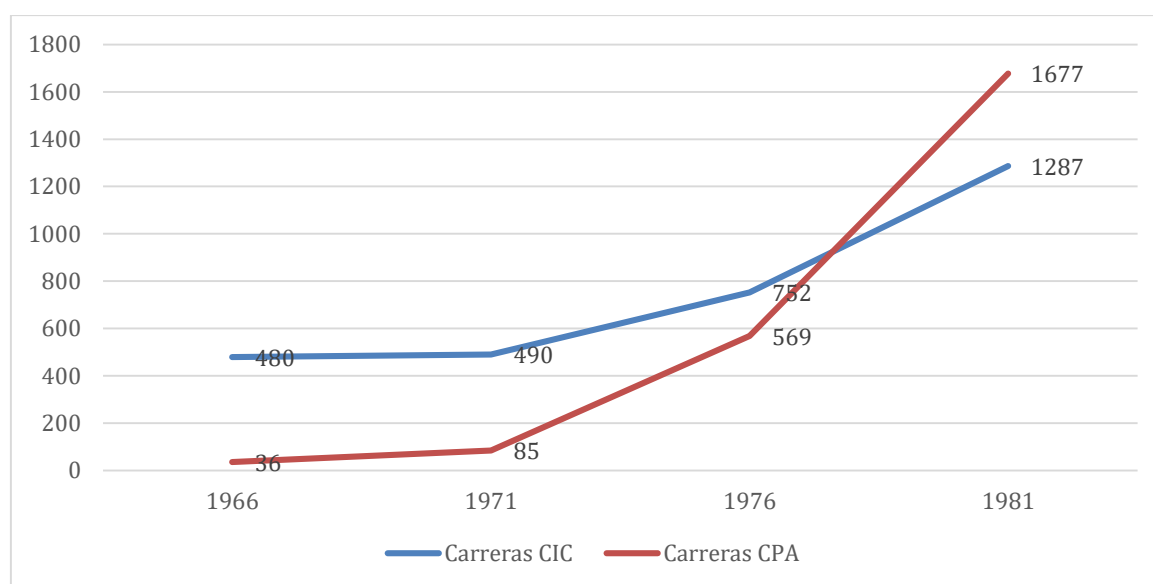
Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales del CONICET (1989), Ley 20.464.

Así, a partir de mayo de 1973, los miembros de la CIC y CPA pasaron a estar bajo las normas del Estatuto y Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, como

personal permanente del CONICET.²⁰ Significó el reemplazo de un sistema de contratos de duración limitada (renovables indefinidamente), por un escalafón que acercó a los científicos al mundo de los empleados públicos. De esta manera, se establecieron las condiciones generales de un personal con elevada autonomía con respecto a los lineamientos y agendas políticas de las universidades públicas. El CONICET no solo establecía el número de personas que podrían ingresar al presente régimen, sino también las condiciones de pertenencia en cualesquiera de las clases, de acuerdo exclusivamente con los méritos y antecedentes del postulante y de los demás requisitos que señalaba el nuevo Estatuto de la carrera. El reglamento modificado establecía las siguientes normativas para cada categoría, como se detalla en el cuadro N°10: i) el **investigador asistente**, para individuos con experiencia en investigación científica personal o en desarrollo tecnológico, demostrando habilidades para ejecutarlas bajo la orientación de otros; ii) el **investigador adjunto**, para aquellos con capacidad para planificar y ejecutar investigaciones, así como para colaborar eficazmente en equipos. El directorio del Consejo se reservaba el derecho de designar un director o asesor si lo consideraba necesario; iii) el **investigador independiente**, un escalafón para personas que habían realizado trabajos originales importantes en investigación científica o desarrollo, además de estar capacitados para elegir temas, planificar y llevar a cabo investigaciones de manera independiente; iv) el **investigador principal**, un nivel al que ascendían aquellos con una labor científica o de desarrollo tecnológico de originalidad y alta jerarquía reconocida internacionalmente, además de demostrar capacidad para formar discípulos y dirigir grupos de investigación; v) finalmente, el **investigador superior**, que requería una extensa labor original en investigación científica o desarrollo tecnológico, de alta jerarquía a nivel internacional, destacándose también en la formación de discípulos y la dirección de centros de investigación.

²⁰ Cabe remarcar que las características del Estatuto de CIC y CPA, a pesar de varias modificaciones, mantiene el mismo sistema de categorías entre investigadores.

Gráfico N°6. Crecimiento de los miembros de CIC y CPA del CONICET entre 1966-1981.



Fuente: Svampa y Aguiar (2022: 192).

Cuadro N° 11. Distribución de miembros de la CIC y CPA del CONICET según región (1971-1981). En porcentajes.

Región	1971		1976		1981	
	CIC	CPA	CIC	CPA	CIC	CPA
Buenos Aires	64,3	54,1	58,9	52,0	58,9	44,8
La Plata	18,8	18,8	20,6	20,4	20,6	15,9
Centro	5,3	3,5	5,4	5,3	5,4	4,3
Cuyo	3,9	3,5	4,2	5,3	4,2	6,9
Litoral	2,9	14,1	3,2	5,9	3,2	12,8
Nordeste	0,6	4,7	1,5	3,7	1,5	3,2
Noroeste	2,4	1,2	2,1	1,2	2,1	3,0
Sur	1,8	0	4,0	6,2	4,0	3,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Svampa y Aguiar (2022-193).

Durante el período 1976-1983, el CONICET experimentó un notable aumento en la cantidad de investigadores incorporados a la (CIC, así como también en el personal de apoyo, y amplió significativamente el número de institutos y programas (CONICET, 1982: 44). El incremento más notable en la CPA se debió a la creación de institutos propios. Es importante destacar que en 1979, el CONICET obtuvo un préstamo del BID con el objetivo de fortalecer la descentralización de la investigación científica (CONICET, 1980).

Según el gráfico N° 6, en 1971 la CIC contaba con 490 miembros y la CPA con 85 miembros, mientras que en 1976 la CIC aumentó a 752 miembros y la CPA a 569. Este crecimiento

exponencial a partir de 1976 coincidió con un aumento en las asignaciones presupuestarias y los recursos destinados al CONICET, en detrimento de las universidades públicas y otras instituciones del SPI, (Svampa y Aguiar, 2022: 192).

Asimismo, como se observa en el cuadro N° 11, aunque la mayoría de los miembros de la CIC se concentraban en Buenos Aires y La Plata, se registró una disminución del 12,3 pp. entre 1971 y 1981, y un aumento en la distribución de miembros de carrera en otras regiones del país (Svampa y Aguiar, 2022: 193). Esto coincidió con la política de descentralización del CONICET durante la última dictadura cívico-militar.

Cuadro N°12. Distribución de miembros de CIC y CPA según áreas de conocimiento.1971-1981. En porcentajes.

Áreas de conocimiento	1971		1976		1981	
	CIC	CPA	CIC	CPA	CIC	CPA
Naturales	24,1	42,2	27,0	41,3	30,5	37,4
Médicas	32,2	27,1	25,2	22,1	19,4	16,3
Tecnológicas	4,3	5,9	6,6	14,4	10,5	18,2
Ciencias Sociales y Humanas	8,6	3,5	13,8	9,7	15,2	12,2
Exactas	30,8	21,2	27,4	12,4	24,4	15,8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Svampa y Aguiar (2022: 194).

Si analizamos el Cuadro N° 12, respecto a la distribución de los miembros de la CIC en diversas áreas de conocimiento, se observan los siguientes puntos destacados: i) un incremento en el número de miembros de la CIC en el área de Ciencias Naturales, con un aumento porcentual de 6,4 puntos entre 1971 y 1981, así como un aumento del 6% en el área de Ciencias Sociales y Humanas durante el mismo período; ii) una reducción en el número de miembros de la CIC en el área de Medicina, con una disminución de 12,8 puntos porcentuales, y también una disminución del 6,4% en el área de Ciencias Exactas (Svampa y Aguiar, 2022: 194).

Con la implementación del nuevo estatuto de la CIC y la CPA en 1973, la carrera de investigador dejó de ser un componente importante en la vinculación con las universidades públicas, ya que los investigadores pasaron a cumplir con las obligaciones, normas y criterios de mérito establecidos por el CONICET.

Según un testimonio del ex director del Centro de Investigaciones en láseres y Aplicaciones (CEILAP) en la década del ochenta:

“Fue una manera de unificar la dependencia del CONICET, de controlar los sueldos de la docencia y controlar que la gente no se exceda [...] el nuevo estatuto de la CIC permitió un mayor control sobre el desempeño de sus recursos humanos”. (Fragmento de entrevista a Quel, José Eduardo del CEILAP-CONICET en la década del ochenta. Julio de 2019).²¹

El CONICET asumió el control total de los criterios que definían las prioridades de investigación y la evaluación de los resultados en ambas carreras. La CIC se convirtió en un instrumento dirigido a alcanzar un mayor prestigio y reconocimiento en el ámbito científico nacional e internacional. Los procesos de generación de conocimiento, evaluación y coordinación de la carrera establecieron una clara separación y división del trabajo entre las universidades públicas, centradas en la enseñanza y con recursos humanos limitados para la investigación, y el CONICET, dedicado exclusivamente a la promoción y ejecución de la ciencia.

A partir de entonces, la brecha entre el CONICET y las universidades públicas se amplió aún más, exacerbando la confusión institucional en SPI. Además de las instituciones ya existentes especializadas en áreas específicas (como CNEA, INTA, INTI, CITEFA y otras de menor envergadura), el CONICET se configuró con una doble función: promoción y ejecución. En este contexto, las universidades públicas, que originalmente constituían el fundamento de la estrategia de desarrollo científico en Argentina y eran la base de todos los profesionales de las demás instituciones del complejo, quedaron aisladas y en una lucha constante por recursos.

El crecimiento de los institutos y centros regionales del CONICET entre 1976-1983

El CONICET experimentó cambios significativos en comparación con su concepción original, que lo enfocaba en tareas de promoción, como otorgar subsidios para investigación, becas de formación, carreras de investigador y personal de apoyo, y en mantener una estrecha relación con las universidades (Feld, 2010, 2015; Bekerman, 2018). Aunque en 1972 comenzó un proceso de creación de centros e institutos de investigación en todo el país, su punto culminante fue entre 1980 y 1983. De tener 13 institutos en el CONICET a principios

²¹ Centro de Investigaciones en Láseres y Aplicaciones (CEILAP-CITEFA-CONICET).

de la década de 1970, en 1983 aumentó a 116 institutos y 7 centros regionales (Oregioni y Sarthou, 2013: 38). Durante el período 1976-1983, hubo un fenómeno de sustitución en el que los institutos del CONICET reemplazaron a la universidad. Así, el CONICET comenzó a orientar su política institucional hacia los instrumentos de ejecución de actividades de ciencia y tecnología. Este proceso fue acompañado por un crecimiento en la superestructura administrativa, lo que significó un alejamiento importante de la institución respecto a las universidades públicas.²²

En septiembre de 1976, durante el gobierno de la dictadura cívico-militar, el Ministerio de Economía presentó una solicitud de préstamo al BID para financiar un programa destinado al sector de ciencia y tecnología del país (Montesino, *et al.*, 2023). En este contexto, se llevaron a cabo dos misiones importantes, una en abril de 1977 y otra en febrero de 1978, durante las cuales funcionarios del Banco colaboraron con los posibles ejecutores del préstamo para preparar los aspectos técnicos, económicos, institucionales y financieros del proyecto (BID, 1979b). Luego de un extenso proceso de negociación, en mayo de 1979 quedó suscrito el convenio mediante el cual Argentina accedió a un préstamo de 66 millones de dólares para financiar el programa BID-I.²³ La obtención de este préstamo permitió llevar a cabo la regionalización y expansión del CONICET, a partir de la creación de Centros Regionales, Institutos y Programas (Bekerman, 2010, 2016; Aguiar, *et al.*, 2019). Este préstamo de 66 millones de dólares tenía como propósito cooperar con el Programa Global de Ciencia y Tecnología también conocido como BID-I. El costo total del programa ascendía a 135 millones de dólares, por lo tanto, no solo se contaba con los recursos del BID sino que se preveía una contrapartida local por una suma de 69 millones de dólares aportados por el tesoro nacional.²⁴

El objetivo de descentralizar la investigación científica fue una prioridad del gobierno militar, en consonancia con las reformas en curso en las instituciones de ciencia y tecnología

²² En el marco de estas transformaciones mencionadas se produjo la cesantía de investigadores por persecución ideológica.

²³ En septiembre de 1976, el Ministerio de Economía de la Argentina presentó una solicitud de préstamo al BID para financiar un programa para el sector de CyT del país. En este marco, se realizaron dos importantes misiones (en abril de 1977 y en febrero de 1978) donde funcionarios del Banco trabajaron con los potenciales ejecutores del préstamo para preparar los aspectos técnicos, económicos, institucionales y financieros del proyecto.

²⁴ Una de las condiciones estipuladas por el Banco previo al primer desembolso, fue la creación de una Oficina Ejecutora del Programa. En el año 1977, el CONICET había creado la Oficina Ejecutora destinada a la gestión del préstamo y a la preparación de toda la documentación necesaria para presentar al BID.

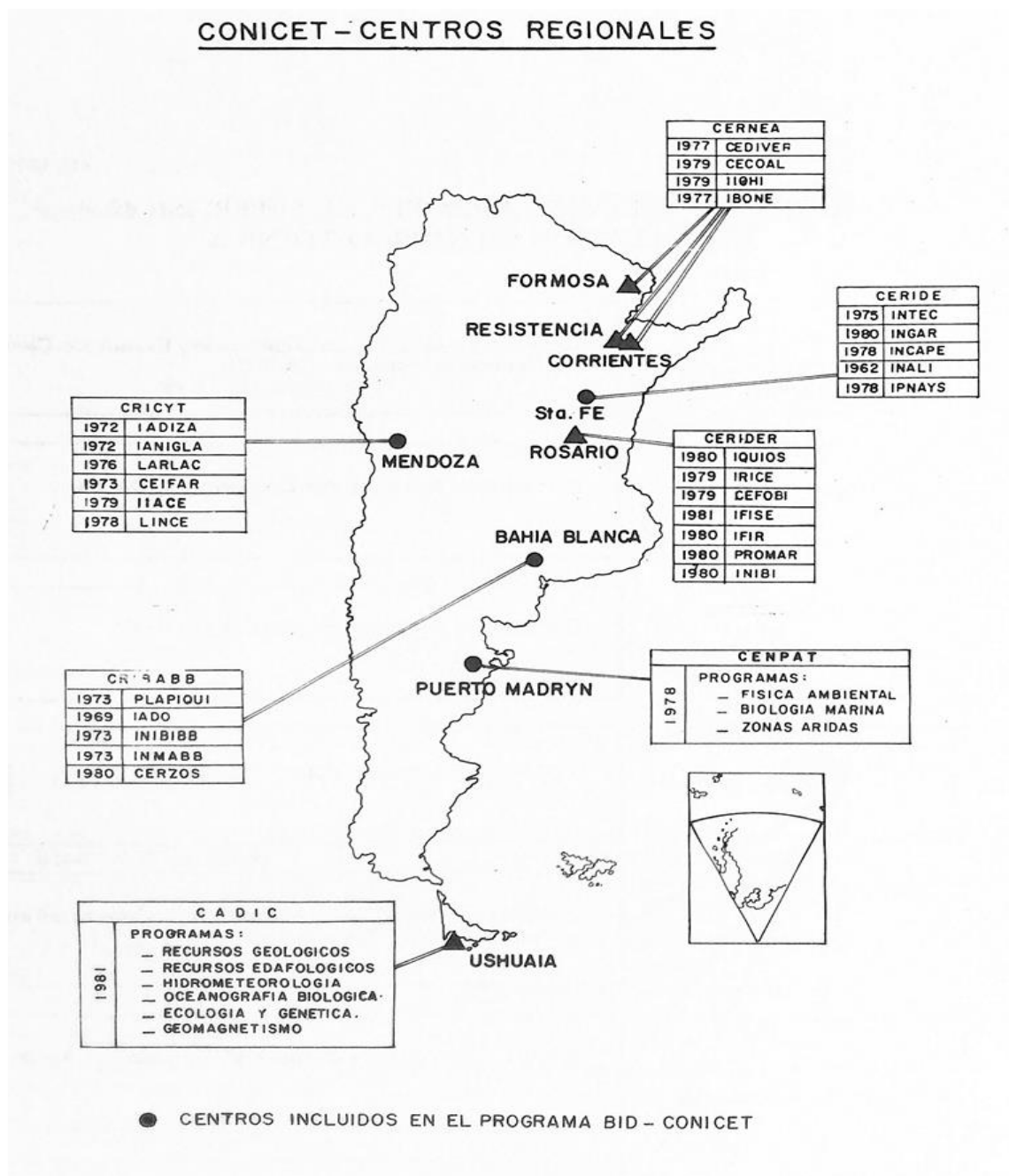
(Hurtado, 2010). Este programa tenía dos metas principales: i) fomentar la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas; ii) fortalecer las actividades en áreas consideradas prioritarias mediante el establecimiento o la expansión del equipamiento y la infraestructura de los centros regionales (BID 1979a). Este programa estaba compuesto por dos subprogramas. Uno de ellos ejecutado por el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica (INCYTH), destinado a la construcción de laboratorios y gabinetes para financiar investigaciones aplicadas a los recursos hídricos. Este subprograma recibió un financiamiento por parte del BID de 24 millones de dólares y un aporte local de 25 millones de dólares, dando un total de 49 millones de dólares. Por otro lado, el subprograma CONICET estuvo destinado a la ejecución del Programa de Creación de Centros Regionales y recibió el mayor porcentaje de financiamiento del BID-I, un total de 86 millones de dólares (42 del BID y 44 de aporte local. En este sentido Aguiar, *et al.*, (2017) afirman que:

“El BID I contribuyó significativamente a la expansión y federalización del CONICET, facilitando su política de invertir en centros e institutos descentralizados, dedicados a investigar con fondos y personal propio, alejados de la educación universitaria, relegando a esta hacia un perfil más profesionalista”. (Aguiar, *et al.*, 2017: 27).

De esta manera, tanto los objetivos como las categorías del Programa que recibieron mayor monto de financiamiento reflejaron los intereses de la política de CyT de la dictadura, tales como el fortalecimiento del CONICET, la creación de institutos propios y el desarrollo de la investigación científica por fuera de los ámbitos extrauniversitarios. Lo cual condice con el principal objetivo del BID-I que fue financiar la construcción y equipamiento de cuatro Centros Regionales²⁵ y la incorporación de recursos humanos al interior del CONICET.

²⁵ Los Centros Regionales que surgieron en el marco del Programa BID-I se instalaron fuera de los grandes centros urbanos y se ubicaron en: Bahía Blanca, Mendoza, Santa Fe y Puerto Madryn.

Gráfico N°7. Centros regionales incluidos en el marco del programa BID-CONICET I.



Fuente: CONICET (1983: 62).

El Subprograma CONICET fue el principal beneficiario en términos de financiamiento dentro del marco del programa BID-I. Los fondos se destinaron principalmente a la construcción y equipamiento de cuatro centros regionales, así como a la formación de recursos humanos dentro y fuera del país, al aumento del número de investigadores de carrera

y personal de apoyo, entre otras áreas (CONICET, 1980). Estos centros regionales, ubicados fuera del área metropolitana de Buenos Aires, se distribuyeron en diferentes puntos de Argentina, incluyendo Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires), Mendoza, Santa Fe y Puerto Madryn (Chubut). Cada centro regional seleccionó diversas líneas de investigación, financiando un total de 93 proyectos de investigación distribuidos entre ocho institutos de los cuatro centros regionales comprendidos en el programa (Feld, 2015).

Aunque se seleccionaron varias líneas de investigación, tres de ellas concentraron la mayor parte de los fondos, representando aproximadamente el 55% del total. La petroquímica encabezó la lista con el 24,3% de los fondos, seguida de la oceanografía con el 17,2% y las zonas áridas con el 13,7% (CONICET, 1980). Estas tres áreas recibieron más de 48 millones de dólares de inversión, lo que permitió a los centros regionales incrementar su personal y producción (Feld, 2015). La obtención del préstamo BID-1 facilitó la continuación de la política de expansión y federalización del CONICET, consolidándolo como el principal organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar la investigación científica en Argentina. Además, este crecimiento de los recursos del CONICET se acompañó de un aumento en la autonomía de los directores de los institutos en la administración de los recursos.

El BID-I respaldó los objetivos de una gobernanza de enfoque corporativo propiciado desde los actores internos al CONICET (miembros del directorio, directores de institutos y comisiones de institutos) (Montesino, *et al.*, 2023). Esto provocó un manejo discrecional de los recursos por parte de los directores de institutos a partir de la creación de un entramado administrativo que propició la malversación de fondos (Hurtado, 2010). De este modo, durante este periodo surgieron en el ámbito del CONICET un pequeño número de asociaciones y fundaciones,²⁶ formadas principalmente por miembros del organismo, que estuvieron involucradas en este manejo irregular de los recursos financieros. En este contexto, entre 1976-1983 gran parte de los institutos, centros regionales y programas del CONICET funcionaron en un marco de poca transparencia y control en las instancias de

²⁶ En el documento “Informe sobre hechos ocurridos en el CONICET. Período 1976-1983” (CONICET 1989b) se encuentra detallado el accionar de estas asociaciones y fundaciones creadas en el ámbito del CONICET. Algunas de las asociaciones y fundaciones denunciadas fueron: Asociación para la Promoción de Sistemas Educativos No Convencionales (SENOC); Fundación Argentina de Estudios Sociales (FADES); Asociación para la Promoción de los Estudios Territoriales y Ambientales (OIKOS); entre otras.

adjudicación de recursos para la investigación (Svampa y Aguiar, 2019). Esto significó un aumento en la autoridad y autonomía relativa de los directores de los institutos, ya que eran los responsables de recibir y distribuir los fondos, así como de gestionar el equipamiento y la infraestructura, acciones que estaban influenciadas por las relaciones de afinidad o desacuerdo entre los investigadores. La tendencia de centralizar la investigación en el CONICET fue limitando los espacios para el desarrollo de la investigación científica en las universidades. Durante el período 1976-1983, se estableció un sistema dual de gobernanza, en el que el Estado ejercía un alto grado de control en ciertas áreas del SPI, pero tendía a delegar la gestión de recursos y funciones en instituciones con un mayor grado de autonomía relativa (Svampa, 2020). Esta dualidad se manifestó en el préstamo de 1979 del BID-I hacia el CONICET, por un lado, estaban los programas nacionales y los centros regionales, donde una institución de nivel ministerial era la que planteaba los objetivos y asignaba recursos; por otro lado, los directores de institutos del CONICET eran quienes ejecutaban esos recursos con un alto grado de discrecionalidad en lo referido a la orientación temática y al manejo de personal. El incremento de autoridad de estos actores fue en detrimento de la autoridad y autonomía de los investigadores de CIC y de los investigadores universitarios públicos o de otras instituciones científicas del SPI. *“Este periodo dictatorial se convirtió, entonces, en un punto de inflexión, una etapa crucial en la cual se profundizó la brecha entre el Conicet y las universidades nacionales, provocando un marcado divorcio entre investigación y docencia.”* (Bekerman, 2018: 22). Así, la última dictadura militar, tuvo una política de CyT caracterizada por el crecimiento y la descentralización del sistema científico. *“La docencia e investigación en estas últimas quedó diezmada y sometida a procesos de reorientación, disciplinamiento y éxodo de profesores.”* (Bekerman, 2009: 8). Como resultado de esta transferencia, la investigación científica se concentró en el CONICET, creando una brecha con las universidades públicas que se convirtió en una herencia para las futuras administraciones del organismo.

Resumen integrador del capítulo IV

Los Consejos de Investigación surgieron en Iberoamérica como entidades gubernamentales destinadas a ejercer el control estatal sobre la investigación (Rip, 1996). Aunque inicialmente sirvieron como puntos de encuentro entre la comunidad científica y la burocracia gubernamental, con el tiempo, en diversos países iberoamericanos, las élites científicas han

ganado protagonismo dentro de estos consejos, especialmente en la toma de decisiones sobre financiamiento y evaluación académica. Cuando un Consejo de Investigación opera con cierto grado de independencia en la asignación de recursos y cuenta con la presencia de científicos en cargos estratégicos del gobierno, se crean condiciones propicias para el desarrollo de estructuras organizativas que promueven la autonomía y la relevancia científica. No obstante, es difícil clasificar a los participantes de estos consejos como pertenecientes exclusivamente a la cultura académica o burocrática, ya que su funcionamiento y las políticas científicas que implementan suelen reflejar un solapamiento de ambos rasgos culturales. La burocracia de los Consejos se volvió receptiva a los valores científicos, dejando en manos de las élites científicas el poder de tomar decisiones sobre cuestiones cognitivas y sociales en el ámbito científico, así como sobre los criterios académicos y los estándares que validan el trabajo sustantivo, mediante la interpretación de las normativas disciplinarias (Mulkay, 1976b). En esa época, las recomendaciones se centraron en un enfoque orientado a la oferta (Aguilar y Aristimuño, 2018), presentando la ciencia como una actividad fundamental que facilitaría el desarrollo de aplicaciones tecnológicas y promovería el progreso socioeconómico.

En América Latina, la confluencia de la creencia respecto a las posibilidades de la CyT y la necesidad de planificación estatal, llevó a que muchos países concibieran las soluciones de los problemas de organización de la ciencia, a partir de la integración de las actividades de CyT en la dinámica general. La creación de los Consejos de investigaciones fue un fenómeno que se dio desde mediados del siglo XX en la mayoría de los países latinoamericanos, bajo la influencia de la política internacional de la UNESCO y la OEA, a partir de un modelo de organización basado en el CNRS de Francia y el surgimiento del CONICET no se mostró ajeno a estas influencias. Este modelo lineal ofertista de la ciencia, es su paradigma fundamental, estaba sustentado en un interés fuertemente ligado al desarrollo de la élite científica autónoma con objetivos y métodos de evaluación propios, sin intervención externa (Aristimuño y Aguilar, 2015).

Durante el período de 1958 a 1971, bajo la presidencia de Bernardo Houssay, el CONICET exhibió un enfoque que reflejaba la predominancia de actores con características propias de una cultura académica. No obstante, las políticas de promoción del CONICET estaban estrechamente vinculadas a las universidades públicas por diversas razones: en primer lugar,

la creación del Consejo respondió a demandas provenientes de actores ligados al ámbito universitario; en segundo lugar, inicialmente el CONICET derivó la mayor parte de su presupuesto a las universidades; y, por último, los criterios de evaluación utilizados por el Consejo para evaluar el rendimiento de los investigadores guardaban similitudes con las herramientas analíticas y normativas de la política universitaria. La capacidad del CONICET para crear y sostener grupos de investigación en instituciones oficiales o privadas según los términos de los convenios, o bajo dependencia exclusiva, fue un poder atribuido con el decreto-ley 1291/58. Esta normativa, permitió el desarrollo de una política de ejecución flexible, en sintonía con el desarrollo de los grupos de investigación. Aunque entre 1958-1966, la idea de crear institutos era de importancia para el CONICET con Houssay como presidente, el mismo no fue una política prioritaria hasta 1976.

Durante la presidencia de Bernardo Houssay en el CONICET entre 1961-1971, la política institucional se enmarcó en una tendencia academicista autónoma, con intereses y rasgos culturales que se amoldaron a la idea de un consejo de investigación como un parlamento de científicos (Rip, 1996). Las políticas de planificación y dirección defendidas por el grupo de Bernardo Houssay pretendían un esquema de promoción de becas y subsidios donde la excelencia académica fuera el criterio de otorgamiento, un proyecto a la medida de la cultura académica. El modelo conceptual de incentivo a la CyT que escondía este proyecto era sin dudas lineal ofertista. En 1960 Houssay decía *“La mejor manera de tener ciencia aplicada es intensificar la investigación científica fundamental, pues de ella derivarán abundantes aplicaciones”* (Houssay, 1960: 11). Durante el proceso de surgimiento y fortalecimiento institucional, con manifestaciones diversas en varios ámbitos, la introducción de la categoría de investigador (diferenciada además de la de técnico) permitió distinguir el capital simbólico científico de la mera antigüedad y la experiencia docente (Hurtado, 2010; Feld, 2015). Este modelo se quiebra con la reforma del Estatuto de la CIC en 1973, y la política de creación de institutos bajo la dependencia directa del CONICET entre 1976-1983. La CIC se configuró como un instrumento orientado a obtener mayor prestigio y reconocimiento en el ámbito científico luego de la reforma. Los mecanismos de producción de conocimiento, evaluación y coordinación de la carrera establecieron una clara separación y división del trabajo entre las universidades, centradas en la enseñanza y con menos recursos humanos para la investigación, y el CONICET, enfocado exclusivamente en la promoción y realización de la

ciencia. A pesar de que el Consejo, al igual que en las universidades, se dio una política similar de control y depuración ideológica, se destacó un camino diferente en lo que respecta al presupuesto y dinámica de ambas instituciones. Fue a partir de la última dictadura militar, que el Ministerio de Educación llevó a cabo una política de transferencia de recursos para investigación, desde las universidades hacia el CONICET (Bekerman, 2009). Durante el periodo comprendido entre 1976 y 1983, el CONICET adoptó políticas académicas de orientación corporativa, lo que implicó una restricción en la asignación de financiamiento en beneficio de ciertos actores específicos, principalmente directores de institutos que, en su mayoría, eran miembros del directorio y de las comisiones de institutos. En este contexto, el fortalecimiento de características de naturaleza corporativa afectó a grupos de interés dentro de la comunidad científica, poniendo en entredicho dos aspectos fundamentales de lo público: su naturaleza colectiva y su accesibilidad. La política del Consejo fortaleció la cultura académica entre los beneficiarios y fue un espacio de refugio frente a la escalada de violencia y persecución ideológico del gobierno cívico-militar; sin embargo, la política del CONICET posibilitó procesos de concentración de recursos y control intelectual en manos de directores de institutos y comisiones asesoras de institutos. Este proceso marcó un distanciamiento político estructural con las universidades nacionales durante el crecimiento interno del CONICET entre 1976-1983 (Bekerman, 2018).

En la tercera parte de la tesis, en el capítulo V en particular, se retoma esta descripción histórica sobre la herencia de la última dictadura militar en el CONICET al momento de analizar en profundidad los procesos de gobernanza y cambios en la gobernabilidad frente al retorno de la democracia y las gestiones posteriores.

Tercera parte: Procesos de gobernanza y gobernabilidad del CONICET entre 1983-2008

Capítulo V. El perfil normativista la gobernanza y gobernabilidad del CONICET entre 1983-1989

Dinámicas presupuestarias en el SPI con la reapertura democrática

Con el retorno de la democracia a fines de 1983 en la Argentina, el Gobierno Alfonsín se desarrolló en un contexto de profundas limitaciones o condicionamiento financieros en las diversas áreas de las políticas públicas. En ese marco, los recursos nacionales para el conjunto de instituciones científicas y tecnológicas del país fueron inestables. Sin embargo, se llevó a cabo una política de normalización de las principales instituciones de CyT, buscando subsanar la pesada herencia de la última dictadura cívico-militar. En aquella época, en el área de Ciencia y Técnica, había dos subáreas: La Subsecretaría de Ciencia y Tecnología (SUBCYT), bajo la dependencia de la Secretaría de Planeamiento, y el CONICET en el espacio del Ministerio de Educación. Sin embargo, la relación entre la SUBCYT y el CONICET arrastraba hechos conflictivos o disociados desde las décadas de 1960 y 1970 (Hurtado, 2010; Feld, 2015). Con el retorno de la democracia, se devolvió a la Subsecretaria de Ciencia y Tecnología el rango de Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT), un compromiso político que Alfonsín había asumido antes de llegar al cargo (Hurtado, 2010).²⁷ Para dirigir a la SECYT se designó a Manuel Sadosky,²⁸ fuertemente influenciado por las ideas del pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y sociedad (PLACTS).²⁹ El equipo de Sadosky estaba conformado por investigadores reformistas de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA, muchos de ellos habían sido expulsados en 1966, luego de la Noche de los Bastones Largos.³⁰ La gestión de Sadosky asumió a la secretaría con el diagnóstico de que el conjunto de las instituciones de CyT se encontraban dispersos, carentes de coordinación y planificación. La SECYT había sido creada bajo la función de formulación y planificación de la política de CyT, pero su trayectoria institucional y especialmente el

²⁷ Durante 1982, las ideas sobre la política de CyT fueron discutidos por grupos de intelectuales en el Centro de Participación Política de la UCR que dirigía Jorge Roulet (Sadosky, 1989).

²⁸ Manuel Sadosky, nació en Buenos Aires en 1914 y fue un matemático, físico e informático argentino. Fue profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) a partir de 1955, vicedecano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA entre 1957 y 1966.

²⁹ Las principales preocupaciones del movimiento Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS), denominado de esta forma por Dagnino, Thomas y Davyt (1996), radicaban en la relación entre ciencia, tecnología y problemáticas socioeconómicas en Latinoamérica enmarcadas en un contexto periférico desde la geopolítica internacional.

³⁰ Fue un hecho de desalojo violento por parte de la Policía Federal Argentina el 29 de julio de 1966, en cinco facultades de la UBA, ocupadas por estudiantes, profesores y graduados, en oposición a la decisión del gobierno militar de intervenir las universidades y anular el régimen de cogobierno.

crecimiento exponencial del CONICET a lo largo de los gobiernos militares, había relegado al organismo a un lugar marginal y de escasa claridad política (Hurtado, 2010; Bekerman, 2010; Del Bello, 2014; Feld, 2015).

La gestión buscó llevar a cabo un proceso de democratización de las instituciones de CyT y poner fin a la persecución ideológica heredada de la última dictadura militar. Sadosky y su gabinete se plantearon cuatro objetivos principales para su gestión:

1) Consideraban que la *“ciencia y la tecnología no eran elementos de lujo”* (Sadosky, 1989:14) para el país, sino instrumentos de importancia para la independencia nacional. En esta línea, se aspiraba a lograr una efectiva vinculación entre el sistema científico-técnico y la planificación nacional, fortaleciendo la relación entre la investigación tecnológica con el sistema productivo, la investigación científica y el sistema educativo. Según el secretario de la SECYT:

“Teníamos que admitir que entre el grupo científico-técnico que existía en el país [...] y el sector productivo, había poquísima vinculación. Los industriales, los ganaderos o los empresarios no iban con sus problemas a la Universidad, al CONICET o al INTA. Tampoco era usual ni frecuente que resultados logrados en los laboratorios universitarios o en institutos se volcasen a la actividad productiva.” (Sadosky, 1989:15).

2) Devolver el lugar central a la educación y a las universidades nacionales en el complejo científico y tecnológico, fuertemente debilitadas por la última dictadura militar y despojada de sus capacidades científicas.

3) La gestión asumía el diagnóstico de que el conjunto de las instituciones de CyT se encontraban dispersos, carentes de coordinación y planificación. La SECYT había sido creada bajo la función de formulación y planificación de la política de CyT, pero su trayectoria institucional y especialmente el crecimiento exponencial del CONICET a lo largo de los gobiernos militares, la habían relegado a un lugar marginal y de escasa claridad (Del Bello, *et al.*, 2007; Hurtado, 2010; Bekerman, 2010; Feld, 2015).

4) Finalmente de Sadosky, la gestión buscó llevar a cabo un proceso de democratización de las instituciones de CyT y revertir las consecuencias negativas de la persecución ideológica heredada de la última dictadura cívico-militar.

En este sentido, la nueva administración se esforzó por revitalizar el papel de la SECYT como entidad coordinadora y diseñadora de políticas. Sin embargo, alcanzar los objetivos propuestos resultó difícil, especialmente dadas las limitaciones presupuestarias. Aunque las restricciones económicas representaron un desafío significativo, la gestión de Sadosky exhibió características de una cultura burocrática, preocupada por redirigir el funcionamiento del SPI y reducir las disparidades entre las instituciones científicas, con un enfoque particular en las universidades públicas y el CONICET, en el contexto de normalización de las instituciones científicas y tecnológicas en Argentina. El interés por la planificación y organización de los recursos, la aplicación de normas de transparencia y acciones que tendieran a reconstruir el vínculo entre las instituciones, fueron características de la agenda política de la SECYT entre 1983-1989. Mucho de los actores que tomaron posiciones dentro de las gestiones en la SECYT y en el CONICET con el retorno de la democracia, tenían el interés por llevar a cabo una administración transparente de los recursos volcados a la ciencia, pero no estaban ajenos de los intereses de la cultura académica, especialmente de los actores que habían sido fuertemente marginados durante la última dictadura militar.

A partir de 1984, el gobierno de Alfonsín reconoció dos estrategias económicas: la inicial, a cargo de la gestión de Bernardo Grinspun (hasta enero de 1985) y la que se desarrolló desde entonces con el Plan Austral hasta el estallido hiperinflacionario de 1989, que derivó en la asunción anticipada de Carlos Menem. Los enfoques que guiaron las acciones durante 1984 procuraron reparar las consecuencias de la política dictatorial sobre los salarios, la ocupación y la distribución de ingresos. Para ello, se definió una política de ingresos que apuntó a mejorar la situación de los trabajadores e impulsar el crecimiento del mercado doméstico, por sobre la negociación con los acreedores externos y los organismos multilaterales de crédito. La inflación y el déficit fiscal se identificaron como los grandes problemas a resolver: el carácter oligopólico de la economía argentina, las exorbitantes transferencias de recursos públicos al capital concentrado interno y el peso de la deuda externa. En este marco, en Argentina, el Estado siguió desempeñando un rol fundamental en la financiación del SPI durante los ochenta (Azpiazu, 1992).

Cuadro N°13. Erogaciones de funciones y caracteres de la Finalidad 8 en los años 1984, 1986 y 1988. En porcentajes.

FINALIDAD 8 DEL PRESUPUESTO NACIONAL	Periodos		
	1984 (%)	1986 (%)	1988 (%)
Funciones			
Capacitación y promoción	13,9	12,0	14,4
Investigación y desarrollo	72,8	76,6	71,4
Ciencia y técnica sin discriminar	13,3	11,4	14,2
TOTALES	100	100	100
Carácter			
Administración central	4,1	9,7	4,8
Cuentas especiales	2	0,7	2,6
Organismos descentralizados	93,9	89,6	92,6
TOTALES	100	100	100

*Según tipo de cambio paralelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos SECYT (1989).

Según el Cuadro N° 13 algunos aspectos a destacar entre el Presupuesto de Finalidad 8 de 1984 y el de 1988, es que aumentaron los gastos de personal, lo cual evidenciaría fuertes limitaciones en las funciones en instituciones como el CONICET a partir de 1987. Si se atiende a las tres funciones comprendidas en la Finalidad 8, más del 70% en los tres periodos seleccionados corresponden al rubro de investigación y desarrollo, mientras que el resto de las erogaciones se distribuyen en proporciones similares. De esta forma, en lo que respecta a ciencia y técnica sin discriminar, se registró una disminución en 1986 con 11,4% y un incremento a 14,2 % en 1988; por otro lado, capacitación y promoción científica-técnica recibió un 13,9% en 1984, un año después del retorno democrático y a finales de la década en 1988 registró 14,4%, es decir, con un incremento de las erogaciones de 0.3%. En esta última función de capacitación y promoción científica-técnica, la totalidad de créditos presupuestarios correspondía a CONICET a lo largo de los distintos años seleccionados.

Así, también se destaca la preeminencia de las instituciones descentralizadas y autónomas que a lo largo de la década, concentraron más del 90% del total de las erogaciones (Azpiazu, 1992: 199). En tanto, la administración central o la SECYT, a lo largo del período registró un incremento en 1986, con un 9,7% de la captación de las erogaciones, un 5.6 pp. más que en 1984. Sin embargo, en 1988 la SECYT volvería a percibir una proporción de ingresos de 4.4%, volviendo a destacar que el carácter de planificador de políticas de CyT en el SPI, no lograba ser acompañado en la distribución presupuestaria.

Cuadro N° 14. Evolución de la asignación del presupuesto Finalidad 8 según jurisdicción e institución en 1984,1986 y 1988. En Millones de U\$S corrientes y en porcentajes.

Jurisdicción y organismo	Años		
	1984 (%)	1986 (%)	1988 (%)
SECYT	35,7	32,8	42,2
Administración central	0,3	0,7	0,7
CONICET	35	31,8	41,1
Fundación M. Lillo	0,4	0,3	0,4
Secretaría de Industria y Comercio Exterior			
INTI	0,1	-	4,3
Presidencia de la Nación			
CNEA	24,4	29,9	17,1
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	24,7	21,4	21,1
INTA	24,7	21,4	20,4
INIDEP	-	-	1,3
Secretaría de Educación	9,5	6,2	8,1
UBA	1,9	1,2	1,8
Otras Universidades	7,6	5	6,3
Secretaría de Vivienda y Ordenación Ambiental	0,8	2	0,6
Ministerio de Defensa	3,4	1,8	3,7
Estado Mayor General de la fuerza Aérea	1,3	1,1	1,9
Estado Mayor de la Armada		-	0,4
Secretaría de salud		-	-
Obligaciones a cargo del tesoro	0,1	6,6	-
TOTAL	100	100	100

*Según tipo de cambio paralelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos SECYT (1989).

Si se observa el cuadro N°14, la distribución del presupuesto en el SPI durante la década del ochenta por jurisdicción o institución responsable de ejecución, los organismos descentralizados (CONICET, CNEA y el INTA) suman la quinta parte del total (84.1% en 1984), (83,1% en 1986) y (78,6% en 1988). Así también, la única institución del SPI que creció en la captación de presupuesto en el SPI, fue el CONICET, que pasó de 35% en 1984 a 41,1% en 1988, con una diferencia porcentual de 6,1pp. En este marco se inscribe la SECYT, la Fundación Miguel Lillo (Tucumán), el INTI, el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), las Universidades y otras instituciones del SPI. Por lo tanto, uno de los aspectos sobresalientes de la distribución relativa del presupuesto de Finalidad 8 a lo largo de la década del ochenta, es la predominancia de las actividades

relacionadas a la investigación y desarrollo (Azpiazu, 1992) y la canalización a una cantidad reducida de instituciones descentralizadas como el CONICET, CNEA e INTA.

Por lo tanto, el presupuesto se vio debilitado principalmente en la CNEA, en el INTI, siendo el CONICET el único organismo que incrementó su participación presupuestaria a lo largo del gobierno radical. La CNEA pasó de una participación del 24,4% en el presupuesto total para CyT en 1984 al 17,1% en 1988. El INTA, por su parte, paso del 24,7% al 20,4%. El presupuesto de las universidades también cayó en términos relativos del 9,5% al 8,1%. El CONICET, en cambio, vio sus partidas presupuestarias incrementarse de 35% al 41% en el primer caso (Azpiazu, 1992). Según Sadosky (1989), la ventaja del CONICET en el SPI, radicó en la posibilidad de ser beneficiario de un préstamo importante del BID (conocido como BID II y que se analiza en profundidad en este capítulo de la tesis). En 1988, los fondos asignados a la Finalidad 8 fueron de aproximadamente USD 300 millones, el 2,60% del Presupuesto General de la Administración Nacional (PGAN), del cual el 70% del total de las erogaciones correspondieron a la función de investigación y desarrollo. En la misma, en la distribución presupuestaria según organismos de ejecución, más del 90% del total correspondió a organismos descentralizados (SECYT,1989). En paralelo, la SECYT dio continuidad a los Programas Nacionales que se habían iniciado en 1973 y que recibían su financiamiento principalmente del Programa 930 (en el Área de Ciencia y Técnica) del CONICET (Sadosky, 1989). El financiamiento de los Programas era escaso al momento del retorno a la democracia y durante toda la década del ochenta fue disminuyendo fruto de la crisis económica (Aristimuño, 2017). Constituían foros de concertación entre investigadores y representantes del empresariado y nodos de planificación científica y productiva sectoriales, pero en los hechos habían devenido en una segunda ventanilla de menor rango para financiar proyectos de investigación. El 90% de los recursos anuales que llegaban a los Programas se destinaban a financiar proyectos de investigación, con lo cual quedaban escasos recursos para las actividades de concertación y planificación de los sectores. Durante la gestión Sadosky los programas de Biotecnología e Informática y Electrónica fueron los más financiados. Las principales iniciativas de cada uno fueron el Centro Argentino Brasileño de Biotecnología (CABBIO), y la Escuela Latinoamericana de Informática (ESLAI) respectivamente (Sadosky, 1989).

Durante la década del ochenta en Argentina, un aspecto económico destacado fue la dificultad para gestionar la amplitud de los desequilibrios en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales mediante los métodos tradicionales de estabilización. Otro aspecto relevante fue el carácter explosivo de la situación; es decir, el régimen económico generó un patrón temporal de comportamiento en algunas variables macroeconómicas clave, lo que resultó en una tendencia de los desequilibrios a ampliarse en lugar de reducirse con el tiempo. En este contexto la evolución salarial de las instituciones del SPI en la Argentina durante el radicalismo se caracterizó por una marcada disminución del poder adquisitivo una “*subvaloración de los recursos humanos científicos y tecnológicos altamente calificados*” (Bramuglia, 1992: 259). Según el Secretario de la SECYT en un informe a finales de su gestión manifestó que “*el azote de la inflación y la desactualización permanente de los sueldos de investigadores y técnicos han demandado un esfuerzo desproporcionado y frustrante*” (SECYT: 1989:53). Durante la década del ochenta, las remuneraciones de los investigadores del SPI en Argentina fueron más inestables y bajas en comparación con las de otros países latinoamericanos, así como con las de otros empleos de alto nivel o profesionales del sector privado (Oteiza, 1992).

Cuadro N° 15. Evolución promedio de las remuneraciones según institución del SPI. (1984-1988). A valor U\$S según tipo de cambio paralelo.

Períodos	Institución							
	CONICET		CNEA		INTA		UBA	
	Altas Categorías	Bajas Categorías	Altas Categorías	Bajas Categorías	Altas Categorías	Bajas Categorías	Ded.exclusiva (20 años de ant.)	Ded. Exclusiva (sin ant.)
1984	711,66	375,5	1015,16	713	652	472,66	840	417,75
1985	636	349,66	698,91	576,16	517,33	467,33	610,91	305,25
1986	621,41	342,16	645,91	558,83	560,33	507,58	577,08	283,08
1988	523,41	292,83	961,5	761,66	605,33	512,66	627,16	425,91

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos elaborados por Bramuglia (1992: 269-270-271).

Con la nueva gestión liderada por Sadosky en la SECYT, se vislumbraba al inicio del proceso de democratización de las instituciones científicas la posibilidad de restablecer la redistribución salarial de los investigadores. Sin embargo, esta aspiración se vio fuertemente condicionada por las limitaciones económicas. En Argentina, la alta dependencia de fondos públicos nacionales es notable, siendo el Estado responsable de la dependencia institucional del personal de investigación durante la década del ochenta.

De acuerdo con el Cuadro N° 15, las reducciones salariales promedio en dólares se produjeron en 1984 y 1985, poco después de la implementación del Plan Austral. En el CONICET, por ejemplo, las remuneraciones de las altas categorías (investigador superior e investigador principal) disminuyeron en comparación con 1984. De manera similar, las altas categorías de los investigadores de CNEA experimentaron una reducción del casi 40%, al igual que las del INTA. Incluso el salario de un profesor de dedicación exclusiva con 20 años de antigüedad en la UBA, aunque se mantuvo alto, cayó casi un 30% hacia 1986.

A lo largo del período 1984-1988, la CNEA mantuvo salarios altos en comparación con el CONICET, INTA o la UBA. Las estructuras salariales del Estado requerían una gestión constante de actualización salarial. En el caso del CONICET, cuyos científicos formaban parte de la plantilla de personal de la administración pública, se vio afectado por la política financiera del gobierno y los salarios del sector público como mecanismo de ajuste.

A pesar de diversas estrategias implementadas para diversificar las oportunidades de empleo para los investigadores, como contratos de consultoría, convenios de investigación con el sector privado y legislación sobre innovación tecnológica, el sistema de apoyo a la investigación universitaria, estos esfuerzos no lograron resolver la depreciación salarial del investigador. La volatilidad de la tasa de inflación, que refleja su respuesta a shocks reales, monetarios o a tensiones distributivas, es más pronunciada en un entorno de alta inflación que en condiciones diferentes. Esto limita la eficacia de los instrumentos de política económica en el corto plazo. Así, un régimen de alta inflación repercutió en la dedicación al trabajo de investigación, provocando una dispersión del personal científico y académico, *“convirtiendo la multiplicación de los mini-empleos en una realidad laboral cotidiana”* (Casalet, 1992: 237). Esta situación terminó impactando en la credibilidad que regía en las instituciones SPI, dado que los investigadores veían difícil continuar con los proyectos de

investigación en paralelo al debilitamiento del flujo compensatorio, en donde los salarios no tenían un carácter remunerador acorde a las capacidades del personal científico.

Si bien el período 1976-1983 se distinguió por el deterioro y posterior ruptura de las instituciones democráticas, lo que tuvo un impacto negativo en la política científica y en el trabajo académico, exacerbando los procesos de dispersión y pérdida de investigadores formados, el lapso que abarca desde finales de 1983 hasta 1989 se caracterizó por el impulso hacia la reapertura democrática y la adopción de nuevas formas de gobernanza en el SPI. Esto se reflejó particularmente en el CONICET, como se analizará en secciones posteriores. Las nuevas autoridades encargadas de la reorganización de las instituciones científicas se propusieron mitigar los desequilibrios institucionales que se habían agudizado durante la última dictadura militar.

En definitiva, éste período como se verá más adelante, estuvo caracterizado por la intención de recomponer los vínculos entre las instituciones del SPI, luego de las fuertes transformaciones acaecidas a lo largo del último interregno militar.

Cambios en la autoridad y autonomía de los actores directivos

La noción de reorientar el CONICET con el retorno de la democracia hacia principios de transparencia en la gestión de fondos, regulación de actividades y establecimiento de criterios que fomenten una distribución equitativa de recursos para la investigación refleja una influencia de la cultura burocrática en los ámbitos de dirección y gestión del CONICET. En este contexto, emergen procesos de gobernanza académica normativa, donde se destaca la aplicación rigurosa de normas y reglamentos predefinidos para la toma de decisiones en el ámbito académico del CONICET. El liderazgo, la toma de decisiones, la participación, la representación y el control sobre las decisiones comenzaron a fundarse en la transparencia de funciones y la delimitación de las capacidades de autoridad y autonomía de los actores involucrados en la institución.

La necesidad de reencausar el CONICET, se acoplaba a una política general de las instituciones de CyT de la Argentina durante el radicalismo. En este contexto, al elevar nuevamente a la SUBCYT al rango de Secretaría, se facilitó la designación del Dr. Carlos Abeledo como nuevo presidente del CONICET en 1984. Abeledo lideró un proceso de reestructuración de la institución y la formación de un nuevo directorio en agosto de 1986 (CONICET, 1989). Al ubicar al CONICET bajo la jurisdicción de la SECYT, se buscaba

mejorar la coordinación de la institución con otros actores del SPI en Argentina, especialmente con las universidades públicas. En palabras de Abeledo:

“El CONICET no es (ni podría serlo) una institución que actúa aisladamente, en forma independiente de la sociedad. Como organismo del Gobierno Nacional recibe un presupuesto que es producto del esfuerzo de la comunidad [...] Por ello no basta con propugnar un fortalecimiento institucional de los organismos de ciencia y técnica y el incremento de los recursos presupuestarios”. (CONICET, 1989: 3)

Al asumir el Dr. Carlos Abeledo la conducción presidencial del CONICET y en virtud del contexto de retorno democrático, las autoridades del nuevo directorio y de la SECYT pudieron constatar los problemas institucionales heredados de la última dictadura militar.

“Fue a principios de mayo de 1983, en que el Dr. César Vázquez (que era ex-Secretario de Ciencia y Técnica) y Rabasa Sol (exsubsecretario de Ciencia y Técnica) radicaron como investigadores del CONICET después de denunciar a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. En su denuncia, afirmaban que el gobierno del CONICET había pasado a manos de un reducido grupo de administrativos durante la dictadura, mientras que los científicos perdieron el control.” (Fragmento de entrevista a un miembro del directorio del CONICET entre 1986-1989, septiembre de 2018).

La necesidad de regularizar el sistema de evaluación, financiamiento y gestión de recursos del CONICET surgió como una demanda política con el retorno de la democracia. La gobernabilidad emergente de los procesos de gobernanza académica normativa resaltó que la capacidad de respuesta a estas demandas, la coordinación entre los actores internos del Consejo y la estabilidad y legitimidad de la nueva gestión entraban en conflicto con la herencia militar y el fuerte carácter corporativo que la institución había adquirido, en medio de denuncias por la falta de transparencia en la gestión presupuestaria del CONICET.

Ante esta situación, la administración liderada por Abeledo definió objetivos para el Consejo que reflejaban la incorporación de criterios externos a la cultura académica, de carácter

corporativo. Estos criterios estaban relacionados con el interés burocrático de normalizar la institución:

i) Un primer objetivo promovido desde la presidencia del CONICET fue abordar la demanda política de restaurar la transparencia en las acciones de sus órganos de gobierno. Este enfoque dio paso a la introducción de características burocráticas ligadas a valores de normalización y transparencia en los espacios de dirección del Consejo.

“Frente al cuadro que se vivía en ese momento, la conducción del CONICET dictamino por medio de una resolución que fijaba un sumario para todos aquellos vinculados con denuncias por manejos extraños de los fondos”. (Fragmento de entrevista a secretario del Departamento de Asuntos Jurídicos, 1984-1988).

La resolución a la que se hace referencia es la Resolución N° 4/84, donde se determinó que, debido a la gravedad y la importancia de los hechos a investigar relacionados con el presunto manejo irregular de fondos públicos, que comprometían el prestigio de la institución, el directorio decidió presentar una denuncia penal ante la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas para garantizar la imparcialidad del proceso.

ii) Un segundo objetivo político de la gestión fue oficializar los procedimientos de adjudicación de proyectos, becas e ingresos a carreras, lo cual se logró mediante la estandarización de los criterios de evaluación para acceder a financiamiento. Esto implicó cumplir con las demandas de la cultura académica, pero también permitir que los recursos fueran utilizados por actores que no necesariamente pertenecían al CONICET, sino que provenían de las universidades públicas. Además, se implementaron mecanismos de control sobre las actividades de las comisiones asesoras disciplinarias y se crearon herramientas que garantizaban el derecho de defensa y el uso adecuado de los recursos según la legislación por parte de los investigadores. Estos cambios representaron criterios burocráticos, más orientados hacia un interés implícito de normalización y equidad, que comenzaron a ser aplicados por el directorio en su totalidad.

iii) Un tercer objetivo, en consonancia con el enfoque político de promover la transparencia institucional, fue propuesto por la administración de Abeledo. Consistía en la necesidad de restablecer los lazos con la universidad pública, respaldando la investigación en las

facultades, centros, departamentos e institutos considerados prioritarios por el CONICET en ese momento. Esta iniciativa tenía como objetivo diseñar instrumentos que beneficiaran a actores que no necesariamente pertenecían al CONICET. Esta orientación externa de los instrumentos de promoción del CONICET entre 1983 y 1989 se basó en una política organizativa centralizada, donde el directorio recuperó su autoridad y autonomía en los actos administrativos.

iv) El cuarto objetivo de la administración liderada por Abeledo fue iniciar negociaciones con el BID, con la aprobación del Ministerio de Economía, para obtener un segundo préstamo que respaldara la reactivación de la política de promoción científica. Además, se buscaba organizar las primeras experiencias de transferencia tecnológica del CONICET con el sector productivo.

La gobernanza académica normativa se tradujo en una transición de una política organizativa descentralizada, donde el directorio operaba de manera fragmentada bajo la dirección de un interventor y un comité interventor, hacia una política organizativa centralizada. Ante este cambio, surge la pregunta: ¿De qué manera la adopción de una política organizativa centralizada afectó el ejercicio formal de la autoridad de los directivos del CONICET?

Fue a través del Decreto N° 724/86 que se reformó la carta orgánica del CONICET, a partir del cual el directorio (principal órgano de conducción colegiado) se redujo a 1 presidente y 5 directores.

“Al pasar a una estructura de 5 directores, decidimos que tenían que ser full time [...] Teníamos que armar una dirección más ejecutiva con un menor número de directores y más dedicados a la gestión”. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo, Presidente del CONICET 1984-1989. Junio de 2018).

Las designaciones a los cargos siguieron siendo producto exclusivo del presidente de la República, en base a nombres de prestigio y trayectoria profesional en la actividad científica y tecnológica argentina (una combinación de investigadores y gestores de prestigio como Abeledo y Kovalskys), propuestos por Sadosky, Secretario de la SECYT durante el radicalismo. De la totalidad de integrantes del directorio, el Poder Ejecutivo designaba al presidente del CONICET y el directorio elegía a su vicepresidente.

“Creo que el criterio para conformar el nuevo directorio se basó en buscar personas con alto nivel científico, sean o no sean miembros de la Carrera de Investigador del CONICET. Se eligió personas que respondieran o estuvieran en sintonía con las políticas de la SECYT”. (Fragmento de entrevista a Quel, José Eduardo del CEILAP-CONICET en la década del ochenta. Julio de 2019).

Cuadro N° 16. Composición del directorio del CONICET entre 1986-1989.

Cargos en el Directorio	Disciplina	(f)	%
Presidencia	Ciencias Químicas	1	17%
Vicepresidencia	Ciencias del Hombre y la Sociedad	1	17%
Director	Ciencias del Planeta Tierra	1	17%
Director	Ciencias de la vida	1	17%
Director	Ciencias Físicas	2	33%
TOTAL		6	100%

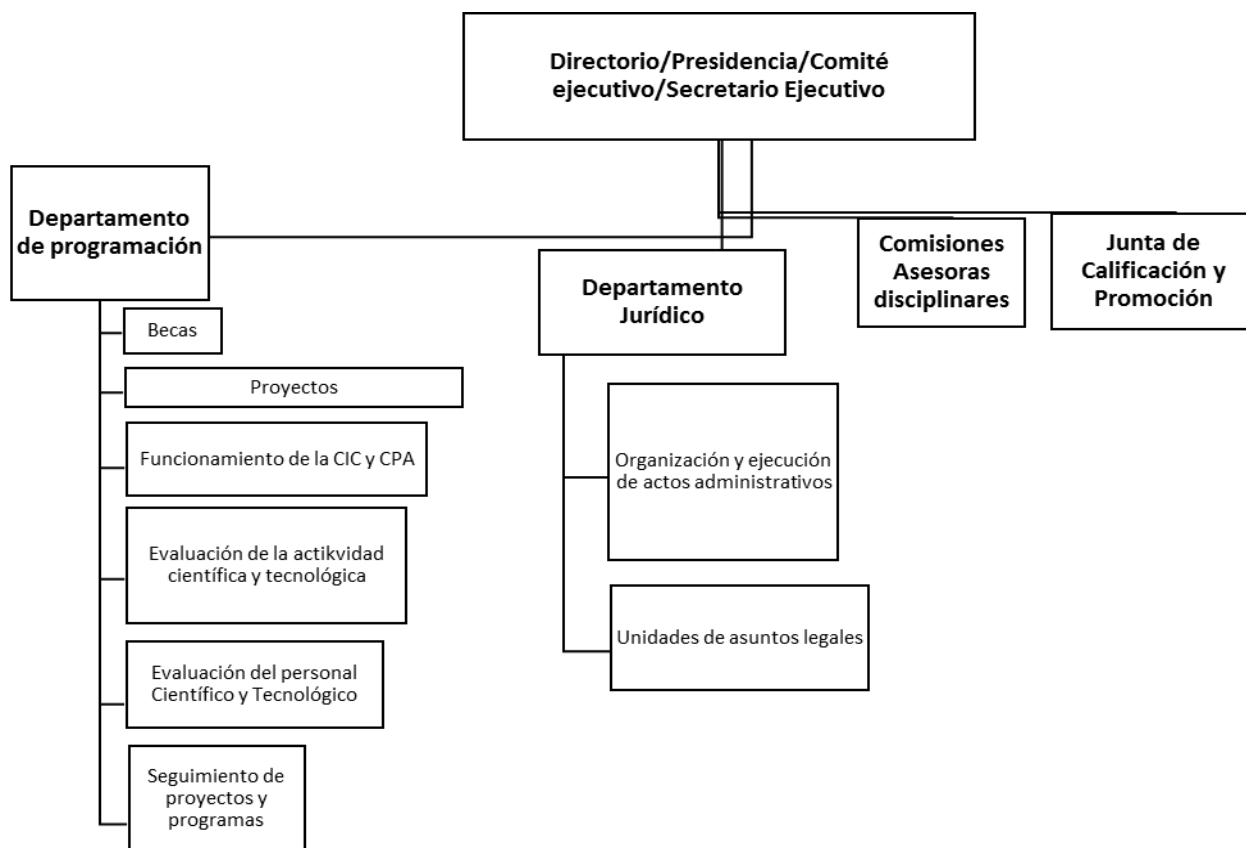
Fuente: Elaboración propia.

El primer directorio de esta nueva gestión, fue designado por medio del Decreto presidencial N° 882 (firmado por el presidente de la República Argentina, Raúl Alfonsín el 5 de agosto de 1986), con un mandato reglamentario de dos años e integrado por: Dr. Carlos Rafael Abeledo (presidente); Prof. Gregorio Weinberg (Vicepresidente); Dr. Huner Fanchiotti (Director); Dr. Benjamín Frydman (Director); Dr. Silvio Kovalskys (Director) y el Dr. Humberto Alagia (Director incorporado en 1987). Según el director del CEILAP-CONICET: Tal como aparece en el gráfico N°16, a partir de 1986 hasta 1991 el CONICET estaría conformado por un órgano colegiado integrado por el directorio, la presidencia, el comité ejecutivo y un secretario ejecutivo.³¹ Después lo complementaba en funciones un departamento de programación que se ocupaba de del seguimiento de los proyectos subsidiados, las becas, programas (SAPIU), aspectos administrativos de las carreras y procesos evaluativos internos. También estaba el departamento jurídico, encargado de

³¹ En 1991 durante la dirección de Matera en la SECYT se vuelve a dar una intervención en el directorio del CONICET con reformas en su carta orgánica. Estos hechos serán retomados y profundizados en el capítulo seis de la tesis.

configurar los actos administrativos y la aplicación de normativas internas. El Departamento Jurídico tenía el atributo de llevar a cabo rendiciones de cuenta, implementar políticas regulatorias en el funcionamiento de los institutos (con seguimientos mensuales e informes).

Gráfico N°8. Organigrama del CONICET durante la presidencia de Carlos Abeledo, 1983-1989.



Fuente: elaboración propia a partir de memorias institucionales del CONICET (1983, 1989).

Cuadro N° 17. Cambios en la administración de recursos, personal, construcciones y documentos orgánicos del CONICET. 1984-1989.

Reorganización Administrativa	Política de personal	Política de construcción	Documentos orgánicos
1. Informatización de la administración. 2. Se estableció el sector de Asuntos Jurídicos y el ingreso del CONICET al sistema de Informática de la Secretaría de Justicia de la Nación. 3. Se creó el sector de Control de Gestión para auditorías contables de los instrumentos de financiamiento.	1. Autorización para que los miembros de la Carrera de Personal de Apoyo desempeñen tareas en la sede central del Consejo. 2. Posibilidad de realizar asesorías rentadas en las Carreras de Investigador y Personal de Apoyo. 3. Cambios en la remuneración de personal y beneficios sociales.	1. Se continuó con las obras del Centro Regional de Investigaciones de Bahía Blanca, el Centro Regional de Investigaciones para el Desarrollo en Santa Fé y el Centro Patagónico en Puerto Madryn.*	1. Reforma de la Carta Orgánica por el Decreto N° 724 en 1986. Creación del Reglamento de subsidios.

*Las obras del CERIDE y CRIBABB se interrumpieron por la hiperinflación y terminaron en el período 1996-1999.

Fuente: Svampa y Aguiar (2019:16).

Además del equipo de apoyo, que incluía administradores y personal en secretarías, gerencias, y departamentos de coordinación, planificación y operaciones, se introdujo la figura institucional del director remunerado en el directorio, cuyos sueldos equivalían a los de un investigador superior de la CIC del CONICET (Del Bello, et al., 2007). Se estableció que los miembros del directorio no podían ocupar otros cargos públicos o privados, salvo en el caso de la actividad docente. De esta manera, se desarrolló una nueva cultura burocrático-académica en el directorio, enfocada en la gestión y coordinación de la ciencia para la política (Svampa y Aguiar, 2019).

Cuadro N° 18. Actos administrativos aprobados por actores directivos del CONICET entre 1983-1989. En en porcentajes.

Actores directivos	Actos administrativos							Totales marginales
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
Consejo Ejecutivo*	80,34%	-	-	-	-	-	-	8,73%
Directorio	19,66%	-	-	42,13%	100%	94,82%	100%	57,27%
Presidente	-	100%	88,68%	38,60%	-	-	-	28,75%
Secretario Ejecutivo	-	-	11,32%	19,28%	-	5,18%	-	5,25%
Totales marginales	10,87%	10,51%	14,76%	13,36%	15,04%	19,30%	16,17%	100%
TOTALES	100% (1.684)	100% (1.628)	100% (2.287)	100% (2.070)	100% (2.331)	100% (2.990)	100% (2.506)	100% (15.496)

*El Consejo ejecutivo operó hasta el nombramiento de Carlos Abeledo en la presidencia del Consejo.

Fuente: Svampa y Aguiar (2022: 69).

De acuerdo con el Cuadro N° 18, observamos que, a lo largo del período 1983-1989, se registró el mayor número de actos administrativos aprobados por los actores directivos en los años 1987 (15,04%) y 1988 (19,30%), con un aumento de 5,3 puntos porcentuales. La actividad administrativa se redujo del 19,30% al 16,17% entre 1988 y 1989, debido a la entrega anticipada de la gestión de Abeledo a Matera en el contexto de la transición del gobierno de Alfonsín a Menem. Sin embargo, es importante destacar que durante el período mencionado, el Directorio fue el actor directivo con mayor participación en el proceso de autorización de actos administrativos totales del CONICET (57,27%), seguido por el presidente con un 28,75%, (Svampa y Aguiar, 2022: 69).

Si realizamos una comparación anual, es relevante señalar que en 1983, durante el proceso de transición democrática, el Consejo Ejecutivo (un órgano de transición conformado por un total de quince investigadores independientes principales) asumió el 80,34% de las firmas autorizantes (1.353), mientras que el Directorio contribuyó con el 19,66% (331), lo que representa una diferencia de 60,68 puntos porcentuales. Esto indica la mayor autoridad del Consejo Ejecutivo en la autorización de los actos administrativos del CONICET en 1983, en medio de la inestabilidad institucional.

Con la designación de Carlos Abeledo como presidente (cuyo cargo se oficializó en 1986), las autorizaciones administrativas pasaron a estar bajo control presidencial en su totalidad, con 1628 resoluciones durante el año 1984. Sin embargo, las resoluciones con firma presidencial experimentaron una disminución progresiva en los dos años siguientes, alcanzando el 88,68% (2.028 resoluciones) en 1985 y el 38,60% (799 resoluciones) en 1986, lo que representa una diferencia de 50,08 puntos porcentuales, (Svampa y Aguiar, 2022: 70). La reducción en la autoridad del presidente en la aprobación de actos administrativos coincidió con la formalización de dos actores clave (el Directorio y el secretario ejecutivo).³² El secretario ejecutivo desempeñó un papel activo en la autorización de actos administrativos del CONICET, con un 11,32% en 1985 y un 19,28% en 1986. Por otro lado, el Directorio experimentó un aumento notable en la autorización de actos administrativos a partir de 1986, llegando al 42,13% (872 resoluciones autorizadas). A partir de ese año, el Directorio se convirtió en el actor directivo encargado de autorizar todas las resoluciones del CONICET

³² El secretario ejecutivo durante la administración de Abeledo fue Hector Pedro Oscar Ciapuscio designado en el cargo el 16 de enero de 1984 bajo resolución N°2/84 firmada por el presidente del CONICET.

hasta junio de 1989, cuando se realizó la entrega del poder al nuevo gobierno. Este aumento de autoridad por parte del Directorio y su mayor capacidad para resolver diversos actos administrativos desplazaron las firmas autorizadas del presidente, así como las del secretario ejecutivo, (Svampa y Aguiar, 2022: 71). Además del personal administrativo en los departamentos, cargos en secretarías y jefaturas internas, se introdujo la figura institucional del director remunerado en el Directorio, con sueldos equiparables a los de un investigador superior en la carrera de Investigador Científico y Tecnológico (CIC) del CONICET (Del Bello et al., 2014). Además, se estableció que los integrantes del Directorio no podían ocupar otros cargos públicos o privados, excepto en el caso de la actividad docente (Svampa, 2020).

Cuadro N° 19. Participación de los actores directivos del CONICET en la aprobación de resoluciones por temática agregada 1983-1989. En porcentajes.

Actores directivos	Resoluciones por temática agregada											
	Des. cargos	Sub. pro.	Becas	CIC	CPA	Insti.	Equi.	Fin. Ext.	Con. Uni.	Con. Prod.	RR.HH.	Totales marginales
Consejo Ejecutivo	1,86	5,36	2,11	22,15	25,89	33,44	6,47	20	24,38	-	60,23	8,73
Directorio	68,20	54,29	59,84	47,36	43,42	28,34	72,20	30	53,13	90,82	39,77	57,27
Presidente	16,73	34,62	38,05	30,49	30,68	38,22	1,25	30	22,50	9,18	-	28,75
Secretario Ejecutivo	13,20	5,73	-	-	-	-	20,08	20	-	-	-	5,25
Totales Marginales	17,35	27,70	24,52	14,07	4,71	2,03%	6,69	0,13	1,03%	0,63	1,14	100
TOTALES	100 (2.689)	100 (4.292)	100% (3.800)	100 (2.181)	100 (730)	100 (314)	100 (1.036)	100 (20)	100 (160)	100 (98)	100 (176)	100 (15.496)

Nota sobre categoría de temáticas agregadas: (Des. cargos) Designación de cargos directivos y departamentales// (Sub. Pro.) Subsidios de proyectos// (CIC) Carrera de Investigador Científico y Tecnológico// (CPA) Carrera de Personal de Apoyo// (Insti.) Institutos del CONICET// (Equi.) Equipamiento// (Fin. Ext.) Financiamiento Externo// (Con. Uni.) Convenios con universidades// (Con. Prod.) Convenios productivos// RR.HH. (Recursos humanos).

Fuente: Svampa y Aguiar (2022: 71).

Al analizar los datos de los totales marginales del Cuadro N°19 durante el período 1983-1989, se observa que los actores directivos del CONICET centraron sus actividades y autorizaciones de actos administrativos principalmente en temáticas relacionadas con proyectos de investigación (27,70%).³³ y becas (24,52%) durante el período 1983-1989

³³ A partir de 1985 comienzan a aplicarse el financiamiento a proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) y posteriormente los proyectos de Investigación Anual (PIA) para grupos de investigación científica y tecnológica tanto internos como externos a la dependencia del CONICET.

(Svampa y Aguiar, 2022: 71).³⁴ Así también se destaca una elevada cantidad de resoluciones sobre temática de designación de cargos,³⁵ con un 17,35% (2.689 resoluciones firmadas) y temas ligados a la CIC con un 14,07% (2.181 resoluciones) entre 1983-1989.³⁶ En este sentido, se evidencia que durante la gestión de Abeledo, la política de transparencia en el funcionamiento organizacional del CONICET se convirtió en un aspecto fundamental integrado en las responsabilidades y funciones de los actores directivos. Asimismo, se destacó la importancia de promover una agenda que abordara el otorgamiento de subsidios para proyectos y becas (Svampa y Aguiar, 2022: 72).

Por otro lado, a nivel de celdas, se vislumbra que el Directorio fue responsable de autorizar la mayoría de las resoluciones por temáticas agregadas entre 1983 y 1989, especialmente en las escasas 89 resoluciones (90,82%) de convenios productivos del CONICET con el sector privado a lo largo de todo el período,³⁷ como así también en las 748 resoluciones sobre infraestructura y equipamiento (72,20%) relacionado con adquisiciones de bienes, actualizaciones de equipos de laboratorios, donaciones recibidas. Por otro lado, se destaca la alta participación del Directorio en la autorización de resoluciones relacionadas con la designación de cargos directivos y departamentales, con un total de 1,834 resoluciones (68.20%), 2,274 de becas (59.84%) y 2,230 actos administrativos de subsidio de proyectos (54.29%) (Svampa y Aguiar, 2022: 72).

De igual manera, el presidente del CONICET desempeñó un papel crucial en la autorización de actos administrativos en diversas áreas durante el período 1983-1989. Destacó su participación en la aprobación de resoluciones relacionadas con becas, con un total de 1,486 (38.05%), y en la creación de institutos, con 120 resoluciones (38.22%) a lo largo de ese lapso.³⁸ Esta última temática trató aspectos relacionados con los procesos de regularización y judicialización de los directores de institutos y personas asociadas a la última dictadura

³⁴ A lo largo de estos años se firmaron 4.292 resoluciones que trataron sobre proyectos y 3.800 sobre temas de beca.

³⁵ Cargos en el Directorio, en los departamentos del CONICET, en las comisiones asesoras y juntas de calificación.

³⁶ Tanto para la categoría CIC como CPA se incluyen temas de presentación a ingresos, egresos y promociones en los escalafones.

³⁷ La mayoría de los convenios productivos fueron llevados a cabo con el sector de industria petroquímica y en la industria química durante la administración de Abeledo en el CONICET.

³⁸ En relación a las temáticas sobre institutos se hace referencia a los nombramientos y despidos de directores de institutos en un contexto de normalización de las funciones y atributos concedidos a estos actores fuertemente beneficiados de la última dictadura militar en Argentina.

militar, involucrados en episodios de malversación de fondos públicos. Así también, el presidente orientó sus autorizaciones a 1.486 resoluciones sobre temáticas de subsidio de proyectos (34,62%) y 6 firmas sobre temas de financiamiento externo (30%).³⁹ Cabe aclarar en esta última temática, que el presidente del Consejo encabezó las negociaciones y seguimiento del préstamo BID-CONICET II en 1986,⁴⁰ lo cual implicó un conjunto de actos administrativos vinculados a la gestión.

Durante el período de 1984-1989, la relación entre el CONICET y la SECYT se caracterizó por una mayor interacción, evidenciada en una regulación más intensa por parte de la Secretaría hacia el Consejo. A pesar de ello, el CONICET logró mantener un margen autoridad representativa que le permitió obtener financiación externa para llevar a cabo proyectos e investigaciones. En este contexto, la SECYT continuó fomentando un alto grado de autoridad y autonomía organizativa por parte del Consejo. La asistencia financiera proporcionada por el BID a través del préstamo BID II desempeñó un papel crucial en la consolidación y fortalecimiento del CONICET, especialmente en un entorno donde otras instituciones se veían debilitadas debido a medidas de ajuste presupuestario. Aunque la gestión de Sadosky en la SECYT no buscaba necesariamente favorecer al Consejo, las condiciones económicas desfavorables, junto con la importancia inherente del CONICET y la capacidad para obtener fondos adicionales del extranjero, hicieron que fuera prácticamente la única institución nacional de ciencia y tecnología que se consolidara. Este contexto puso de manifiesto que el ejercicio de autoridad política era necesario, pero no suficiente para abordar los problemas del CONICET.

n 1984, la SECYT instituyó la creación del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Técnica (CICYT) con el propósito de coordinar las políticas en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Este Consejo, presidido por Sadosky, estaba compuesto por representantes del CONICET, INTI, INTA, CNEA y universidades nacionales. La experiencia del CICYT, que perduró durante un año y medio en el panorama del sistema público de innovación de Argentina, representó un esfuerzo por parte de los funcionarios gubernamentales para coordinar las

³⁹ Las seis resoluciones sobre financiamiento externo son acuerdos y normativas ligadas al préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmado en 1987, que posibilitó que el CONICET contara con divisas para financiar la agenda de política durante la administración de Abeledo.

⁴⁰ Fue el segundo préstamo gestionado desde el CONICET para el acceso de recursos financieros destinados a financiamiento de proyectos y recursos humanos.

acciones de los diversos organismos del sector. En este sentido, fue necesario establecer estrategias, objetivos y criterios de evaluación tanto en la SECYT como en el CONICET. La generación de apoyo y legitimidad a través de la relevancia, la coordinación interinstitucional y el establecimiento de canales de diálogo, se convirtieron en herramientas indispensables para restablecer los vínculos del CONICET con otras entidades del sistema público de innovación, al mismo tiempo que se reafirmaba el papel de la SECYT en la coordinación y planificación de políticas en este ámbito. En un contexto de transición y normalización de las instituciones públicas con el retorno de la democracia, desde la dirigencia del CONICET y la SECYT se propiciaron esquemas de participación y representación que implicaron reorientar las capacidades de acción de los actores que conformaban la institución. De este modo, resultó necesario reformular las estrategias, misiones y criterios de funcionamiento en la SECYT y en el CONICET.

Un actor que se mantuvo entre 1984-1988 e intentó representar el interés por el vínculo entre el CONICET y la SECYT fue el Consejo Científico Tecnológico (CCT), órgano interno del Consejo creado a fines de 1983.

Cuadro N°20. Nómina de integrantes del Consejo Científico y Tecnológico del CONICET. 1984-1988.

Dr. Alejandro Arvia (La Plata) UNLP-Representante de los investigadores del CONICET.
Dr. Naren Bali (Capital Federal) Techint S.A. Propuesto por la Asociación Física Argentina.
Dr. Héctor Barra (Córdoba) Universidad Nacional de Córdoba.
Dr. Leopoldo Bartolome (Misiones) UNM Entidad Nacional Yacyretá
Dr. Rodolfo Casamiquela (Río Negro). Fundación Ameghino/Centro de estudios étnicos. Representante de los investigadores del CONICET.
Ing. Félix Chernuschi (CABA) UBA-Facultad de Ingeniería
Ing. Guillermo Covas (La Pampa) UNLPam- INTA
Dr. Patricio Garrahan (CABA)- UBA. Facultad de Farmacia y Bioquímica
Arq. Jorge Hardoy (CABA) Centro de Estudios Urbanos y Regionales
Ing. Rafael Kohanoff (CABA) Confederación General de la Industria (Representante del sector de producción)
Dr. Jorge Mazza (CABA) Unión Industrial Argentina (Representante del sector de producción)
Dr. Isidoro Orlansky (CABA). CONICET/UBA-Centro de Investigaciones de Dinámica del Mar y la Atmósfera.
Dr. Eduardo H. Rapoport (Río Negro) Universidad Nacional de Comahue
Dr. Arturo Roig (Mendoza)- CONICET-Universidad Nacional de Cuyo-Centro Regional de Investigaciones Tecnológicas
Dr. Edmundo Rúveda (Santa Fe)- Universidad Nacional de Rosario-Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas
Dr. Luis Saravia (Salta). Universidad Nacional de Salta
Ing. Miguel Thibaud (CABA). Sociedad Rural Argentina (Representante del sector de producción)
Dr. Roberto Williams (Mar del Plata) Universidad Nacional de Mar del Plata

Fuente: CONICET (1989: 26-27).

Según se evidencia en el cuadro N° 20 de listas de miembros, el CCT operaba como un consejo asesor compuesto por 18 investigadores designados por diferentes entidades de

instituciones de CyT, y por 3 representantes del sector productivo. El Dr. Sadosky presidía este consejo asesor. (Svampa y Aguiar, 2019). Según el expresidente del CONICET:

“El CCT era un consejo asesor para discutir políticas con un grupo más grande de gente. Periódicamente hacíamos consultas con gente que venía de distintas disciplinas. Eso en realidad se creó antes de 1984, cuando no había directorio y luego lo continuamos para tener una interacción con otros actores.” (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. Presidente del CONICET 1984-1989. Junio de 2018)

“Los miembros del CCT se reunían periódicamente, se sacaban ideas, se sugerían que caminos a seguir. Se buscaba que el CONICET se vinculara con otros organismos de CyT, universidades y con participación de industriales.” (Fragmento de entrevista a H. Fanchiotti, miembro del Directorio del CONICET entre 1986-1988 y vice-presidente entre 1988-1989. Noviembre de 2019).

La creación del CCT dentro del CONICET contribuyó a promover una imagen de mayor transparencia institucional dentro del Consejo, ampliando en la formalidad la representación de diversos actores dentro de la institución. En contraste con la administración durante la última dictadura militar, en la década de 1980, la relación entre la SECYT y el CONICET se enmarcó en un proceso de gobernanza académica normativista. Esto implicó una gestión burocrática de perfil normativista en la SECYT bajo la dirección de Sadosky, y una gestión académica-normativista en el directorio con Abeledo como presidente del CONICET, desarrollándose en un contexto de cooperación y sintonía política. La gobernanza académica normativista implicó un enfoque en el establecimiento y la aplicación de normas, reglas y procedimientos claros y transparentes en la gestión de instituciones académicas; lo cual significó que las decisiones y acciones estaban guiadas por principios y regulaciones establecidas previamente, en lugar de depender en gran medida de la discrecionalidad de los individuos en posiciones de autoridad. Las personas que formaban parte del consejo asesor del CCT habían sido previamente designadas por la SECYT. La presencia del CCT en el CONICET bajo la dirección de Sadosky destacó características de una cultura burocrática centrada en la transparencia en el desempeño de las funciones, las cuales eran compartidas

en las áreas de dirección de ambas instituciones. Durante el período 1983-1989, los actores directivos del CONICET (presidencia, vicepresidencia y miembros del directorio) se encontraron bajo presión política por parte de la comunidad científica para "guiar a la institución" hacia un enfoque más transparente e integrado con las universidades públicas. La autoridad ejercida por el nuevo directorio conllevaba un tipo de poder particular. Este poder legítimo no era simplemente formal, sino que incorporaba componentes morales e incluso identitarios. Por un lado, la autoridad tenía atribuciones y responsabilidades explícitamente asignadas; por otro lado, encarnaba valores que representaban al grupo del cual dependían.

La cultura burocrática impregnó las administraciones de Sadosky y Abeledo, donde la coordinación, planificación y eficaz organización de los recursos relacionados con la política científica fueron centrales. Estas gestiones se desarrollaron en un contexto político marcado por la creciente normalización democrática de las instituciones científicas y la necesidad de restaurar la autonomía de actores e instituciones que habían sido fuertemente reprimidas durante el período 1976-1983.

Cuadro N° 21. Autoridad normativa de actores directivos y de gestión sobre las políticas del CONICET entre 1983-1989.

AUTORIDAD NORMATIVA DE ACTORES DIRECTIVOS Y DE GESTIÓN	POLÍTICAS DEL CONICET		
	POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL INTERNA	POLÍTICA DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN	POLÍTICA INTERINSTITUCIONAL
PRESIDENTE	ALTA	ALTA	ALTA
VICEPRESIDENTE	BAJA	BAJA	BAJA
MIEMBROS DEL DIRECTORIO	MEDIA	ALTA	ALTA
SECRETARIO EJECUTIVO	MEDIA	BAJA	BAJA
CONSEJO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO (CCT)	BAJA	BAJA	MEDIA
DEPARTAMENTO DE PROGRAMACIÓN Y ACREDITACIÓN	MEDIA	MEDIA	MEDIA
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS JURÍDICOS	MEDIA	MEDIA	MEDIA

Nota: CCT (Consejo Científico y Tecnológico) // DEP.JURÍDICO (Departamento jurídico) // DEP. PROGRAMACIÓN (Departamento de Programación).

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas, actas y resoluciones de CONICET 1983-1989.

1) En base al cuadro N° 21, se destaca una alta autoridad directiva por parte del presidente y del CONICET en comparación con otros actores involucrados. Esta autoridad se evidenció en la toma de decisiones sobre el diseño de políticas institucionales vinculadas a las funciones de cada área del CONICET. Asimismo, se manifestó en la elaboración de instrumentos de promoción y ejecución científica, así como en las políticas relacionadas con la financiación de la institución y su vinculación con las universidades públicas. Por ejemplo, el presidente del CONICET lideró el proceso de conformación de las comisiones encargadas de definir los lineamientos de las convocatorias a los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) y los Proyectos de Investigación Anual (PIA). Posteriormente con la conformación del directorio en 1986, este actor mantuvo el interés por continuar con la ejecución de los PID y PIA. En cuanto a la política de financiamiento externo, Carlos Abeledo fue el principal impulsor del proyecto para solicitar y negociar un préstamo con el BID y respaldado por el directorio del CONICET. Este préstamo se concretó en 1987 y comenzó a estar operativo en 1988. En realidad, el objetivo principal del préstamo del BID-CONICET era obtener acceso a divisas.

“Poder asegurar, en una época de crisis económica, un afluente de ingresos del sector externo, frente a una demanda de renovación de equipamiento, dado que había obsolescencia de equipamiento”. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. Presidente del CONICET 1984-1989. Junio de 2018).

Durante la gestión radical, el presidente del CONICET gozó de autonomía y autoridad para negociar un préstamo destinado a fortalecer las actividades e instrumentos vinculados a la promoción científica. Los miembros del directorio muestran una autoridad normativa media en la política de planificación institucional interna, pero una autoridad alta en las políticas de instrumentos de promoción y ejecución, así como en la política interinstitucional. Esto sugiere que, si bien tuvieron cierto grado de poder de decisión en la planificación interna, tuvieron un mayor poder en la formulación y ejecución de programas de promoción y en las relaciones interinstitucionales.

2) El departamento de programación y acreditación y el de asuntos jurídicos contaron con un nivel medio de autoridad normativa; particularmente en temas relacionados con el control de

las políticas de organización institucional, las políticas de promoción y ejecución, las políticas de financiamiento. En este sentido, los actos administrativos firmados tanto por el directorio como por el presidente y vinculados a temas de altas o bajas de los miembros de CIC, de CPA debían ser revisado por el Departamento Jurídico y el Departamento de Programación, en particular para controlar la transparencia en la asignación de fondos y cargos. Según Juan A. Tirao, director del Centro de Investigación y Estudios de Matemática de Córdoba (CIEM):

“De alguna manera, en la década del ochenta, los directores de institutos quedaron con menos rango de acción, se limitó el funcionamiento de los directores al manejo de un presupuesto menor, destinado a infraestructura y aspectos generales de un instituto. Ya no destinaba plata para un grupo de investigación, esto dependía de los PID. En los ochenta, los directores dejaron de tener fuerza en el CONICET”. (Fragmento de entrevista a Tirao, A. Juan. Director del CIEM. Entrevista en diciembre de 2019)

En lo vinculado al manejo de fondos, desde el departamento jurídico y de programación comenzó a exigirse la presentación del presupuesto anual a los directores de institutos y seguimiento en los gastos funcionales, aplicando un seguimiento trimestral con el interés de transparentar el manejo de fondos.

Cuadro N°22. Nivel de identificación de los actores directivos con las culturas políticas y la gobernabilidad normativista de CONICET, 1983-1989.

ACTORES DIRECTIVOS	CULTURA POLÍTICA		GOBERNABILIDAD NORMATIVISTA	
	CULTURA BUROCRÁTICA	CULTURA ACADÉMICA	CAPACIDAD DE RESPUESTA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE GOBIERNO	
	CONTROL Y COORDINACIÓN BUROCRÁTICA	AUTONOMÍA ACADÉMICA	DEMANDAS DE ACTORES INTERNOS AL CONICET	GESTIÓN DE RECURSOS PARA PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN CIENTÍFICA
PRESIDENTE	2	3	4	3
DIRECTORIO	2	3	4	3
SECRETARIO EJECUTIVO	2	0	4	1
CONSEJO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	1	2	2	3

Nota: Los Actores que se identifican con un objetivo y política específica tienen los siguientes valores: 4= Fuerte a favor// 3= Moderado a favor// 2= Débil a favor// 1= Muy débil a favor.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas y resoluciones del CONICET.

El Cuadro N°22 presenta una evaluación del nivel de identificación de los actores directivos del CONICET con las culturas políticas y la gobernabilidad normativista durante el período 1983-1989. Se analiza la cultura política, la gobernabilidad normativista y la capacidad de respuesta y eficiencia del sistema de gobierno, y se asignan valores según el grado de identificación de cada actor con estas categorías.

En cuanto a la cultura política, se observa que tanto el presidente como el directorio muestran una identificación moderada con la cultura académica y una identificación débil con la cultura burocrática. Por otro lado, el secretario ejecutivo muestra una identificación débil con ambas culturas políticas. El Consejo Científico y Tecnológico también presenta una identificación débil con la cultura burocrática y una identificación moderada con la cultura académica.

En lo que respecta a la gobernabilidad normativista, todos los actores directivos muestran una identificación de fuerte a favor por las demandas provenientes de los actores del CONICET. A excepción del CCT que dado su composición con miembros externos al Consejo, denotaba una mayor identificación más débil sobre las demandas de actores internos al CONICET. Lo mismo sucede con el nivel de identificación de los actores directivos con la gestión de recursos para promoción y ejecución científica, mostrando un nivel moderado en el presidente, directorio y el CCT

Es importante destacar las características de los actores directivos en el CONICET durante la última dictadura militar, dada la transformación que se produciría con el retorno a la democracia bajo la gestión de Abeledo. Durante este período, se observaron escenarios en el CONICET caracterizados por una gobernanza académica corporativa (Svampa y Aguiar, 2019). Además, se evidenció un tipo de liderazgo y toma de decisiones que promovió estrategias de descentralización directiva, así como una representación institucional que propició procesos de concentración en las élites científicas organizacionales de la institución. La descentralización directiva como estrategia de gobierno permitió que actores como los directores de institutos y miembros de comisiones dirigieran los recursos hacia grupos de investigación predeterminados por criterios corporativos, lo que afectó la transparencia en el funcionamiento institucional. Es importante recordar que el crecimiento del número de institutos entre 1976 y 1983 estuvo acompañado por un aumento del personal y la estructura administrativa asociada a ellos. Se crearon varias comisiones, como las de Evaluación de

Institutos, Institutos del Directorio, Programas del CONICET, Objetivos, Políticas y Prioridades, y Evaluación de Centros Regionales.

En 1983, el Reglamento de las Comisiones Asesoras de Supervisión y Evaluación Científica de Centros e Institutos (ASEC) otorgó a los institutos la responsabilidad total del asesoramiento del CONICET. Esto permitió que los directores de institutos ganaran influencia en el Consejo, como se evidenció en 1979 durante el Primer Encuentro de Directores de Institutos del CONICET. Estos directores encontraron representación en la comisión asesora interventora. Este actor, con predominio de características académicas corporativas, respaldó una política de ejecución científica que propició la concentración de las capacidades de participación y representación, como así también del control y toma de decisiones en la élite científica organizacional.

Cuadro N°23. Actores directivos según características de la gobernanza académica normativista. CONICET 1983-1989.

ACTORES DIRECTIVOS	GOBERNANZA ACADÉMICA NORMATIVISTA					
	LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES		PARCIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN		CONTROL Y TOMA DE DECISIÓN	
	ESTRATEGIA DE GOBIERNO	REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	AUTORIDAD NORMATIVA	AUTORIDAD REPRESENTATIVA	AUTORIDAD ACADÉMICA	EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN
PRESIDENTE	POLÍTICA CENTRALIZADA	AUTORIDADES LEGITIMADAS POR LA COMUNIDAD INTERNA	ALTA	ALTA	ALTA	BAJA
MIEMBROS DEL DIRECTORIO			ALTA	ALTA	ALTA	BAJA

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas y resoluciones del CONICET

En el Cuadro N°23 se examinan las características de los actores directivos del CONICET durante el período de gobernanza académica normativista entre noviembre de 1983 y junio de 1989, que coincide con la administración radical de Carlos Abeledo. Este análisis proporciona una comprensión más detallada de cómo estos actores participaron en la toma de decisiones, representaron a la institución y ejercieron diversas formas de autoridad y control.

Durante este período, la gobernanza del CONICET tendió a caracterizarse por una política centralizada, donde el presidente y los miembros del directorio desempeñaron roles clave en la toma de decisiones y representaron a la institución en diferentes contextos. La autoridad normativa fue alta, lo que reflejaba una fuerte legitimidad y capacidad de control por parte de estos actores.

El presidente del CONICET, en particular, mostró rasgos de una cultura burocrática preocupada por la democratización de la institución y la administración de fondos. Sin embargo, también estuvo vinculado a valores académicos críticos que abogaban por ampliar el financiamiento de la investigación y formalizar los mecanismos de evaluación de proyectos y de ingreso a carreras y becas. Esta combinación de rasgos burocráticos y académicos reflejó la necesidad de equilibrar la eficiencia administrativa con el apoyo a la investigación y el desarrollo académico.

El directorio, por su parte, se dedicó a la gestión interna del CONICET y a repaldar los programas y políticas que tendieran a revincular al organismo con otras instituciones, como la SECYT y las universidades públicas. Esto implicó una participación activa en la definición de políticas y estrategias para promover la investigación y fortalecer la colaboración interinstitucional.

Cuadro N°24. Nivel de influencia entre los actores directivos del CONICET entre 1983-1989.

ACTORES DIRECTIVOS				
	PRESIDENTE	DIRECTORIO	SECRETARIO EJECUTIVO	CCT
PRESIDENTE	0	4	4	4
DIRECTORIO	3	0	3	4
SECRETARIO EJECUTIVO	1	1	0	1
CCT	0	1	0	0

Nota: Valores: 4= Influencia fuerte//3= Influencia meoderada//2= Influencia debil//1= Influencia muy debil.

Fuente: Elaboración propia a partir del software MACTOR con el uso de entrevistas, documentos institucionales y resoluciones del CONICET

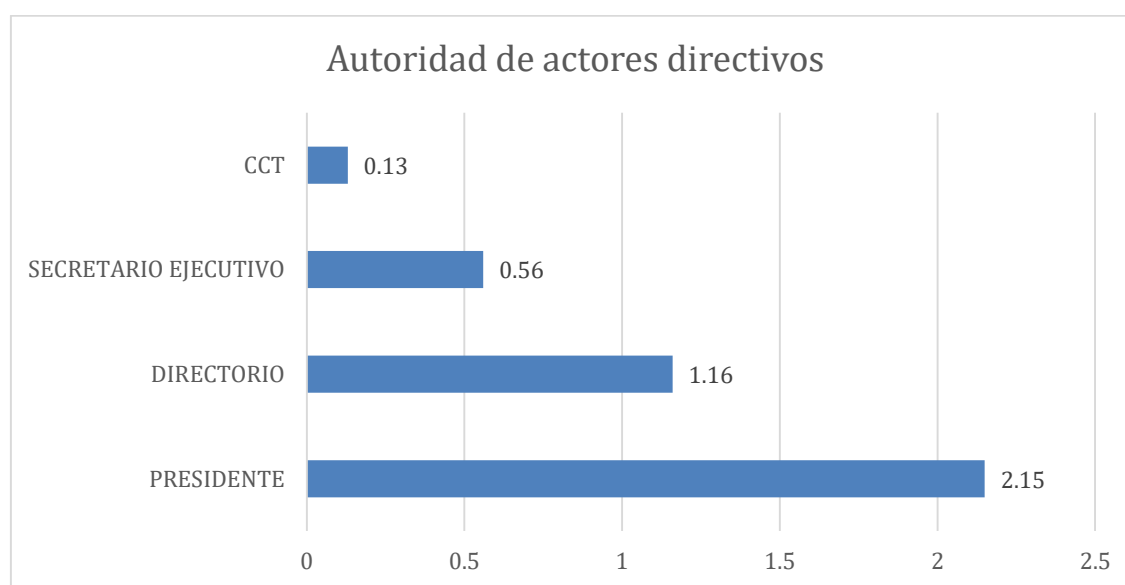
El Cuadro N°24 presenta el nivel de influencia entre los actores directivos del CONICET durante el período de 1983 a 1989. Los valores representan la percepción de influencia de un actor sobre otro, utilizando una escala del 1 al 4, donde 4 indica una fuerte influencia y 1 una muy débil.

En la interpretación del cuadro, aquellos actores con valores más altos tienen una mayor capacidad de decisión y autonomía, mientras que aquellos con valores más bajos tienen una capacidad de decisión más limitada y dependen en mayor medida de otros actores.

Carlos Abeledo, en su rol de presidente del CONICET, exhibe una fuerte influencia sobre el directorio, el secretario ejecutivo y el CCT, con un valor de 4. Esto sugiere que Abeledo tenía una gran capacidad de decisión y autonomía dentro de la institución durante ese período.

Los miembros del directorio también muestran una influencia considerable sobre otros actores, con valores moderados de 3 en su relación con el presidente, el secretario ejecutivo y el CCT. Esto indica que el directorio tenía un papel significativo en la toma de decisiones y la gestión del CONICET durante ese tiempo.

Gráfico N° 9. Autoridad de actores directivos del CONICET entre 1983-1989.



Fuente: Elaboración propia a partir del software MACTOR con el uso de entrevistas, documentos institucionales y resoluciones del CONICET.

El gráfico N° 9 proporciona una medida del nivel de autoridad de los actores directivos del CONICET durante el período de 1983-1989: i) Se observa que el presidente registró un nivel de autoridad promedio de 2.15. Esto indica que el presidente poseía una autoridad significativa en el CONICET durante ese período. Esta autoridad abarca diferentes dimensiones, incluida la capacidad de establecer y hacer cumplir normas dentro de la organización, representar los intereses de la institución, tomar decisiones y ejecutar acciones para implementar políticas, así como definir los lineamientos de la agenda de política científica; ii) Se observa que el directorio, en su conjunto, muestra un nivel de autoridad promedio de 1.16. Aunque este valor es menor que el del presidente, aún indica que el

directorio tenía una autoridad considerable en la institución durante el período analizado. Sin embargo, esta autoridad podría haber sido compartida entre varios miembros del directorio; iv) Tanto el secretario ejecutivo como el CCT muestran niveles de autoridad más bajos en comparación con el presidente y el directorio. El secretario ejecutivo tiene un nivel de autoridad de 0.56, mientras que el CCT tiene el nivel más bajo con 0.13. Esto sugiere que estos actores tenían una influencia limitada en la toma de decisiones y la implementación de políticas en el CONICET durante ese período.

Procesos de apertura y normalización en los espacios de evaluación del CONICET

Con el retorno de la democracia a fines de 1983, empezaron a gestarse cambios la gobernanza del CONICET, la reconfiguración de los rasgos culturales en los actores, la reorientación institucional por una política centralizada en un directorio con mayor participación y transparencia, el perfilamiento a una política de financiamiento externalista que tendiera a la vinculación con las universidades públicas, tuvieron implicancias en la gobernabilidad y por lo tanto en la autoridad y autonomía relativa de los diversos actores que ocupan la estructura interna de CONICET. Las modificaciones en los criterios de evaluación e instrumentos de financiamiento de la investigación, contribuyeron a aminorar el poder discrecional dentro del Consejo y de la élite científica organización de los institutos. Según un investigador Asistente de CIC en ese entonces:

“Una de las cosas es que los institutos ofrecían doble flanco. Por un lado, eran un sistema en sí mismo, no virtuoso y desvinculado de las universidades, por otro lado, tenían un costado oscuro no muy lejos de la corrupción. La gestión de Abeledo, inició un proceso de inspección con estos institutos. Hizo un estudio de cada instituto y hubo casos que fueron a la justicia, porque se había registrado corrupción efectivamente. De todas maneras, lo que se intentó hacer fue reorientar la política del CONICET con la relación con las universidades. Más que eso, por una parte, para desmontar este sistema de privilegio, lo cual implicaba abrir al CONICET a toda la comunidad con nuevos instrumentos para financiar la ciencia.” (Fragmento de entrevista a Olano, Carlos. Investigador Asistente de CIC en los ochenta. Abril de 2019).

Uno de los objetivos de la administración dirigida por Abeledo, fue restarle autoridad y autonomía a los directores y a las comisiones de instituto creados durante la última dictadura

cívico-militar. Una tarea enmarcada en este objetivo, consistió en modificar los 75 programas registrados hasta 1984 en el CONICET, para que fueran reevaluados por las comisiones asesoras y reconvertidos en PID. Este cambio de instrumento permitió que, en lo relacionado con la gestión de fondos, tanto el directorio como el departamento de programación exigieran a los directores de institutos la presentación del presupuesto anual para el funcionamiento institucional. Según el director del Centro de Ecología Aplicada del Litoral (CECOAL) en los ochenta:

“Abeledo buscó democratizar el sistema de investigación: para esto, los fondos (todos) los que eran administrados por los directores de institutos (quienes actuaban en muchos casos como faraones de la ciencia), se dividieron en dos partidas. Uno fue para el funcionamiento, administrada por el director de los institutos (un 20% de los fondos totales) Otra partida de fondos fue para los PID que eran asignados por temas a los investigadores, privilegiaba a los investigadores por sobre los directores de institutos”. (Fragmento de entrevista a Neiff, J. José. Noviembre de 2019).

Según lo describe el director del CECOAL, tanto los PID como los PIA tendieron a priorizar la calidad del proyecto y a permitir la participación de investigadores que no necesariamente estaban vinculados laboralmente con el CONICET. Este enfoque contribuyó a regular el control y la toma de decisión en los procesos de gobernanza académicos normativista y la capacidad de respuesta a las demandas de financiamiento científico por parte de los investigadores (tanto internos como externos del CONICET). De esta manera, la implementación de mecanismos de financiamiento que favorecían una política externalista desde el CONICET en los años ochenta llevó a cambios en los procedimientos administrativos. Aunque se mantuvieron los criterios académicos en la evaluación de proyectos, se priorizó que los beneficiarios no fueran necesariamente miembros del CONICET. En este sentido, un director del CEILAP-CONICET expresó que:

“En las Comisión de Física había una integración política, una abundancia importante pro-alfonsinista y peronista. Pero todo el mundo trabajo desde el diálogo y la cooperación”.

(Fragmento de entrevista a Quel, J. Eduardo del CEILAP-CONICET en la década del ochenta. Julio de 2019).

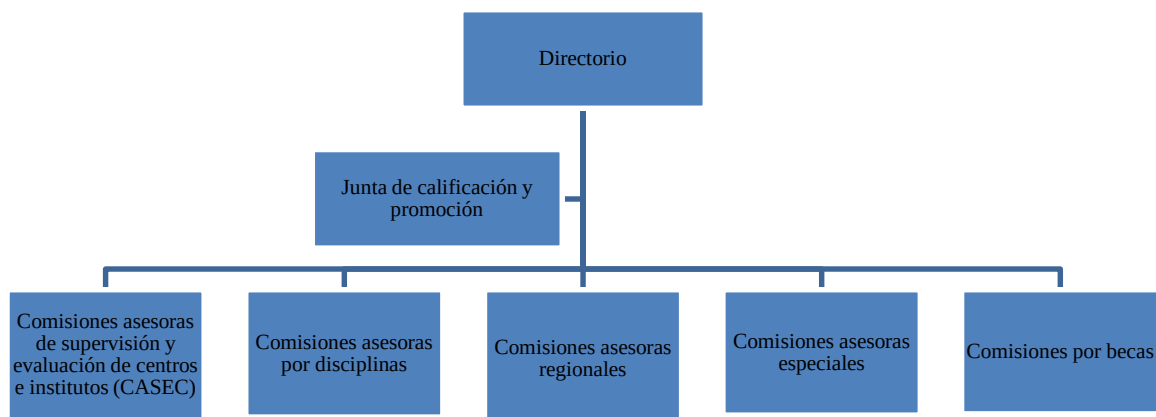
Las comisiones asesoras continuaron siendo integradas por científicos de diferentes partes del país. En ese entonces estaban las siguientes comisiones de supervisión y evaluación científica: la comisión asesora de supervisión y evaluación de centros e institutos (CASEC) que fue desarticulada en 1987; las comisiones asesoras por disciplina (COADIS); ⁴¹ la comisión asesora regional (CAREG); la comisión asesora especial (CAES); la comisión general de becas. Según un miembro de una comisión disciplinar:

“Cada caso que uno trataba. Eran pilas de expediente, de subsidios, de dinero de los centros, y de postulantes a carrera de CIC. Se leía a fondo, se discutía cada caso, se aprobaba o no. Las Juntas de Calificación eran en definitiva quién tomaba la decisión de los ascensos a Carrera. En las Comisiones se trabajaba más sobre la política de financiamiento con PID, PIA, SAPIU”. (Entrevista a un miembro de la comisión de Historia y Antropología en 1986. Agosto de 2019).

Como se comparte en el testimonio anterior, la autonomía científica y la autoridad académica eran rasgos predominantes en las comisiones, destacando las características de un proceso evaluativo deliberativo, donde los miembros de la comisión tenían la oportunidad de analizar diferentes perspectivas y argumentos antes de tomar una decisión. Esta capacidad de discusión y deliberación contribuyó a reforzar los mecanismos de transparencia evaluativa durante la gestión radical en el CONICET.

⁴¹ Las comisiones asesoras integradas por especialistas (que trabajan *ad honorem*) renovados anualmente abarcaban las siguientes áreas de conocimiento (CONICET, 1989: 8): Ciencias agropecuarias, Ciencias biológicas, Ciencias físicas y astronómicas, Ciencias de la ingeniería y tecnología, Ciencias del mar, Ciencias matemáticas y de la computación, Ciencias médicas, Ciencias químicas, Ciencias de la tierra, atmosférica e hidrosféricas, Economía, Sociología, Ciencias de la administración pública y de la educación, Filosofía, Letras, Psicología, Derecho y Ciencias Políticas, Hábitat y vivienda, Historia y Antropología.

Gráfico N° 10. Organigrama de la estructura de evaluación científica del CONICET.



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del CONICET (1989).

Estas comisiones funcionaban regularmente con uno o más coordinadores (designados por los miembros de la comisión), una secretaría técnica y evaluadores externos. En lo que respecta a la CIC y CPA, las recomendaciones de las comisiones asesoras en cuanto a los candidatos eran *ad referendum* para la junta de calificación y promoción (el principal organismo evaluador del CONICET). Tanto las comisiones asesoras como la junta de calificación y promoción actuaban con independencia, los trabajos de evaluación tenían el carácter de recomendación para el directorio (CONICET, 1989).⁴² Una de las tareas más significativas fue la adopción de nuevas dinámicas de trabajo en las comisiones asesoras, afrontando problemáticas de la administración anterior, en paralelo tratando los problemas de reincorporación de investigadores desplazados de la universidad y del país durante la última dictadura, como así también la normalización de los procedimientos de financiamiento de la investigación (Svampa y Aguiar, 2019).

⁴² La junta de calificación y promoción estaban presididas por un miembro del directorio.

Cuadro N°25. Actores evaluativos y de gestión-investigación según gobernanza académica normativista. CONICET 1983-1989.

ACTORES EVALUATIVOS Y Y DE GESTIÓN-EVALUACIÓN	GOBERNANZA ACADÉMICA NORMATIVISTA					
	LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES		PARCIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN		CONTROL Y TOMA DE DECISIÓN	
	ESTRATEGIA DE GOBIERNO	REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	AUTORIDAD NORMATIVA	AUTORIDAD REPRESENTATIVA	AUTORIDAD ACADÉMICA	EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN
COMISIONES ASESORAS DISCIPLINARES						
JUNTA DE CALIFICACIÓN Y PROMOCIÓN	NORMALIZAR MECANISMOS DE EVALUACIÓN	RENOVACIÓN DE MIEMBROS	ALTA CAPACIDAD PARA REVISAR MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y PROPONER MODIFICACIONES	ALTA REPRESENTACIÓN DE LAS ÁREAS DISCIPLINARES, DE EVALUACIÓN DE INSTITUTOS Y CENTROS REGIONALES, DE EVALUACIÓN DE BECAS	ALTA CAPACIDAD DE REVISAR BASES Y CONDICIONES DE LO LLAMADOS A CONCURSO, BECAS Y ADJUDICACIONES	ALTA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN
DIRECTORES DE INSTITUTOS Y CENTROS REGIONALES	RESISTENCIA/ADAPTACIÓN A LAS POLÍTICAS NORMATIVISTAS DEL DIRECTORIO	TRAYECTORIAS HETERÓGENEAS ENTRE LOS DIRECTORES DE INSTITUTOS	BAJA CAPACIDAD PARA REVISAR Y PROPONER CAMBIOS EN LA NORMATIVA DE INSTITUTOS	ALTA REPRESENTACIÓN DE INVESTIGADORES, BECARIOS, PERSONAL DE APOYO DE LOS INSTITUTOS Y CENTROS REGIONALES	BAJA AUTORIDAD ACADÉMICA CON LOS CAMBIOS EN LA NORMATIVA DE INSTITUTOS	BAJA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN DE CONCURSANTES DE CIC, CPA, BECAS Y PROYECTOS.

Fuente: Elaboración propia.

Según el cuadro N° 25, El período estudiado se caracteriza por una gobernanza académica normativista que buscaba equilibrar la participación de actores académicos y burocráticos. Sin embargo, se observa una resistencia por parte de los directores de institutos y centros regionales a estas políticas, especialmente relacionadas con la centralización del poder y la orientación externalista del financiamiento. Esto llevó a una disminución de su capacidad de acción y a una reconfiguración de las dinámicas de toma de decisiones en el CONICET. En lo que respecta a la estrategia de gobierno: Se identifica una alta normalización de los mecanismos de evaluación por parte de las Comisiones Asesoras Disciplinarias, lo que sugiere una fuerte dirección estratégica en este aspecto. Por otro lado, en lo que atañe a la representación institucional, durante la gestión de Abeledo se lleva a cabo una renovación de miembros en las comisiones asesoras disciplinarias. Así también, en lo referido a la toma de decisiones colectivas, se registra durante la administración radical una resistencia/adaptación a las políticas normativistas del directorio por parte de los directores de institutos y centros regionales, lo que indicó cierta diversidad en los procesos de toma de decisiones.

Esto aparece reflejado en las primeras resoluciones presidenciales de Abeledo en 1984, en el cual una resolución del 24 de mayo de 1984 se dictamina “*Que bajo recomendación del Consejo Asesor en cuanto a la conveniencia y oportunidad de que este Consejo Nacional cuente con una evaluación actualizada de los Institutos y Programas que le depende en orden de sentar bases adecuadas para la programación futura.*” (Resolución N°449/1984: 1)

Estas propuestas de regularización para el funcionamiento de los institutos y centros regionales surgieron a partir de la labor de las comisiones asesoras disciplinares, especialmente aquellas pertenecientes a las áreas de ciencias sociales y humanidades. A pesar de estar conformadas por miembros influidos por la cultura académica, quienes muestran un interés genuino en la actividad científica sin interferencias de la burocracia política, estas comisiones, en el contexto de democratización de las instituciones públicas, promovieron proyectos y políticas orientadas a normalizar el funcionamiento del CONICET. En diciembre 1984 el Presidente del CONICET resolvía *“no basta al organismo financiar actividad de sus miembros, sino del conjunto de la comunidad científica y tecnológica, en la medida de estimular la estrecha relación creativa entre sus integrantes, más allá de las dependencias institucionales”* (Resolución,1381:1)

Durante ese periodo, las comisiones de Economía, Sociología, Derecho y Ciencias Políticas, Administración Pública, Historia y Antropología, Filosofía, Filología, Psicología y Ciencias de la Educación presentaron múltiples propuestas para nombrar representantes encargados de evaluar institutos y programas pertenecientes a sus respectivas áreas. Este fue el punto de partida para iniciar el proceso de regularización de las actividades inherentes a los entes ejecutores de la política científica del CONICET.

Cuadro N° 26. Autoridad de actores evaluativos y de gestión-investigación según políticas del CONICET entre 1983-1989.

AUTORIDAD DE ACTORES EVALUATIVOS Y DE GESTIÓN-INVESTIGACIÓN	POLÍTICAS DEL CONICET		
	POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL INTERNA	POLÍTICA DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN	POLÍTICA INTERINSTITUCIONAL
COMISIONES ASESORAS DISCIPLINARES	MEDIA	ALTA	BAJA
JUNTA DE CALIFICACIÓN Y PROMOCIÓN	BAJA	ALTA	BAJA
DIRECTORES DE INSTITUTOS Y CENTROS REGIONALES	BAJA	BAJA	BAJA

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones y entrevistas.

Según el Cuadro N°26, los directores de institutos y centros regionales experimentaron una disminución en su autoridad como resultado de los cambios en los mecanismos de financiamiento, que desviaron los fondos hacia los grupos de investigación, y en la política

organizativa. Estos cambios llevaron a procesos de control y, en muchos casos, a destituciones de cargos debido a acusaciones judiciales relacionadas con la malversación de fondos. Como resultado, sus capacidades de toma de decisiones y gestión de recursos se limitaron al ámbito de los institutos o centros regionales.

Por otro lado, tanto la junta de calificación como las comisiones disciplinarias, conformadas en su mayoría por individuos con una fuerte inclinación académica, mantuvieron una alta autoridad, especialmente en aspectos académicos y representativos. Específicamente, las comisiones asesoras y la junta de calificación continuaron desempeñando funciones centradas en aspectos académicos, aunque ahora bajo la influencia de normativas de transparencia y un interés por fortalecer los lazos con la comunidad externa al CONICET.

En resumen, durante el período analizado, se observa una redistribución de la autoridad entre los diferentes actores evaluativos y de gestión-investigación, influenciada por cambios en las políticas de planificación institucional interna, instrumentos de promoción y ejecución, y políticas interinstitucionales del CONICET entre 1983 y 1989.

Cambios en la política de financiamiento. Nuevos instrumentos de promoción de la investigación

El financiamiento es un elemento de importancia en los organismos públicos de investigación, estos mismos llevan a cabo transformaciones en su capacidad de afrontar coyunturas de crisis, mediante la búsqueda de financiación externa o a través de la diversificación. Tradicionalmente, el CONICET operó por medio de diversos instrumentos de promoción y apoyo a la investigación científica y tecnológica: el programa de becas internas y externas, la creación de unidades ejecutoras y subsidios para actividades de ciencia y tecnología, la CIC y la carrera de personal de apoyo. Los mecanismos con los que contaba el Consejo, para la promoción de la investigación científica, respondieron a la labor de la investigación centrada en el individuo y en la disciplina. Así, el actor clave era el investigador que, a través de la actividad científica y acumulación de prestigio, accedía a financiamiento, dirigía becarios, apoyado por instrumentos del CONICET que favorecieron a la figura clave del investigador patrón, “*cuya tutela significa un aval seguro para beneficiarse de los mecanismos existentes*” (CONICET, 1984: 6). Esta política potenció la burocratización de la práctica científica, el desaliento a la labor interdisciplinaria, como así también el incremento de autonomía académica en una élite científica organizacional. Durante el período 1976-

1981, frente el crecimiento de los institutos, se crearon las comisiones asesoras de supervisión y evaluación de centros e institutos (CASEC). Mucho de los miembros que estaban en las comisiones disciplinarias conformaban las comisiones de institutos, lo cual les otorgaba un alto nivel de autoridad y autonomía. Por otro lado, el financiamiento a los institutos, era un subsidio a los directores de los institutos, en quienes recaía la posibilidad de usar esos fondos indiscriminadamente. Incluso en institutos de alto prestigio, investigadores importantes tenían que solicitar recursos a los directores para llevar a cabo sus actividades de investigación.

Estos instrumentos fueron reevaluados y reformulados a partir de la gestión de Abeledo (CONICET, 1989). El panorama general en un comienzo presentaba situaciones en las cuales la mayoría de los laboratorios de investigación se hallaban desequipados; las bibliotecas especializadas estaban desactualizadas; las relaciones entre docencia e investigación en el ámbito de la universidad, menguadas o cortadas; el estímulo y el reconocimiento a la labor social del investigador estaba debilitado, más allá de los límites del campo científico; el éxodo de recursos humanos con alta capacitación en la investigación continuaba siendo elevado en la percepción de la colectividad científica en la década del ochenta (CONICET, 1989). De este modo, con la intención de mejorar la calidad de los productos de la práctica científica, las políticas de financiamiento durante la gestión de Abeledo comenzaron a pensarse en relación a las nuevas pautas de financiación basada en la evaluación de la investigación. De este modo, en un contexto de dificultades presupuestarias, necesidad de normalización del funcionamiento del CONICET, comenzaron a operar nuevos regímenes de financiación basados en los llamados competitivos (Coryn *et al.*, 2007; Hicks 2009; OECD 2010; Sorlin 2007).

A fines de 1984, mediante la resolución N° 1381, se formalizó y estableció el proceso de convocatoria para el financiamiento de los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), reconociendo dos tipos de proyectos a financiar: los simples y los combinados. Los PID simples implicaban la generación de conocimiento o tecnologías por parte de un único grupo de investigación, mientras que los PID combinados requerían la colaboración de más de un grupo de investigación, ya sea dentro de una misma unidad ejecutora o no.

Cuadro N° 27. Características de los PID y PIA CONICET entre 1984-1989.

CARACTERÍSTIAS DE LOS PID	
TIPO DE INSTRUMENTO	Promoción científica
BENEFICIARIOS	Investigadores de CIC del CONICET
	Investigadores de universidades públicas y privadas
	Investigadores de instituciones no académicas
	Investigadores privados sin fines de lucro
	Grupos compuestos
AREAS DE CONOMIENTO	Todos los campos disciplinares enmarcados en el CONICET
PROCESOS DE ADMISIÓN	Controlados por el departamento de programación y acreditación
PROCESOS DE EVALUACIÓN	A cargo de las comisiones asesoras disciplinares
	Dictamen por orden de mérito
	Seguimiento de proyectos

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo de resolución del presidente del CONICET N° 1.381 del 16 de diciembre de 1984.

El diseño de los PID y los PIA se centró en promover un enfoque de investigación menos dependiente de los individuos, como los directores de institutos del CONICET, y más centrado en los proyectos de investigación, así como en los investigadores y grupos de investigación. En palabras del presidente del CONICET en la década del ochenta:

“[...] Nosotros creamos un sistema de financiamiento similares a los PICT –Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica- actuales [...]. El financiamiento de los institutos era un subsidio a los directores de institutos hasta ese momento. Para cambiar esto decidimos hacer un financiamiento por proyectos, manteniendo a los institutos un financiamiento para gastos de funcionamiento, pero no para investigación”. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. Presidente del CONICET 1984-1989. Junio del 2018).

Los PID constituyeron un cambio notable en el sistema de financiamiento de la investigación,⁴³ al habilitar canales de promoción para investigadores y grupos que no pertenecían orgánicamente al CONICET. En 1987 se realizaron los primeros llamados a concurso de los PIA, destinados a favorecer la consolidación de equipos de investigación,

⁴³ En 1984 se produjo el primer llamado a concurso de PID para el trienio 1986-1988.

que posteriormente estarían en condiciones de presentarse a un llamado PID (CONICET, 1989). La importancia del proyecto, *“como plan de objetivos acotados, aunque incluidos en líneas de investigación más amplias, apunta a la obtención de un producto en un plazo determinado, y por lo tanto permite evaluar los alcances del trabajo a realizar y sus resultados al concluirse”* (CONICET, 1984: 6). Esta cita de los documentos del organismo resaltaba la importancia de establecer planes de objetivos específicos dentro de líneas de investigación más amplias; no obstante, el sistema de asignación de subsidios a los investigadores se basaba en una rendición de cuentas en términos nominales, lo cual resultó problemático en un entorno de inflación persistente que provocó la devaluación de los fondos destinados a los proyectos

Cambios en la autoridad ejecutiva y autonomía académica de los directores de institutos

A lo largo de la década del ochenta, desde el Directorio del CONICET se llevó una política distinta al período 1976-1983 en lo que respecta a los institutos del Consejo. En *“1984 existían en la órbita del CONICET 112 institutos, 9 centros regionales, 75 programas y 13 servicios”* (CONICET, 1989:3). De estos 112 institutos, 48 eran de doble dependencia con alguna universidad nacional, 38 eran dependencia completa del CONICET y 18 dependencia compartida con otra institución del SPI nacional o provincial (Hurtado, 2010). Asimismo, tal como se ha mencionado en secciones anteriores, el crecimiento interno del CONICET no se tradujo en una mayor integración con los entornos universitarios; al contrario, la brecha entre la investigación y la docencia se amplió durante la última dictadura militar. Por un lado, la actividad investigativa en el CONICET se distanció de la dinámica cultural, política y social de la universidad; por otro, la función docente se vio debilitada por la disminución de la práctica investigativa en las instituciones universitarias.

Cuadro N°28. Distribución de los institutos del CONICET en regiones según períodos. 1973-1981.

Región	Periodos							
	1973	%	1976	%	1979	%	1981	%
Buenos Aires	16	50.00	30	50.00	47	47.47	64	47.41
La Plata	9	28.13	16	26.67	24	24.24	28	20.74
Centro	1	3.13	2	3.33	3	3.03	4	2.96
Cuyo	3	9.38	4	6.67	7	7.07	8	5.93
Litoral	-	-	2	3.33	5	5.05	12	8.89
Sur	-	-	1	1.67	2	2.02	2	1.48
Nordeste	3	9.38	3	5.00	5	5.05	5	3.70
Noroeste	-	-	2	3.33	6	6.06	12	8.89
Total	32	100	60	100	99	100	135	100

Fuente: Elaboración propia a partir del boletín oficial CONICET (1983:66).

Los institutos del CONICET a partir de 1976, pasaron a ocupar un lugar central en la política del Consejo, de 60 institutos en 1976, en 1981 había 135 unidades ejecutoras al interior del país. Según el cuadro N° 28, aunque la concentración de los institutos estaba en Buenos Aires y la Plata, se dio una reducción relativa de la cantidad de institutos en estas regiones. Por otro lado, hubo un incremento significativo en el Litoral y en el Noroeste del país. En 1980 la SECYT, por medio de la resolución N° 341/80, se dispuso como objetivo específico del Programa de Desarrollo del CONICET 1982-1985 “*Contribuir a la descentralización de la Región Metropolitana y Pampeana y el crecimiento racional del país con sentido geopolítico, a través del desarrollo de la actividad científica en el interior.*” (CONICET, 1980a:4). El mismo Consejo reconocería durante la gestión de Abeledo que el reglamento de las comisiones asesoras de supervisión y evaluación de centros e institutos (CASEC) les asignaban a estos actores, una elevada autoridad ejecutiva y autonomía académica para el ejercicio de sus funciones. Según el propio Consejo:

“Quedaba, pues, establecida una línea divisoria: para los institutos la prioridad (presupuestaria, de asignación de becas, de personal de apoyo, de convenios internacionales, de atención burocrática); para el resto de la comunidad científica argentina, el resto de las disponibilidades según el buen entender de los representantes de institutos” (CONICET, 1985:7).

Según reconocimientos propios de la institución en informes durante la gestión de Abeledo, la política de expansión de la investigación científica en ámbitos extrauniversitarios conllevó

a un marcado debilitamiento de los lazos entre el CONICET y las universidades públicas (Bekerman, 2010; Feld, 2015). Los directores de los institutos fueron favorecidos con mayores recursos y poder, ejerciendo control sobre las actividades de otros científicos. La formación de una élite científica dentro de la estructura organizativa del CONICET entre 1976 y 1983 se tradujo en una distribución desigual de recursos y reconocimientos. Este fenómeno ha permitido comprender el control y la dependencia en el ámbito científico, tanto como resultado como causa de cómo se distribuyó el capital simbólico dentro del CONICET. Según Abeledo, las profundas transformaciones del CONICET a partir de la muerte de Bernardo Houssay (1971) se agravaron con el golpe cívico y militar de 1976:

“Las características institucionales sufrieron cambios respecto de su concepción original como organismo de promoción del desarrollo científico en la Argentina que trabajaba en muy estrecha colaboración con las universidades” (Abeledo, 2009: 76).

Durante el período comprendido entre 1976 y 1983, una gran parte de los institutos, centros regionales y programas del CONICET operaron en un contexto caracterizado por la escasa transparencia y el control limitado en la asignación de recursos para la investigación. Esto llevó a un aumento en la autoridad representativa y ejecutiva, así como en la autonomía académica de los directores de institutos, en detrimento de los investigadores independientes o los grupos de investigación. Estos directores eran responsables de recibir y distribuir los fondos destinados al personal, al equipamiento y a la infraestructura, lo que resultaba en acciones influenciadas por relaciones de afinidad o desagrado entre los investigadores, generando situaciones de marginación y privilegio. Una característica de este proceso *“había sido la creación de institutos dependientes exclusivamente del Consejo o en convenio con instituciones privadas (generalmente Fundaciones) o públicas (servicios o centros estatales de investigación, como CITEFA, CIC, etc.)”* (Bekerman, 2011: 126). Esta relación entre el Consejo y las universidades públicas era justificada por García Marcos en 1980 de la siguiente manera:

“la investigación en el país (...) se hace y debe hacerse primordialmente en la universidad; pero grupos de excelencia probada (...) pueden crecer por cuenta propia donde hay

substrato cultural para desenvolverse. Universidad, Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología y CONICET son organismos cooperativos concurrentes hacia objetivos comunes; pero en Ciencia y Tecnología es la Secretaría de Estado quien orienta políticas con criterio nacional dentro y más allá del sector educativo”. (CONICET, 1980b:12).

En el fragmento anterior, se reconoce la voluntad por parte de los directivos del CONICET de fomentar el desarrollo autónomo de grupos de investigación excepcionales fuera del ámbito universitario, siempre y cuando exista un entorno cultural propicio para ello. Este respaldo discursivo y simbólico hacia los institutos desvinculados de la universidad se reflejaba en la priorización del financiamiento para aquellos que dependían directamente del CONICET y de las fundaciones sin fines de lucro. Estas últimas, muchas de las cuales estaban conformadas o dirigidas por investigadores del CONICET, asumieron el rol de administradoras de los subsidios otorgados por el Consejo a los institutos bajo su jurisdicción. En respuesta a esta situación, la administración de Abeledo no solo se propuso regularizar el funcionamiento de los institutos, sino que también buscó transparentar e introducir criterios de calidad y equidad en el acceso al financiamiento para la investigación. Esto implicaba que tanto investigadores de la CIC como de universidades públicas pudieran competir por recursos sin depender de la dirección de los institutos. Para lo cual fue necesario idear instrumentos, donde los recursos pasaran por los investigadores y no por los directores de institutos. Como relata el director del CEILAP:

“El CONICET comenzó a cumplir un rol de evaluador del comportamiento científico y tecnológicos del instituto de doble dependencia través de las comisiones. La presencia del CONICET era fundamental, no solo para controlar el uso de los fondos, sino que además exigían publicaciones en las mejores revistas, cosa que desde el CEILAP tuvimos que hacer. En este sentido, creo que el ideario de Houssay estaba muy marcado en la gestión de Abeledo en la década del ochenta. Había un lineamiento troncal, el CONICET ya venía con algo muy marcado y para nosotros fue decisivo en la formación de recursos humanos en ese período”. (Fragmento de entrevista a Quel, J. Eduardo del CEILAP-CONICET en la década del ochenta. Julio de 2019).

Durana la gestión de Abeledo, la administración del CONICET adoptó una nueva forma de gobernanza y gobernabilidad, caracterizada por un enfoque académico normativista. En este contexto, se orientó hacia la redefinición de los instrumentos para promover y ejecutar la ciencia. En relación con la gestión de fondos, el directorio comenzó a exigir a los directores de institutos la presentación anual del presupuesto, detallando el gasto destinado al funcionamiento de la institución. Se implementaron seguimientos trimestrales con el objetivo de aumentar la transparencia en el manejo de los fondos.

Con la creación de los PID y PIA para investigación, se buscó garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos, y reconfigurar las relaciones asimétricas de poder heredadas de la última dictadura militar al interior del CONICET.

Cuadro N° 29. Autoridad y Autonomía de los actores internos del CONICET en los instrumentos de promoción científica del CONICET, entre 1983-1989.

ACTORES INTERNOS Y EXTERNOS DEL CONICET	INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN CIENTÍFICA (PID Y PIA)			
	AUTORIDAD NORMATIVA	AUTORIDAD EJECUTIVA	AUTORIDAD ACADÉMICA	AUTONOMÍA ACADÉMICA
DIRECTORIO	X	X	X	
COMISIONES ASESORAS DISCIPLINARES	X		X	X
DIRECTORES DE INSTITUTOS				X
INVESTIGADORES DE CIC		X		X
INVESTIGADORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS		X		X
DEPARTAMENTO DE PROGRAMACIÓN	X			
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS JURÍDICOS	X			

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de las resoluciones del directorio entre 1984-1989 y entrevistas.

Según el cuadro N °29 puede desprenderse el siguiente análisis:

i) los PID y PIA a través de las convocatorias competitivas, tendieron a privilegiar la calidad del proyecto y a permitir la participación de investigadores que no necesariamente tenían relación de dependencia laboral con el CONICET. Gagliardino, Jose, investigador de CIC durante los ochenta compartía la siguiente reflexión:

“Con la creación de los PID, se formalizaron las reglas de un campo de conocimiento, de un campo académico. Con todas las ventajas y desventajas que esto tiene, era muy arbitrario, tenía mucho más que ver con las conexiones. Siempre hay patronazgo, eso es parte del sistema científico, pero bueno, una cosa es la arbitrariedad completa y otra cosa es cuando

empiezan a crearse una serie de mecanismos transparentes, que obliga a la gente saber que hay reglas de juego.” (Fragmento de entrevista a Gagliardino, Jose. Investigador de CIC en los ochenta. Noviembre de 2019).

Así, tal como narra el investigador, los PID y PIA formalizaron las normas de acceso al financiamiento científico, y durante los ochenta fueron instrumentos tendieron a disminuir la autoridad y la autonomía de los directores de institutos del CONICET y miembros de las comisiones de institutos. Así, durante la administración de Abeledo, los directores de institutos tenían autonomía académica para tomar decisiones relacionadas con las actividades académicas de sus institutos, pero no tenían autoridad normativa ni ejecutiva sobre los PID y PIA;

ii) los PID y PIA aumentaron la autoridad y autonomía de los diversos investigadores radicados en las universidades públicas. Así también implicó un aumento de la autoridad normativa y académica de las comisiones asesoras disciplinares, dado que era el actor que se encargaba de la evaluación de los proyectos presentados. Estos cambios se dieron a partir un aumento en el uso de criterios académicos en las instancias de evaluación, tanto para el financiamiento de proyectos de investigación como de formación de recursos humanos a través de becas de posgrado;

iii) El Directorio del CONICET tenía autoridad normativa, ejecutiva y académica en los instrumentos de promoción científica. Esto significa que tenía poder tanto para establecer normas y reglas dentro de la organización como para tomar decisiones ejecutivas y administrativas, además de influir en aspectos académicos. El directorio era el encargado de la evaluación final de los dictámenes que elaboraban las comisiones asesoras y emitir las resoluciones de aprobación de PID y PIA. El directorio, buscó que los instrumentos de financiamiento científico fueran no solo transparentes, sino que se amoldaran a una nueva política administrativa, de coordinación y planificación eficaz de los recursos, en un contexto de fuerte debacle económico y de constante inflación;

iv) El departamento de programación y el departamento de asuntos jurídicos: Tenían autoridad normativa en ciertos aspectos, pero no tenían autoridad ejecutiva. Esto significa que tenían la capacidad de participar en la elaboración normas y reglas dentro de la

organización ligadas a los procesos de seguimiento de proyectos, pero no tenían poder para tomar decisiones administrativas o académicas

Es importante destacar que la élite científica organizacional que comprendía a los directores de institutos del CONICET estaba compuesta por un grupo diverso con perfiles variados:

i) Por un lado, había directores que poseían un largo historial en el CONICET, acumulando capital científico y político a lo largo del tiempo. Estos directores mantenían una alta autoridad y autonomía tanto durante la dictadura como en el período posterior.

ii) Por otro lado, había directores que ingresaron al CONICET principalmente durante la etapa final de la dictadura y que continuaron en sus cargos después de 1983.

iii) Finalmente, existía otro grupo de directores que reflejaba claramente la discrecionalidad en la gestión de fondos y que carecían de capital académico o científico. Este grupo experimentó una notable disminución en su poder y autonomía con la implementación de los nuevos instrumentos de asignación de recursos impulsados por la gestión democrática.

Esta diversidad de perfiles dentro de la élite científica del CONICET ilustra las complejidades y los cambios en la estructura de poder de la organización durante el período considerado.

Cuadro N° 30. Matriz de influencia entre actores directivos, de gestión e investigación y gestión de CONICET, 1983-1989.

Actores	Directores de alta trayectoria académica	Directores de media trayectoria académica	Directores de escasa trayectoria académica	Directorio	Presidente	Dep.Pro.Acred
Directores de alta trayectoria académica.*	0	0	0	2	2	1
Directores de media trayectoria académica **	0	0	0	1	1	1
Directores de baja trayectoria académica ***	0	0	0	1	1	1
Directorio del CONICET	4	4	4	0	3	4
Presidente del CONICET	1	3	4	3	0	4
Dep.Pro.Acred.****	1	1	2	2	2	0

Notas: Valores: 4= Influencia fuerte//3= Influencia moderada//2= Influencia débil//1= Influencia muy débil.

*Directores de alta trayectoria académica: Directores de institutos prestigiosos, anteriores a la dictadura de 1976-1983.

**Directores de media trayectoria académica: Directores beneficiados por la política de descentralización de la dictadura entre 1976-1983.

***Directores de baja trayectoria académica.: Directores de institutos nombrados por la intervención militar de 1976.

****Dep.Pro.: Departamento de Programación y Acreditación.

Fuente: Elaboración propia a partir del programa MACTO por medio de entrevistas y resoluciones.

El cuadro N° 30 proporciona una matriz de influencia entre los diferentes actores directivos, de gestión e investigación del CONICET durante el período de 1983 a 1989:

i) Directores de alta, media y baja trayectoria académica: Estos directores representan diferentes perfiles dentro de la élite científica del CONICET, con variaciones en la influencia y la autoridad según su experiencia y trayectoria académica.

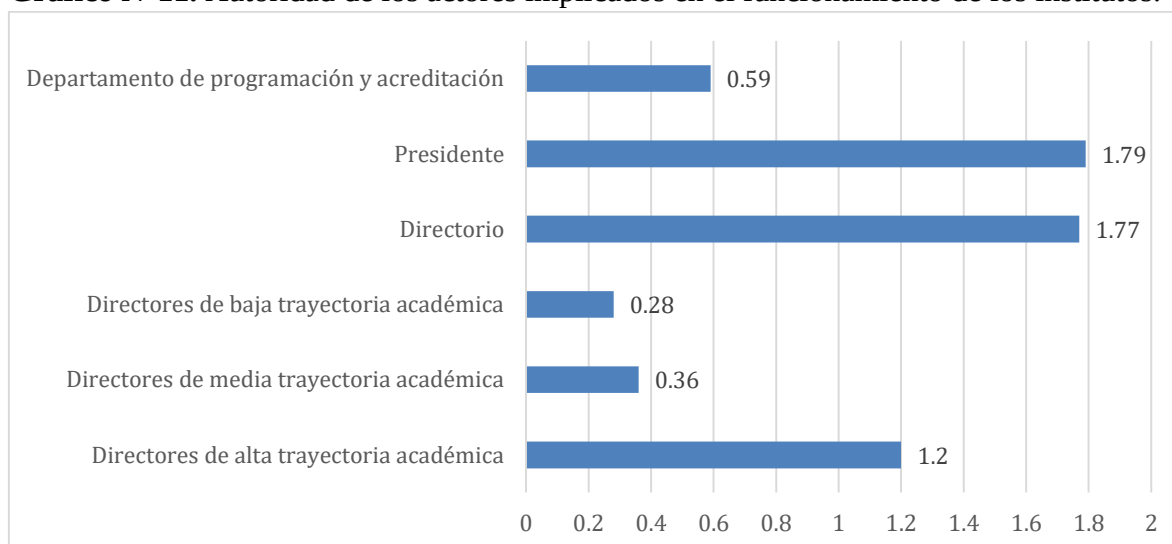
ii) Directorio del CONICET: Se observa que el Directorio del CONICET tenía una influencia significativa en todos los actores, con puntuaciones altas en todas las categorías. Esto sugiere que el Directorio ejercía una autoridad considerable sobre los directores de institutos con distintos niveles de trayectoria académica, así como sobre el presidente y el Departamento de Programación y Acreditación (Dep.Pro.).

iii) Presidente del CONICET: El presidente del CONICET también tenía una influencia significativa, especialmente sobre los directores de media y escasa trayectoria académica, así como sobre el Departamento de Programación y Acreditación.

iv) Departamento de Programación y Acreditación: Aunque tenía cierta influencia sobre todos los actores, su relación más fuerte era con el Presidente del CONICET, lo que sugiere una interacción estrecha en términos de planificación y acreditación.

En resumen, el cuadro muestra cómo diferentes actores dentro del CONICET interactuaban y ejercían influencia entre sí durante el período analizado. Además, proporciona una representación de la diversidad de perfiles dentro de la élite científica del CONICET y cómo esto afectaba la dinámica de poder y toma de decisiones dentro de la organización.

Gráfico N°11. Autoridad de los actores implicados en el funcionamiento de los institutos.



Fuente: Elaboración propia a partir del programa MACTOR por medio del procesamiento de entrevistas y resoluciones.

El siguiente gráfico sintetiza el nivel de autoridad (normativa, ejecutiva y académica) de cada actor implicado en el funcionamiento de los institutos.

- i) Directores de alta trayectoria académica: Tienen una autoridad total de 1.2. Esto sugiere que tienen una autoridad moderada en comparación con otros actores, pero aún significativa en términos de la toma de decisiones y la influencia en la organización.
- ii) Directores de media trayectoria académica: Su autoridad total es de 0.36, lo que indica una autoridad más limitada en comparación con los directores de alta trayectoria académica. Esto puede implicar que tienen menos influencia en la toma de decisiones y en la dirección de la organización.
- iii) Directores de baja trayectoria académica: Tienen una autoridad total de 0.28, la más baja entre los directores. Esto sugiere que su influencia en la organización es limitada en términos de aspectos normativos, ejecutivos y académicos.
- iv) Directorio y Presidente: Ambos tienen una autoridad total significativamente alta, con valores de 1.77 y 1.79 respectivamente. Esto indica que tienen una influencia considerable en la toma de decisiones y la dirección del CONICET en todos los aspectos evaluados.
- v) Departamento de programación y acreditación: Tiene una autoridad total de 0.59, lo que indica que tiene una influencia moderada en comparación con el Directorio y el Presidente, pero aún significativa en términos de aspectos normativos, ejecutivos y académicos.

Se destaca la elevada autoridad del presidente del CONICET y el directorio, lo cual se vio reflejado en la capacidad de intervenir en la pesada herencia organizacional de la última dictadura cívico-militar. Sin embargo, cabe aclarar, que los directores de alta trayectoria académica (directores que tenían elevado capital científico o académico, la mayoría de ellos de 60 años o más y con 19 o más años de antigüedad como miembros de la carrera del investigador científico), mantuvieron sus cargos en los institutos y en la CIC, aunque vieron disminuido su participación en cargos simultáneos dentro del directorio. En cambio, los directorios de media trayectoria (directores nombrados como resultado directo de la política militar de descentralización –en el marco del préstamo BID I- e incluyen a directores que desarrollaron una fuerte estrategia de internacionalización para alcanzar prestigio local, vieron condicionado su autonomía y autoridad frente a la dirección del CONICET. Lo mismo sucedió en mayor medida con los directorios de escasa trayectoria (directores que habían sido nombrado de manera arbitraria y poco transparente durante la última dictadura militar y que registraban escasos antecedentes científicos y bajos niveles de capital cultural) que atravesaron procesos de revisión de legitimidad de cargos y manejo de fondos, dado que fueron actores altamente beneficiados –y escasamente controlados– durante la última dictadura cívico-militar. En resumen, se destaca la elevada autoridad del presidente del CONICET y del directorio, lo que se tradujo en su capacidad para intervenir en la pesada herencia organizacional dejada por la última dictadura cívico-militar. Sin embargo, es importante señalar que los directores de alta trayectoria académica, aquellos con un sólido capital científico o académico, la mayoría de ellos con 60 años o más y con 19 o más años de antigüedad como miembros de la carrera del investigador científico, mantuvieron sus cargos en los institutos y en la CIC. Aunque se observó una disminución en su participación en cargos simultáneos dentro del directorio.

En contraste, los directores de media trayectoria, designados como resultado directo de la política militar de descentralización, en el marco del préstamo BID I, y que incluyen a directores que emplearon una estrategia de internacionalización para obtener prestigio local, vieron su autonomía y autoridad condicionadas frente a la dirección del CONICET con el retorno de la democracia. Esta situación se acentuó aún más en los directores de escasa

trayectoria, quienes fueron nombrados de manera arbitraria y poco transparente durante la última dictadura militar, y que presentaban escasos antecedentes científicos y bajos niveles de capital cultural. Estos últimos atravesaron procesos de revisión de legitimidad de cargos y manejo de fondos, dado que fueron actores altamente beneficiados, y escasamente controlados, durante la última dictadura cívico-militar.

Cuadro N° 31. Matriz de actores y apoyo a los objetivos dirigidos a institutos del CONICET (1983-1989).

Actores implicados	Objetivos dirigidos al funcionamiento de institutos				
	Apoyo a la transparencia en el uso de fondos	Apoyo a los instrumentos PID y PIA	Apoyo a una mayor autonomía de los investigadores	Apoyo a la normalización de cargos	Apoyo a la política de revinculación con las universidades
Directores de alta trayectoria académica.*	3	2	2	1	1
Directores de media trayectoria académica **	2	1	2	1	1
Directores de baja trayectoria académica ***	1	1	1	1	0
Directorio del CONICET	4	4	4	4	4
Presidente del CONICET	4	4	4	4	4
Dep.Pro.Accred.****	4	4	4	4	4

Notas:

*Directores de alta trayectoria académica: Directores de institutos prestigiosos, anteriores a la dictadura de 1976-1983.

**Directores de media trayectoria académica: Directores beneficiados por la política de descentralización de la dictadura entre 1976-1983.

***Directores de baja trayectoria académica: Directores de institutos nombrados por la intervención militar de 1976.

****Dep.Pro. Accred: Departamento de Programación y Acreditación.

Los Actores que se identifican con un objetivo y política específica tienen los siguientes valores: 4= Fuerte a favor// 3= Moderado a favor// 2= Débil a favor// 1= Muy débil a favor

Fuente: Elaboración propia a partir del programa MACTOR

El cuadro N° 31, muestra la posición valorada de cada actor interno del CONCIET hacia los objetivos relacionados con los institutos. Esto revela el nivel de involucramiento del actor frente a los objetivos que integran la política de funcionamiento de los institutos del CONICET durante la administración de Abeledo. En este sentido, se destaca el elevado apoyo (un máximo de 4 en cada actor) por parte del directorio, el presidente y el departamento de programación y acreditación, en favor de las políticas tendientes a intervenir en el funcionamiento de los institutos. Este valor disminuye al interior de los grupos de directores según trayectoria académica. En el caso de los directores de alta trayectoria, se destaca un

acompañamiento en los objetivos ligados a la transparencia en el uso de los fondos y en menor medida con la aparición de los PID y PIA, así también se observa poca consecuencia con la política de revisión y designación de cargos simultáneos dentro del organismo y las políticas dirigidas a revincular a los institutos con las universidades. En cambio, los directores de media trayectoria académica (cuyos nombramientos se enmarcaron en el préstamo BID I y los institutos creados en el programa) manifestaría escaso apoyo a las diversas políticas tendientes a intervenir en el funcionamiento de las unidades ejecutoras del CONICET. Por último, los directores de baja trayectoria académica (cuyos nombramientos estaban ligados a procesos de borrosa transparencia en la designación de cargos) atravesaron procesos de control, desplazamiento y clausura de institutos que tendieron a generar un fuerte rechazo por la política de normalización de la Administración de Abeledo.

La importancia del Préstamo BID CONICET II en la década del ochenta

A fines de 1986 se aprobó un préstamo otorgado por el BID por USD 151 millones, en el marco del Programa Especial de Promoción en Ciencia y Tecnología (CONICET, 1989) que comenzó a operar en 1988, también llamado BID II para el CONICET. Éste estaría conformado por fondos aportados en un 40% (USD 61 millones) por el BID y en un 60% (USD 90 millones) por la contraparte local, dirigidos al financiamiento directo de investigaciones, equipos de laboratorio y formación de recursos humanos (Aguiar, *et al.*, 2016; Montesino, *et al.*, 2023).

“El crédito del BID II comienza a elaborarse en 1983. Había tenido éxito el primer préstamo en 1966, y al Banco Interamericano de Desarrollo le interesaba que esto continuara. El BID logró un gran aprendizaje con el BID I y el BID II, ya que a partir de acá reprodujo muchas cosas para otros créditos futuros en Latinoamérica. En este sentido, fue una ventana de oportunidad para el CONICET, el BID II en aquel momento.” (Fragmento de entrevista a Vaccarezza, consultor del CONICET en la década del ochenta. Septiembre de 2018).

El préstamo tendría como principal destinatario la promoción de actividades de I+D a través del estímulo de la oferta de conocimiento. La importancia de los fondos asignados y la complejidad inherente a su manejo hicieron necesario que este Programa contara con su propia unidad de evaluación y control, las ejecuciones de sus inversiones se hallaron a cargo

de las oficinas normales del CONICET, específicas para cada rubro: administración, subsidios, programación y control, transferencia de tecnología, institutos, becas, relaciones internacionales, etcétera; siempre en el marco de los canales habituales de evaluación del Consejo (comisiones asesoras, comisiones *ad-hoc*) y de las decisiones tomadas por el directorio en los más diversos aspectos que hicieron al desembolso del crédito. En palabras de C. Abeledo:

“Se concretó en el 87 y comenzó a operar en el 88. En realidad, el objetivo principal del préstamo del BID-CONICET era tener acceso a divisas. Poder asegurar, en una época de crisis económica, un afluente de ingresos del sector externo, frente a una demanda de renovación de equipamiento, dado que había obsolescencia de equipamiento”. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. Presidente del CONICET 1984-1989. Junio del 2018).

Una diferencia importante a destacar del BID-CONICET II con respecto al primer préstamo negociado y ejecutado durante la última dictadura cívico-militar, es que con el BID-I había estado dirigido al desarrollo de infraestructura y la construcción de institutos y centros regionales del CONICET. En cambio, lo que se pretendió con el préstamo BID-II durante la gestión de Abeledo, fue fortalecer las actividades e instrumentos ligadas a la promoción científica. De este modo, el programa de ejecución del crédito se desagregó en cuatro subprogramas a ejecutar por el CONICET:

- 1) El Subprograma A de fomento a la investigación científica y tecnológica orientado a fortalecer las fuentes de financiamiento de los PID, correspondientes a la subvención a proyectos de I+D que resultaran pertinentes al desarrollo disciplinar en ciencias naturales, exactas, médicas, sociales, económicas e ingenieriles. Este instrumento fue uno de los elementos más importante del Programa en términos de montos (SECYT, 1989; CONICET, 1989; Aguiar, *et al.*, 2019, Montesino, *et al.*, 2023).
- 2) El Subprograma B se correspondió con el financiamiento para establecimientos y equipamientos, los Laboratorios Nacionales de Investigación y Servicios (LANAIS),⁴⁴ creados como centros de apoyo a la investigación. Esta categoría recibiría unos USD 26,4

⁴⁴ Eran laboratorios de investigación y servicio destinado a la comunidad científica del SPI y no solo al CONICET.

millones, que serían aportados en proporciones relativamente similares entre los fondos del BID y los de la contraparte local).

3) El Subprograma C y los fondos comprendidos en esta categoría, se destinaron a reforzar el presupuesto de los instrumentos de formación de recursos humanos (becas internas y externas de formación de posgrado) (CONICET, 1989).

4) Finalmente, el Subprograma D de vinculación tecnológica, consistió en una serie de instrumentos piloto para promover la comunicación entre las empresas y los grupos de investigación y en especial con las universidades (Aguilar, *et al.*, 2017). Estos instrumentos implicaron apoyar las tareas que se venían llevando a cabo desde la OTT y el ATT del CONICET.

Cuadro N° 32. Distribución de los recursos del Programa BID-CONICET II según origen de los fondos. En millones de dólares y en porcentajes.

Unidad de Evaluación y Control	ORIGEN DE LOS FONDOS				TOTAL	
	BID Millones USD	%	CONICET Millones USD	%	Millones USD	%
	0	0	990	0.6	990	0.6
Total de Unidad de Evaluación y Control	0	0	990	0.6	990	0.6
Subprograma A. PID	29.700	19.6	62.300	41.3	92.000	60.9
Subprograma B. LANAIS	13.000	8.6	13.400	8.8	26.400	17.4
Subprograma C. RECURSOS HUMANOS	5.000	3.3	8.100	5.3	13.100	8.6
Subprograma D. VINCULACIÓN TECNOLÓGICAS	1.000	0.6	5.000	3.3	6.000	3.9
Total de los Subprogramas	48.700	32.0	88.800	58.8	13.7500	90.8
Intereses	10.700		0		10.700	7
Comisión de crédito	0	0	1.200	0.7	1.200	0.7
FIV	600	0	10	0	610	0
Total de gastos financieros	11.300	7.4	1.210	0.8	12.510	7.7
TOTALES	60.000	39.6	91.000	61.4	15.1000	100

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación BID (1988).

Según el cuadro N° 32, el 90,8% de los recursos se dirigieron al financiamiento del Programa, del cual el 58,8% fue absorbido por fondos el CONICET con fondos de Tesoro Nacional y el 32,0% por fondos del BID, con una diferencia de 26,8 pp. Del total de los Subprogramas, el 60,9% fue dirigido al financiamiento de los PID. Dentro del Subprograma A, el 41,3% fue desembolsado por la contraparte local y el 19,6% por el BID, con una diferencia de de 21,7 pp. El 17,4% de los recursos del Programa fueron destinados al Subprograma B de LANAIS, donde el aporte de financiamiento entre el BID y la contraparte local fue similar. El Subprograma C de recursos humanos recibió el 8,6% de los fondos, con una mayor

participación de la contraparte local a través del Tesoro Nacional. Por último, el Subprograma D de intercambio tecnológico recibió el 3,9% de los fondos del Programa, lo cual refleja la debilidad en términos presupuestarios de la política de vinculación tecnológico que intentó impulsarse dentro del CONICET durante el período 1984-1989.

Al igual que con el BID-I, en el programa BID-II el acompañamiento del Banco a través de un préstamo fue central para el desarrollo de los objetivos propuestos por las autoridades de CyT de Argentina durante este período. Una novedad destacada en esta operación es la implementación de normativas para acceder al financiamiento. En este sentido, se establecieron mecanismos de asignación de recursos mediante concursos abiertos y evaluaciones por pares, los cuales posteriormente se replicaron en las operaciones subsiguientes. Este mecanismo de asignación de recursos se incorporó en las sucesivas operatorias de créditos que el BID firmó en Argentina y en otros países (Mayorga 1997; Aguiar *et al.*, 2019).

En síntesis, el préstamo BID-II contribuyó a fortalecer instrumentos que el CONICET había comenzado a aplicar en la nueva gestión con la apertura democrática. Tanto los PID como los instrumentos de vinculación tecnológica ya se habían empezado a ejecutar en 1984 y se incorporaron dentro de los componentes de este programa.

El interés por la formación de recursos humanos desde los sistemas de becas

Durante la gestión de Abeledo en el CONICET, se realizó una revisión exhaustiva de la política de ingreso de becarios. Hasta ese momento, esta política se caracterizaba por una marcada discriminación ideológico-científica, influencias personales y una valoración excesiva de los antecedentes formales. En relación con las becas, Abeledo resalta que el cambio más significativo fue la adopción de un sistema de concursos competitivos para su asignación:

“Fue un rol muy activo. Desde el CEILAP nos sentimos muy acompañados por el CONICET durante la gestión de Abeledo. La razón por la que fueron creados los centros CEILAP-CONICET. Para nosotros fue decisivo el ingreso de colaboración con el CONICET para la formación de recursos humanos, principalmente en el área de becas de Maestría, Doctorado y Posdoctorados.” (Fragmento de entrevista a Quel, J. Eduardo del CEILAP-CONICET en la década del ochenta. Julio de 2019).

“Hasta 1984 había becas para los institutos. Los becarios iban a los institutos porque las becas estaban ahí. El cambio importante fue que los concursos de becas se abrieron”. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. ExPresidente del CONICET 1984-1989. Junio del 2018.)

Un aspecto relevante el sistema de becas de postgrado en la década del ochenta, fue la relevancia de la calidad (que se ponía de manifiesto en el proyecto presentado) de los planes de trabajo de los postulantes a beca. Así, los proyectos de los becarios, comenzaron a evaluarse teniendo en cuenta su nivel científico, la relevancia temática, la creatividad en los planteos y enfoques, con propósitos claros y objetivos evaluables.

Cuadro N°33. Distribución de becarios internos según categoría en los años 1980, 1983 y 1986. En valores absolutos y porcentajes.

Categoría	1980		1983		1986	
	(f)	%	(f)	%	(f)	%
Pre-iniciación	0	0%	0	0%	58	2%
Iniciación	568	58%	846	48%	891	38%
Perfeccionamiento	394	40%	791	45%	1003	43%
Investigador Formado	14	1%	19	1%	10	0%
Superior	0	0%	107	6%	238	10%
Actualización		0%	0	0%	160	7%
Total	976	100%	1763	100%	2360	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CONICET (1989).

El cuadro N° 33, muestra la distribución de becarios internos del CONICET según diferentes categorías en los llamados a convocatoria de 1980, 1983 y 1986:

1. **Pre-iniciación:** En 1980 y 1983, no se registraron becarios en esta categoría, pero en 1986, representaban el 2% del total, con un aumento significativo en comparación con los años anteriores.

2. **Iniciación:** Esta categoría representaba la mayoría de los becarios en todos los años analizados. Sin embargo, se observa una disminución en su participación, pasando del 58% en 1980 al 38% en 1986.
3. **Perfeccionamiento:** La cantidad de becarios en esta categoría aumentó de manera significativa durante el período analizado, pasando del 40% en 1980 al 43% en 1986.
4. **Investigador Formado:** Esta categoría representaba una pequeña proporción de becarios en todos los años, con un ligero aumento en 1986 en comparación con 1980 y 1983.
5. **Superior:** Se observa un aumento considerable en el número de becarios en la categoría "Superior" a lo largo del período, pasando del 0% en 1980 al 10% en 1986.
6. **Actualización:** Esta categoría no registró becarios en 1980 y 1986, pero en 1983 representaban el 6% del total.

En resumen, el cuadro refleja cambios significativos en la distribución de becarios internos del CONICET entre 1980 y 1986, con un aumento en las categorías de Pre-iniciación, Perfeccionamiento y Superior, y una disminución en la categoría de Iniciación. Cabe, señalar que en 1983, se dieron por única vez y con dos años de duración a las becas de Actualización a través de la Resolución N°919. Según Sábato, Hilda. Consultora del CONICET en los ochenta:

“Lo que se hizo fue llamar a un concurso especial, que se llamaba de actualización y que era para gente que tenía que argumentar y mostrar. El diagnóstico era que había gente muy buena en términos académicos, pero que no se presentaban por canales normales, porque si se presentaba a la carrera podían ser que fueran ya muy viejos. Si se presentaban a la carrera no entraban porque no tenían las publicaciones necesarias. La idea era que esta gente con potencial, con carrera previa y con interés en reinsertarse en el sistema, se les diera una beca para ponerse al día. Por eso se llamaba de actualización. Para ponerse a tono, era una beca de 12 meses con opción a otros 12.” (Fragmento de entrevista a Sábato, H. Consultora del CONICET en la década del ochenta. Septiembre de 2018).

Las becas de actualización, sin límite de edad, tenían como objetivo fortalecer los mecanismos para la reintegración de profesionales o investigadores interesados en retomar

la actividad investigativa. Estas becas, renovables una sola vez, ofrecían un estipendio equivalente al otorgado en las becas de formación superior.

Cuadro N° 34. Distribución de becarios CONICET en convocatorias de 1987. En valores absolutos y porcentajes.

Tipo de becas Internas	Adjudicaciones (f)	Adjudicaciones en %
Pre-iniciación	94	4,14
Iniciación	656	28,85
Perfeccionamiento	1019	44,81
Doctorado	10	0,44
Formación Superior	494	21,72
Total	2.273	100

Fuente: Elaborado a partir de las memorias del CONICET (1989).

En relación al objetivo de formación de recursos humanos en investigación propuestos por la nueva gestión del CONICET se propuso para 1987 los siguientes cambios en el sistema de becas que aparecen en el cuadro N° 34: i) creación de la categoría beca de doctorado con una duración máxima de cinco años; ii) modificación de la beca de pre-iniciación, con una reducción a un año para poder acceder a una beca de iniciación (que en comparación a 1986 disminuyeron 9,15pp). De esta manera el programa de becas se reorganizó de la siguiente forma: i) becas de nivel cuaternario (becas de pre-iniciación; becas de iniciación; becas de perfeccionamiento); becas de doctorado; becas de formación superior y ii) becas posdoctorales (becas internas posdoctorales; becas industriales; becas de investigador formado).

Otro instrumento importante fueron las becas externas que se mantuvieron a lo largo de la década del ochenta. Tenían como objetivo, brindar la posibilidad a investigadores en formación de continuar con la capacitación académica y profesional en centros especializados del exterior en el área posdoctoral. Duraban tres años como máximo, con el compromiso del becario de regresar al país una vez que terminara la beca (CONICET, 1989).

Cuadro N° 35. Distribución de becas externas según comisión disciplinar entre 1983-1987. En valores absolutos y en porcentajes.

Comisión disciplinar	1983		1984		1985		1986		1987		TOTAL	
	(f)	%	(f)	%	(f)	%	(f)	%	(f)	%	(f)	%
Matemática, Física y Astronomía	11	15%	15	24%	11	21%	18	17%	33	25%	88	21%
Ingeniería y Arquitectura	10	13%	8	13%	9	17%	20	19%	19	15%	66	15%
Agropecuarias	8	11%	6	10%	5	10%	8	7%	5	4%	32	7%
Química	17	23%	7	11%	11	21%	24	22%	17	13%	76	18%
Medicina	3	4%	5	8%	6	12%	15	14%	15	12%	44	10%
Economía, Sociología y Derecho	1	1%	3	5%	2	4%	6	6%	6	5%	18	4%
Biología	6	8%	11	17%	4	8%	9	8%	15	12%	45	11%
Ciencias de la Tierra y del Mar	7	9%	2	3%	3	6%	4	4%	12	9%	28	7%
Filosofía, Letras y Psicología	10	13%	3	5%	0	0%	0	0%	6	5%	19	4%
Historia y Antropología	2	3%	3	5%	1	2%	4	4%	2	2%	12	3%
TOTAL (f)	75	100%	63	100%	52	100%	108	100%	130	100%	428	100%
TOTAL %		18%		15%		12%		25%		30%		100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CONICET (1989).

En base al cuadro N° 35, las becas externas crecieron de un 18% en 1983 a un 30% en 1987, con una diferencia porcentual de 12 pp. Por otro lado, al observar los totales, las áreas de conocimiento que más becas externas percibieron fueron las Ciencias Matemáticas, Físicas y Astronomía con un 21%, seguido por las Ciencias Químicas con un 18% y las Ciencias de Ingeniería y Arquitectura con un 15%. Las Ciencias Sociales y Humanísticas en su conjunto representaron el 8% de las becas externas durante el período 1983-1989.

Cuadro N° 36. Distribución de becarios (todas las categorías) por comisión asesora disciplinar en los años 1985,1987, 1989. En porcentajes.

Comisión asesora disciplinar	1985	1987	1989
Agropecuarias	5,9	7,1	7,4
Biológicas	9,4	12,6	11,7
Matemática, Físicas y Astronomía	7,5	10,9	12,1
Hábitat y vivienda		2,2	2,4
Historia y Antropología	6,6	7,8	8,7
Ingeniería y Arquitectura	18,3	14,2	11,9
De la Tierra y el Mar	8,5	9,5	10,2
Medicina	8,3	9,2	9
Filosofía, Letras y Psicología	9,2	9,1	8,3
Química	9,7	9,5	8,8
Economía, Sociología y Derecho	10,6	13,3	9,1
Total	100	100	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Casalet (1992) y CONICET (1989).

El cuadro N° 36 presenta la distribución de becarios por comisión asesora disciplinar en los años 1985, 1987 y 1989. Al analizar las diferencias porcentuales más importantes entre estos años, podemos identificar varios puntos destacados:

- i) Matemática, Físicas y Astronomía: Esta comisión experimentó un aumento significativo en su participación de becarios a lo largo de los años, pasando del 7.5% en 1985 al 12.1% en 1989, lo que representa una diferencia porcentual de 4.6%.
- ii) Biológicas: Aunque experimentó un aumento entre 1985 y 1987, su participación disminuyó ligeramente en 1989. La diferencia porcentual entre 1985 y 1989 es del 0.7%.
- Ingeniería y Arquitectura: Esta comisión mostró una disminución significativa en la distribución de becarios a lo largo del período, disminuyendo del 18.3% en 1985 al 11.9% en 1989, lo que representa una diferencia porcentual de -6.4%.
- iii) Economía, Sociología y Derecho: Experimentó cambios drásticos, con un aumento marcado entre 1985 y 1987, seguido de una disminución significativa en 1989. La diferencia porcentual entre 1985 y 1989 es del -1.5%.

Durante la administración de Abeledo, desde la presidencia y el directorio se buscó apoyar la revitalización de las ciencias sociales y humanidades en el CONICET, para lo cual fue necesario revertir la especial vulnerabilidad que había acontecido a estos espacios disciplinares entre 1976-1983. Según un miembro de la comisión de Historia y Antropología:

“El problema era que, en el área de Ciencias Sociales y Humanidades, se habían hecho estragos durante la última dictadura militar en términos de personas. Toda esta área del CONICET, estaba totalmente en manos, de gente que estaba lejos de estar a la altura en términos académicos. Había sesgos ideológicos y políticos y el control no solo que no pasaba por las comisiones asesoras, el poder venía estando en otros espacios al interior del CONICET. [...] eran los directores de institutos y las comisiones asesoras donde verdaderamente estaban los recursos y la mayor autoridad y autonomía. El área de las Ciencias Sociales era un espacio muy diezmado cuando asumió Abeledo a la presidencia”. (Fragmento de entrevista a un miembro de la comisión asesora de Historia y Antropología en 1986. Agosto de 2018).

Estas interpretaciones por parte de un miembro de comisión, fue compartida por el directorio del CONICET, durante la gestión de Abeledo, quienes reconocieron la necesidad de tomar conciencia sobre el trato diferencial y el *“anticientificismo que predominó durante las últimas décadas, y que ejerció particular saña contra aquellas disciplinas consideradas ideológica y políticamente peligrosas”* (CONICET, 1984: 1).

Durante el período 1983-1989 se llevó a cabo una revisión de la política científica de las Ciencias Sociales del CONICET. Según Hilda Sabato:

“En el caso de las Ciencias Sociales y Humanidades, en el CONICET, lo que se dio fue una renovación total de las comisiones asesoras para traer a la gente nueva. Dado que había mucha gente marginada del período anterior. Incorporaron a muchos investigadores, no es que hubo una discriminación con los que ya estaban, lo que se hizo fue ampliar”. (Entrevista a H. Sabato. Asesora de las Comisiones de Ciencias Sociales. Noviembre de 2018).

Así, desde la comisión asesora de Historia y Antropología, se propuso la siguiente reorientación: i) promoción de la investigación creativa e innovadora; ii) estimular el vínculo entre la comunidad científica y la sociedad; iii) priorizar la temática de interés nacional y regional; iv) llevar a cabo una política más equitativa a nivel regional, con el propósito de solucionar los desequilibrios existentes en las distintas disciplinas del CONICET, que beneficiaban al Área Metropolitana. Según un investigador Independiente de CIC en ese momento:

“Lo que hubo fue un intento de incorporar a toda la gente que había quedado afuera, es decir, en algunos casos muy importantes, en otros casos se trabajó mucho con gente más joven. Gente que venía del exilio, que tenían doctorado, formación y totalmente marginada, junto con gente de mayor trayectoria, pero también marginada. Lo cual no significó la expulsión de nadie, no se expulsó a nadie, sino que se permitió que en las comisiones asesoras se incorporara a muchísima gente nueva. (Fragmento de entrevista a Merlino, Jose Rodolfo, investigador Independiente de CIC. Marzo de 2019).

Según relata el investigador, durante la gestión de Abeledo se llevó a cabo un rediseño en las comisiones asesoras disciplinarias, donde la renovación implicaba dar oportunidades a aquellos que habían sido marginados. Se buscó integrar a investigadores jóvenes en estas comisiones. Según Vessuri (1992):

“La propia supervivencia marginal de una actividad científico-social en los recovecos del inhóspito aparato universitario y de investigación erigido bajo los auspicios o la tolerancia de la dictadura militar, reveló sus debilidades a la hora de tener que sentar las bases para la reconstrucción de las ciencias sociales en el país” (Vessuri, 1992: 350).

A pesar de las restricciones presupuestarias, el directorio promovió una política orientada a revitalizar las ciencias sociales y humanidades. Debido al endeble proceso de reconstrucción de las Ciencias Sociales, los centros académicos que sirvieron de refugio a muchos investigadores durante la última dictadura se mantuvieron activo en la década del ochenta.

Cuadro N° 37. Distribución de los miembros de las comisiones asesoras disciplinares entre 1984-1989. En valores absolutos y porcentajes.

Comisión	1984		1986		1988		TOTAL	
	(f)	%	(f)	%	(f)	%	(f)	%
Agropecuarias y Veterinaria	20	9%	14	7%	17	7%	51	8%
Biología	25	12%	20	11%	23	10%	68	11%
Física, Astronomía, Matemática y Ciencias de la Computación *	17	8%	12	6%	15	6%	44	7%
Ingeniería y Tecnología	23	11%	19	10%	24	10%	66	10%
Ciencias del Mar	5	2%	6	3%	11	5%	22	3%
Matemáticas y de la Computación**	0	0%	8	4%	12	5%	20	3%
Médicas	29	13%	16	9%	24	10%	69	11%
Químicas	15	7%	14	7%	18	8%	47	7%
Ciencias de la Tierra, Atmosféricas e Hidrosféricas	16	7%	19	10%	16	7%	51	8%
Sociología, Economía, Derecho, Ciencias Políticas y de la Administración Pública	24	11%	19	10%	21	9%	64	10%
Filosofía, Filología y Ciencias de la Educación	20	9%	14	7%	29	12%	63	10%
Hábitat y Vivienda	7	3%	10	5%	13	5%	30	5%
Historia y Antropología	16	7%	17	9%	17	7%	50	8%
TOTAL	217	100%	188	100%	240	100%	645	100%

*Matemática y Ciencias de la Computación se desdoblaron en 1986

**Esta Comisión hasta 1986 fue parte de la Comisión de Física, Astronomía, Matemática y Ciencias de la Computación.

Fuente: Elaboración propia a partir del apéndice 2 del CONICET (1989).

Según el análisis del Cuadro N° 37, se observa que las comisiones asesoras disciplinares aumentaron su cantidad de miembros a lo largo de todo el período examinado. Sin embargo, fue a partir de 1986 cuando la cantidad total de miembros pasó de 188 (un 29%) en 1986 a 240 en 1988 (un 37%), representando una diferencia porcentual de 8 puntos porcentuales. En relación con las comisiones asesoras, se promovió la inclusión de jóvenes investigadores, así como también de individuos que fueron excluidos de la actividad académica y científica durante la última dictadura militar. La mayoría de las comisiones asesoras experimentaron una disminución en la cantidad de miembros entre 1984 y 1986, seguida de un leve repunte en 1988. En términos generales, las comisiones que tuvieron mayor cantidad de miembros a lo largo del período fueron las de Biología (11%), Medicina (11%), Ingeniería y Tecnología

(10%), Sociología, Economía, Derecho, Ciencias Políticas y de la Administración Pública (10%), y Filosofía, Filología y Ciencias de la Educación (10%)

La dinámica de la carrera de investigador y las tensiones con el SAPIU

Las actividades de investigación científica se caracterizan por requerir una proporción de personal altamente calificado, en cuya formación, la sociedad y los científicos, llevan a cabo una inversión importante (formación académica, investigación, posgrados, becas) de recursos económicos y tiempo. Si se interpreta que la investigación científica es un tipo de práctica social (Whitley, 2012), parece razonable analizar la organización social que estructura y controla la actividad científica como un sistema de organización y control del trabajo en la CIC del CONICET. Desde un inicio fue privativo del CONICET establecer la cantidad de personas que podrían ingresar a la CIC, como así también la CPA. Para lo cual el CONICET tenía en cuenta los méritos intrínsecos de los candidatos. Según el director Centro de Investigación y Estudios de Matemática de Córdoba (CIEM).

“La carrera del investigador en el CONICET es una carrera con cierta estabilidad, siempre y cuando se responda a los cánones de evaluación correspondiente. La reforma en 1973 jerarquizó y reforzó las reglas de funcionamiento de la carrera.” (Fragmento de entrevista a Tirao, A. Juan. Director del CIEM en los ochenta. Entrevista en diciembre de 2019).

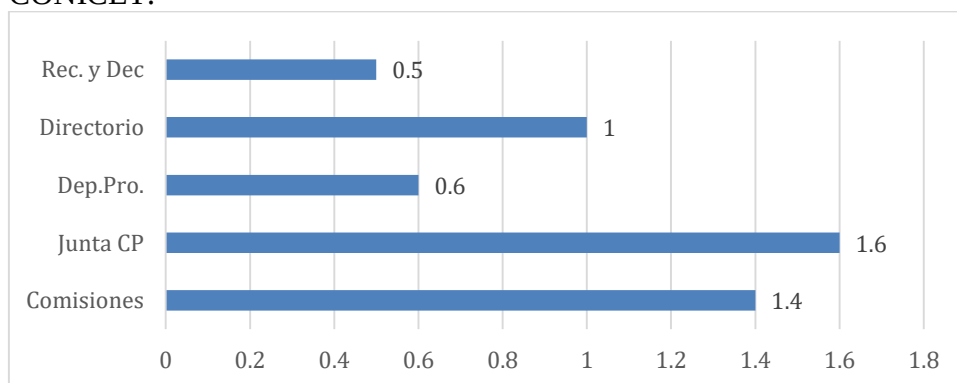
Cuadro N°38. Características de la CIC del CONICET entre 1983-1989.

Características	Descripción
Práctica de investigación	Áreas científicas y tecnológicas de interés nacional e internacional
Escala de la carrera	Investigador Superior
	Investigador Principal
	Investigador Independiente
	Miembro Correspondiente de la CIC (creado en 1987)
	Investigador Adjunto
Escalafón de la carrera	Investigador Asistente
Dedicación exclusiva a la investigación	Los investigadores en todas sus clases percibirán un adicional del veinticinco por ciento (25 %) del sueldo básico de la respectiva categoría de revista, en concepto de dedicación exclusiva a la investigación, a excepción de la docencia universitaria
Estatuto y Escalafón del Personal Civil	Se mantiene el funcionamiento Juntas de Calificación y Promoción para regular el funcionamiento de la CIC, en apoyo con las Comisiones Asesoras y el Directorio.
Docencia Universitaria	Aparece el SAPIU para apoyar la docencia e investigación de las Universidades. Se crea el PROANUI para mejorar la formación de recursos humanos con la dirección de un miembro de la CIC.
Vinculación tecnológica	Se habilita a los miembros de la CIC (y CPA también) a realizar consultorías rentadas

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales del CONICET (1989), Ley 20.464.

La CIC a partir del Decreto-Ley N° 20.464/73 fue profundizando el encasillamiento del personal de carrera. De esta manera quedaron comprendidas bajo el Decreto-Ley 20.464/73 todas las personas que en virtud del nombramiento emanado del directorio desarrollaran sus actividades en institutos dependientes total o parcialmente del CONICET, universidades nacionales, provinciales o privadas reconocidas, instituciones nacionales, provinciales o municipales, empresas de Estado, instituciones sin fines de lucro y otros lugares de trabajo que el CONICET considere de importancia. Según el artículo N° 8 de la Ley N° 20.464/73, el ingreso a la CIC como así también a la CPA, se efectuaba a cualquiera de las categorías de la carrera, en base exclusivamente a los méritos y antecedentes de investigación y publicación del postulante. Tal como aparece en el cuadro N° 39, a partir de 1973, la solicitud de ingreso a la CIC estaba condicionado por la edad del aspirante. En el caso de la categoría Asistente, el investigador no debía tener más de 35 años y ser egresado universitario o tener una formación acorde al juicio del CONICET. Para las otras clases o categorías no se debía tener más de 40 años para ser investigador Adjunto, 45 años para la clase Independiente y 50 años para la clase Principal. Sin embargo, el directorio del CONICET, con el voto de sus 3/4 tenía la autoridad de hacer excepciones a las normas que aplicaban a los antecedentes del aspirante. Para solicitar el ingreso, cualquier investigador del SPI de la Argentina tenía que presentar la relación detallada de sus antecedentes, estudios realizados, investigaciones llevadas a cabo, así como un plan de trabajo para el período inmediato de un año.

Gráfico N°12. Autoridad académica de los actores implicados en CIC, 1983-1989. CONICET.



Nota: Rec. y Dec. (Rectores y decanos universitarios) // Directorio (Directorio del CONICET) // Dep.Pro. (Departamento de Programación) // Junta CP (junta de calificación y promoción) // Comisiones (comisiones asesoras disciplinarias).

Fuente: Elaboración propia a partir del programa MACTOR

Cuadro N° 39. Etapas comprendidas al ingreso de la CIC a partir de la reforma de 1973.

Instancias	Aspirante	Miembros de CIC	Director	Comisión asesora	Junta de calificación	Comité ejecutivo	Directorio
Presentación de la solicitud	Antecedentes y propuesta de orientación; plan de trabajo por un año. Conformidad del lugar de trabajo		Dirección en caso de investigador asistente o adjunto				
Consideración de la solicitud				Evaluación de méritos	Unifica criterios de las comisiones asesoras	Aceptación o rechazo para Asistente, Adjunto e Independiente	Aceptación o rechazo para Principal o Superior
Ingreso	Conformidad						
Desarrollo de tareas		Desarrollo de tareas de investigación	Dirección y supervisión				
Informes períodos		Inv. Asistente presentan informe cada año. El resto de los miembros de las categorías cada 2 años	Informa sobre el desempeño de los investigadores Asistentes y Adjunto con director	Asesora acerca de la aceptación o rechazo para Asistente, Adjunto, Independiente, Principal		Declara aceptable o no aceptable los informes de los inv. categoría Asistente, Adjunto, Independiente, Principales	Declara aceptable o no aceptable el informe de Investigadores Superiores
Reconsideración de informes		Presenta pedido de reconsideración		Evalúa el pedido del investigador		Acepta o rechaza el pedido	
Propuesta de promoción		Propone su promoción		Propone la promoción	Propone promoción		
Consideración de la promoción				Elaboración de dictamen	Comparte opinión	Resuelve aceptación o rechazo de Asistente, Adjunto e Independiente	Resuelve aceptación o rechazo Principal y Superior

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 20.464 y CONICET (1983).

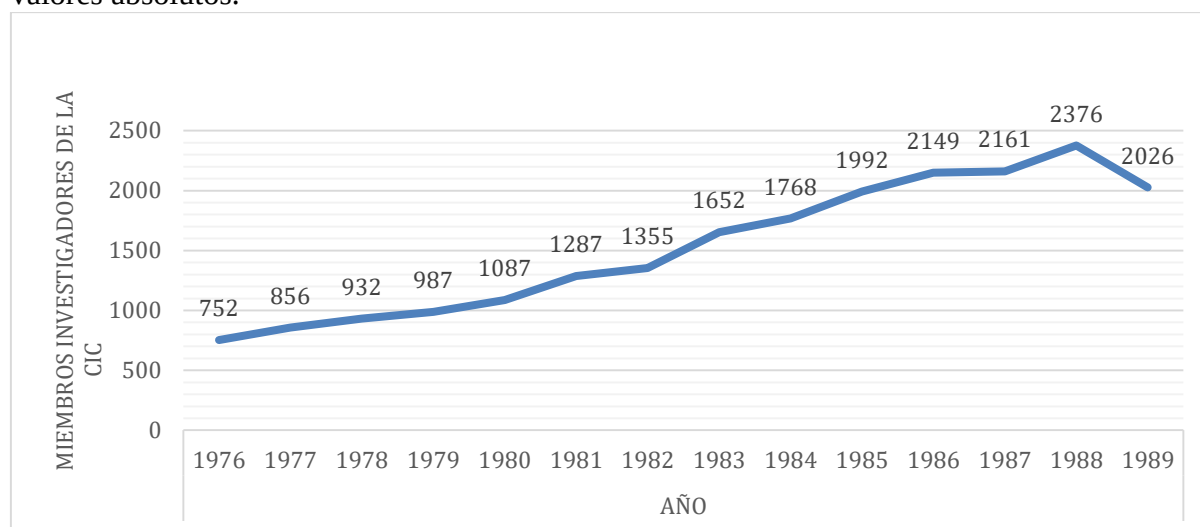
El análisis integrado de los datos proporcionados sobre la autoridad académica de los actores implicados en el CONICET durante el período de 1983-1989 revela una estructura jerárquica y de influencia en el ámbito académico de la institución como aparece en el gráfico N° 12. En nuestra lectura, el Directorio del CONICET se destaca como el actor con la autoridad académica más alta, con una puntuación de 1 en la escala utilizada. Esto refleja su papel central en el establecimiento de políticas y directrices académicas dentro de la institución. A su vez, la Junta de Calificación y Promoción y las Comisiones Disciplinarias también poseen una autoridad académica significativa, con puntuaciones de 1.6 y 1.4 respectivamente. Estos

órganos desempeñan roles clave en la evaluación, promoción y asesoramiento en áreas académicas específicas, lo que les otorga una influencia considerable en la toma de decisiones académicas. En este sentido, las comisiones asesoras y juntas de calificación mantuvieron la libertad (en un marco de mayor transparencia institucional) para llevar a cabo evaluaciones y tomar decisiones basadas en los resultados meritocráticos de los postulantes a o miembros de la CIC. Por otro lado, los Rectores y Decanos de las universidades, con una puntuación de 0.5 en la escala, tienen una autoridad académica media. Aunque tienen un impacto significativo en el ámbito académico, su influencia en las políticas y decisiones académicas del CONICET puede ser limitada en comparación con los órganos internos de la institución. El Departamento de Programación y Acreditación se sitúa en una posición intermedia, con una autoridad académica media-alta, representada por una puntuación de 0.6. Aunque desempeña un papel importante en la planificación y evaluación de programas académicos, su influencia puede ser menor en comparación con el Directorio y otros órganos con una autoridad académica más alta; dado que su función se acotaba a la posibilidad de supervisar que los procedimientos evaluativos y administrativos se llevaran a cabo y ejecutar lineamientos de política institucional

En lo que respecta a la promoción dentro de la CIC, para ascender entre las clases se requería una permanencia mínima de dos años en la clase Asistente; cuatro en la clase Adjunto; cuatro en la clase Independiente y seis en la clase Principal. El directorio, con el voto de los 3/4 de sus miembros y con la opinión favorable de la comisión asesora correspondiente expresada mediante un informe evaluado y fundado, y de la junta de calificación y promoción, podía resolver promociones de clase en períodos inferiores a los establecidos. En lo que respecta a la promoción a la clase Superior esta era resuelta directamente por el directorio, previo informe de una comisión "ad-hoc" que designaba especialmente para cada caso, y requería el voto de los dos tercios de sus miembros. Por otro lado, la promoción a las demás clases surgía a partir de la propuesta de comisión asesora correspondiente y de la junta de calificación y promoción, o demanda del propio investigador de la CIC. Otra cuestión a remarcar es que, a principios de la nueva gestión de Abeledo en el CONICET, las comisiones asesoras, manifestaron el *"bajo nivel científico de muchos investigadores de carrera"* (CONICET, 1984: 7), lo cual según las autoridades obedecía a falencias en la aplicación de los criterios de evaluación del en las instancias de promoción a la CIC. Con el advenimiento

de la democracia a fines de 1983, se abrieron las posibilidades de ingreso a la carrera de investigador del CONICET a los diversos investigadores ubicados en las instituciones de CyT en la Argentina, como así también los que se encontraban en el exterior del país. De esta manera, se llevó a cabo una revisión del reglamento que conllevó a la posibilidad de una tercera alternativa al momento de la evaluación del cargo de carrera. Esta nueva alternativa fue la categoría de “*observado, aceptado con observaciones*” (CONICET, 1989:7), que daba la posibilidad al investigador de rehacer los informes bianuales. Esta nueva categoría evaluativa en las instancias de promoción a CIC, tendió alinearse con las políticas de mayor transparencia que venían ejecutándose entre los distintos actores internos del CONICET: el uso de evaluadores externos, renovación de los integrantes de las comisiones asesoras disciplinarias y de la junta de calificación y promoción y a partir de 1985, el control por parte del Tribunal de Cuentas de la Nación, que fiscalizaba los gastos presupuestarios que demandaba la toma de decisiones en los ingresos y promociones en la CIC.

Gráfico N° 13. Evolución de los miembros de la CIC del CONICET entre 1971-1987. En valores absolutos.



Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales del CONICET (1983, 1989).

Como se manifiesta en el Gráfico 13, de la mano de una macroeconomía inestable y atravesada por variadas crisis, la década del ochenta mostró una expansión mucho más acotada de la CICYT con varios años de estancamiento incluso. Si observáramos la serie temporal en tasas de crecimiento se reflejaría una variabilidad a lo largo del periodo. Hay años con tasas de crecimiento positivas, indicando un aumento en la cantidad de miembros,

y también hay un año (1989) con una tasa de crecimiento negativa, indicando una disminución. Se observa un crecimiento acelerado en los años 1981 y 1983, con tasas de crecimiento del 18,74% y 21,60%, respectivamente. Estos años indican períodos de expansión significativa en la cantidad de miembro. En 1989 se muestra una tasa de crecimiento negativa del -14.94%, indicando una disminución en la cantidad de miembros. En 1987 debido a la precaria situación financiera del CONICET, se tomaron medidas para limitar el acceso a la CIC (CONICET, 1989) lo cual se reflejó en las convocatorias de 1988 y resultados posteriores. Dado que el presupuesto del CONICET no podía seguir el ritmo del crecimiento en la carrera de investigador, se realizó un ajuste en los fondos asignados a salarios y actividades de investigación, como equipamiento, bibliografía, viáticos y congresos. Sin embargo, también hay años, como 1986 y 1987, que muestran tasas de crecimiento relativamente bajas (1,42% y 0,56%, respectivamente). Esto podría indicar periodos de estabilidad o menor crecimiento en comparación con otros años.

Cuadro N° 40. Distribución de los miembros de la CIC por categoría entre 1983-1989. En porcentajes.

ESCALAFÓN	AÑO						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Superior	5,7	5,1	4,5	4,2	4,1	3,9	5,3
Principal	14,1	14,5	15,2	14,8	15,6	15,9	17,3
Independiente	28,3	26,3	26,2	25,4	25,5	25,8	31,4
Adjunto	28,7	29,9	30,5	30,4	32,5	33	40
Asistente	23,1	24,2	23,6	25,2	22,3	21,4	6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del CONICET-SECYT (1989).

Tal como aparece en el cuadro N° 40, si en 1976, había 752 investigadores, con un crecimiento por quinquenio del 52,45%, esta cifra había aumentado en 1981 a 1283, con un crecimiento del 72,29%, pero en 1986, luego de cinco años el número de investigadores era de 2149, con un crecimiento menor de un 66,98%.

Durante este período, se observó un aumento en las categorías intermedias. La categoría de investigador Adjunto aumentó del 28,7% en 1983 al 40% en 1989, con una diferencia porcentual de 11,3 puntos porcentuales. La categoría de investigador Independiente también experimentó un aumento, pasando del 28,3% al 31,4%, con una diferencia de 3,01 puntos porcentuales. En contraste, la categoría de investigador Asistente experimentó una

disminución porcentual a lo largo del período, pasando del 23,18% en 1983 al 6% en 1989, lo que representa una diferencia porcentual de 17,18%.

Un cambio de tareas permitidas en las categorías de la CIC se registra en 1985, momento en el cual se empieza a fomentar actividades de vinculación dentro del CONICET. A los miembros de la CICYT se les ofreció la oportunidad de realizar consultorías remuneradas, siempre y cuando no ocuparan más del 20% de su tiempo de investigación. Esta medida tenía como objetivo no solo proporcionar nuevas oportunidades laborales y remuneración a los investigadores, sino también promover una incipiente política de colaboración entre los laboratorios de investigación científica y tecnológica y el sector productivo.

En este marco, otro cambio a señalar fue la creación de la categoría de Miembro Correspondiente de la Carrera del Investigador a través de la Resolución N°1636 del 15 de octubre de 1987. Esta nueva categoría pretendió ser un aspecto del instrumento que consolidara los vínculos de la comunidad científica argentina, más allá de las fronteras geográficas del país (CONICET, 1989). La categoría de Miembros Correspondientes de la CIC estaba dirigido a las personas así designadas por el directorio, que eran investigadores con residencia fuera de la Argentina, en condiciones de aportar al desarrollo del SPI. Los requisitos para ser idóneo de esta categoría, eran los mismos establecidos por el artículo N° 6 del Estatuto de la Carrera, en mención específica de las clases de investigador independiente, principal o superior. Por último, en 1988 el directorio del Consejo aprobó el reglamento de la carrera del investigador clínico a través de la Resolución N° 479. Esta iniciativa, según el primer artículo de su norma, estaba destinada a promover la investigación científica original en Medicina Clínica, sus disciplinas y especialidades (CONICET, 2006). Sin embargo, a pesar de los agregados a las funciones y el escalafón de la CIC, el vínculo con la docencia universitaria por parte de los miembros de carrera se mantuvo según lo establecido en la reforma del Estatuto de 1973, en el cual el investigador de la CIC debía dedicarse exclusivamente a la investigación, entendiéndose por tal toda tarea ligada al quehacer investigativo y a la formación integral del investigador. Su función era compatible con el desempeño de un cargo de auxiliar docente, una cátedra universitaria o enseñanza de posgrado. En caso de excepción el CONICET tenía la potestad de autorizar hasta dos cargos docentes en un mismo lugar y por períodos limitados, que en ningún caso podía exceder de tres años.

Frente al fenómeno de distanciamiento entre docencia e investigación que venía configurándose en la dinámica de los miembros de la CIC del CONICET en la década del ochenta, se diseñó el Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU) (resolución N° 2275 del 23 de diciembre de 1987), un instrumento dirigido a promover el apoyo a las tareas de investigación en el espacio universitario. Según un investigador de la CIC en la década del ochenta:

“La Carrera se puso un poco en tela de juicio a mediados de la década del ochenta. Esto estalló cuando se creó el SAPIU para apoyar aquellos investigadores que no eran de la Carrera. Este sistema debilitó a la CIC porque surgió una competencia, con patrones distintos. En su momento el SAPIU incorporó un número importante en comparación a los números de la CIC CONICET. Yo me pasé al SAPIU porque el suplemento que recibía era mayor a mi sueldo de Carrera.” (Fragmento de entrevista Farber, Jorge Néstor a miembro de la CIC en 1986. Diciembre 2019).

Frente al propósito del CONICET de reforzar la interacción con las universidades a partir de la colaboración y conjunción de funciones sustantivas, requerían de un instrumento para promover las actividades de docente investigador en la universidad.

“Que es asimismo, conveniente contribuir a mejorar desde este Consejo los mecanismos útiles para la priorización de funciones en la Universidad, incentivando las actividades del docente investigador de acuerdo a los requerimientos de la educación superior en todas sus etapas, y de la investigación científica y tecnológica” (Resolución 1987: 1)

El SAPIU tenía como destinatarios a los docentes miembros de la CIC de CONICET y a los investigadores universitarios que se dedicaban a la docencia y a la investigación. En lo que respecta a los criterios de evaluación, el énfasis estaba puesto en valorar la actividad de investigación en las universidades. Según el director del CIEM en los ochenta.

“El SAPIU apoyó a los investigadores que no eran de la carrera del CONICET, le volvió a dar poder a actores fuertemente relegados en la última dictadura militar. En los ochenta, un

gran número de investigadores eran parte del SAPIU, lo cual por momento preocupaba a los que eran miembros de la carrera del CONICET” (Fragmento de entrevista a Tirao, A. José. Director del CIEM-CONICET en los ochenta. Entrevista en diciembre de 2019).

En esta línea, el directorio consideró necesario crear un sistema de ayuda económica para investigadores que no fueran de la CIC, este sistema de ayuda se enmarcaba en la facultad de reglamentación del CONICET que surge de los incisos “h” e “i” del artículo N° 2 del Decreto-Ley 1291/58 y se financió dentro del marco presupuestario anual del organismo. Por lo tanto, el sistema configuró un sistema de categorías que se ubicaban entre el subsidio y una beca.

El reglamento del SAPIU implicaba un llamado anual a concursos para los investigadores (independiente o bajo la dirección de otros) de las universidades de la Argentina. Para cada concurso se fijaron requisitos específicos, entre ellos el número de vacantes para cada disciplina y por cada categoría. Los convenios tenían una duración de cuatro años para las categorías II, III, IV, V, PE y PS, ⁴⁵ y de dos años para la categoría I, sujeto a una renovación posterior sujeta a la evaluación de informes científicos bienales por parte del investigador.

Cuadro N° 41. Categorías comprendidas en las convocatorias a SAPIU.

CATEGORÍAS	CARACTERÍSTICAS
CATEGORÍA	Categoría inicial. Investigadores con antecedentes científicos (bajo la dirección de investigadores superiores). Con interés en profundizar las tareas de investigación y apoyar en tareas de formación de recursos humanos
CATEGORÍA II	Investigador independiente (sin necesidad de contar con director) con antecedentes académicos y en formación de recursos humanos.
CATEGORÍA III	
CATEGORÍA IV	
CATEGORÍA V	
CATEGORÍA PE (PROFESIONAL ESPECIAL)	Investigador independiente con antecedentes en actividades de transferencia del conocimiento en temas relevantes para el conocimiento científico.
CATEGORÍA PS (PROFESIONAL SUPERIOR)	Investigador independiente con antecedentes en la utilización, mejoramiento y desarrollo de métodos o técnicas en su disciplina. Con capacidad de desarrollar trabajos de relevancia internacional y en la formación de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la resolución N° 2275 de 1987.

⁴⁵ Las categorías PE y PS contaban con una renovación inmediata con solo presentar los informes bienales.

Por lo tanto, el SAPIU se configuró como un sistema donde el investigador beneficiario podía ejercer actividades académicas-administrativas, de administración de ciencia, evaluación académica en la Universidad, en el CONICET y en otras instituciones de CyT; sin embargo, no establecía una relación de dependencia directa con el Consejo, sino con la universidad. En 1988, alrededor de 950 investigadores se presentaron a la convocatoria SAPIU y 350 miembros de CIC pasaron a este régimen, aumentando la disponibilidad de docentes con una dedicación exclusiva a la docencia e investigación. El traspaso desde la CIC al SAPIU estaba comprendido en el mismo reglamento de 1987, en el caso de los investigadores que migraban al SAPIU, los mismos ingresaban al SAPIU en base a los antecedentes registrados en CIC. Cabe aclarar, que el traspaso de un sistema a otro, en el caso de los miembros de carrera no los inhabilitaba para reinsertarse en CIC si así lo requerían a posterioridad. El actor que estaba destinado a autorizar los cambios era el directorio del CONICET.

Cuadro N° 42. Comparación del nivel de remuneraciones entre la CIC y el SAPIU

CATEGORÍAS SAPIU	CATEGORÍAS CIC
CATEGORÍA I	CLASE ASISTENTE
CATEGORÍA II	CLASE ADJUNTO
CATEGORÍA III	CLASE INDEPENDIENTE
CATEGORÍA IV	CLASE PRINCIPAL
CATEGORÍA V	CLASE SUPERIOR
CATEGORÍA PE (PROFESIONAL ESPECIAL)	CLASE INDEPENDIENTE
CATEGORÍA PS (PROFESIONAL SUPERIOR)	CLASE PRINCIPAL

Fuente: N° 2275 de 1987.

Durante el período 1976-1983, el CONICET estuvo distanciado de las universidades nacionales. Los institutos del Consejo, se nucleaban en torno al rol del director que concentraba la responsabilidad sobre las investigaciones y la administración. Según el presidente del CONICET, entre 1984-1989.

“El CONICET, [durante el último golpe militar] se había desvinculado de las Universidades. Creó todo un sistema de institutos [...] Mucho de eso queda, medio que habían tratado de encapsular el CONICET, primero hubo una discriminación interna, luego intentaron encapsular el CONICET y concentrar todo el financiamiento en esos institutos [...]”. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. Presidente del CONICET 1984-1989. junio del 2018).

El contexto universitario en la década del ochenta, evidencio una tendencia de “*autonomía fragmentada*” (Erreguerena,2017:30), con hegemonía del radicalismo en las 26 instituciones universitarias de gestión estatal. Con la creación del Consejo Interuniversitario Nacional CIN, había iniciado un proceso que otorgó a los rectores de las universidades una representación institucional.⁴⁶ En este marco, la acción reparadora del Estado debía estar enmarcada en procesos de gobernanza, que fomentaran la revinculación entre las universidades públicas y el CONICET, a partir de convenios de colaboración académica, que fueron una vía privilegiada para orientar la relación interinstitucional. Según un miembro del directorio en la administración de Abeledo:

“El SAPIU fue una respuesta económica para incrementar los recursos mensuales de los investigadores, pero vía mecanismos que no influyeran mucho en la economía del CONICET. El SAPIU era una especie de beca que se le entregaba a los investigadores por fuera del salario, sean estos miembros de la carrera de investigador del CONICET, como aquellos que no lo eran”. (Fragmento de entrevista a H. Fanchiotti. Miembro del Directorio entre 1986-1988 y vicepresidente del CONICET entre 1988-1989. Agosto de 2018).

Así, como se dijo en apartados anteriores, el SAPIU fue un instrumento orientado a promover el apoyo a las tareas de investigación en el espacio universitario, en particular en la figura de investigador-docente. Según el director del CECOAL en la década del ochenta:

“El SAPIU, fue un buen programa, intencionado en promover la integración de los investigadores con la universidad. Sin embargo, no tuvo la repercusión esperada debido a las críticas por parte de algunos de personas que eran parte de la CIC del CONICET, quienes veían una amenaza con la existencia del SAPIU. (Fragmento de entrevista a Neiff director del CECOAL en los ochenta. Noviembre de 2019).

⁴⁶ Cabe aclarar que antes del CIN en 1985, existieron cinco ámbitos de coordinación de las universidades públicas: i) el Consejo Nacional Universitario (1947-1955); ii) Consejo Interuniversitario (1957-1967); iii) Consejo de Rectores (1967-1973); iv) Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (1977-1983); v) el eventual organismo creado con la ley 20.654/74 del peronismo, bajo la dependencia del Ministerio de Educación (Erreguerena, 2017:33).

Desde el CIN, se respaldó la iniciativa de diseñar y ejecutar un instrumento orientado a los docentes-investigadores de las universidades. Este apoyo se mantendría aun en 1988, momento en que el SAPIU recibió duras críticas dado que muchos investigadores de CIC del CONICET habían decidido migrar a este sistema. Según Albornoz y Gordon:

“El SAPIU recibió apoyo, particularmente en las universidades, pero también fue objeto de resistencia activa no solo por los grupos más conservadores, sino también por muchos investigadores ideológicamente afines con el gobierno radical. Fue evidente que el ‘espíritu de cuerpo’ primó en una medida sobre una intervención política no surgida desde el seno de la propia comunidad, más allá de los propósitos democratizadores que la animaban” (Albornoz y Gordon, 2011: 14).

Según los autores, la aparición de un instrumento que buscará devolver el rol inicial del CONICET preocupó a grupos conservadores del campo académico, como así también a muchos miembros de la CIC del CONICET, que veían en el SAPIU una competencia. En lo que respecta a los criterios de evaluación, el énfasis estaba puesto en valorar la actividad de investigación y la de formación de recursos humanos. En esta línea, en 1989, desde el CIN se encomendó a su Secretaría de postgrado que llevara a cabo las tratativas para la gestión de un convenio de colaboración con el CONICET que posibilitara: i) la creación de un programa en conjunto para la determinación de las áreas prioritarias para la formación de recursos humanos; ii) la propuesta de metodologías de asistencia por parte del CONICET a los programas de postgrado ofrecidos. Sin embargo, estas políticas de acercamiento no lograron concretarse en el tiempo. Así también, un año antes, a través de la resolución N° 1.299 de 1988, el Directorio del CONICET reglamentó el Programa de Apoyo a los Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI) para fortalecer a las universidades a través de vínculos de las unidades académicas universitarias con investigadores del CONICET. De esta forma se pretendía resolver las dificultades al momento de consolidar unidades académicas para la investigación, acumulación y formación de recursos humanos. El PROANUI, está destinado a los investigadores de CIC que tuvieran interés de colaborar en el mejoramiento de la formación de recursos humanos de las universidades. Este programa ponía en vínculo a los investigadores con grupos de investigación de la universidad,

interesados en labores científicos, promoviendo el trabajo en conjunto de la universidad y el CONICET (desde tareas ligadas a una conferencia, hasta la dirección de tesis de maestría y doctorado). Esta colaboración voluntaria de los investigadores, empezó a ser tomada en cuenta positivamente en la evaluación de su producción como miembro de la CIC.

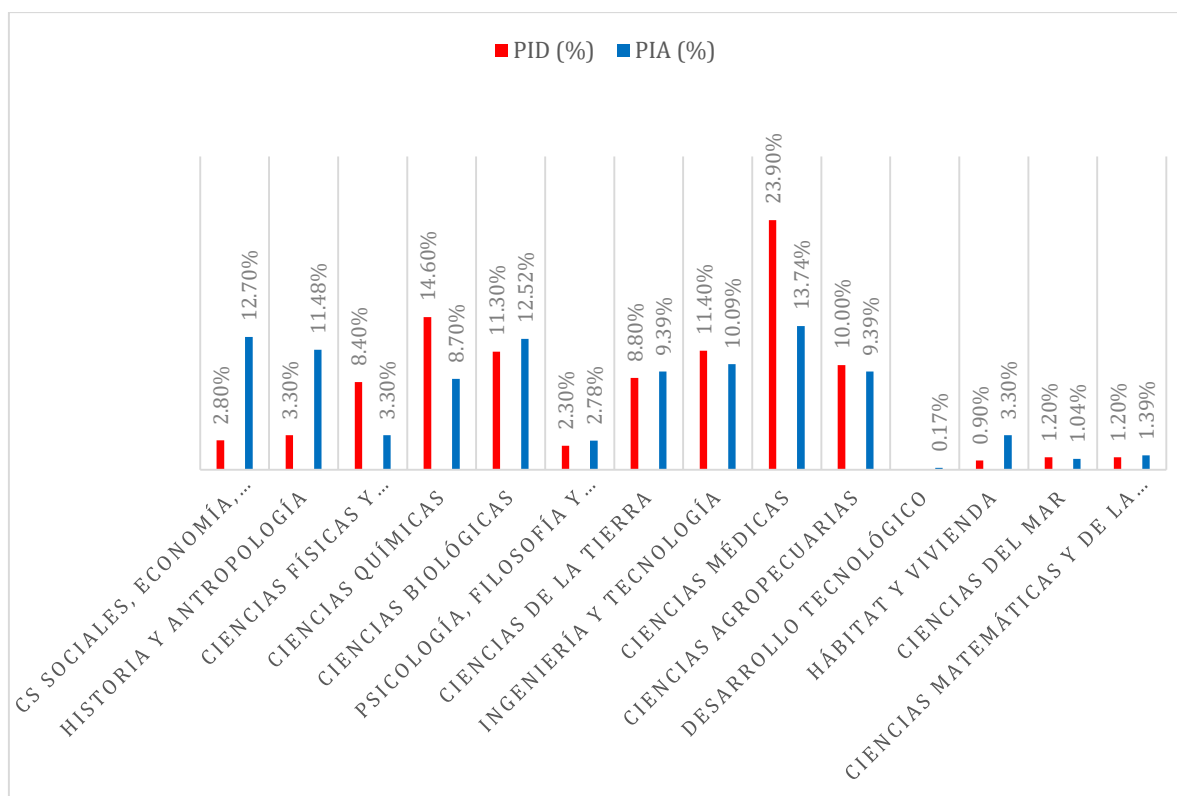
Asimismo, como se mencionó en apartados anteriores, otras medidas orientadas a reforzar los vínculos entre el CONICET y la universidad pública, fueron los PID y los PIA, que incluían explícitamente a los investigadores universitarios mediante un concurso abierto para el cual la pertenencia o no al CONICET, no constituía parte de los criterios de evaluación (Bekerman, 2018). Según el director del CECOAL en los ochenta:

“Los PID y los PIA, fueron muy buenas herramientas para promover grupos emergentes, para descentralizar el poder de los directores de institutos”. (Fragmento de entrevista a Neiff, J. José. Director del CECOAL. Noviembre de 2019).

“Los principales instrumentos fueron los Proyectos de investigación y Desarrollo (PID), el sistema de becas para reconectar a las universidades y el SAPIU. Para presentar un PID no te daba ninguna ventaja ser miembro de la Carrera de Investigador o miembro de un instituto como antes. Eso creó mucha tensión dentro de las universidades. Además, el CONICET era visto como algo extraño por la comunidad universitaria. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. Expresidente del CONICET 1984-1989. Junio del 2018).

Estos instrumentos posibilitaron la reincorporación de investigadores y grupos de investigación a la actividad científica, dado que eran convocatorias abiertas. Por otro lado, los PIA, fomentaron la consolidación de grupos de investigación en universidades, en particular en las áreas de Ciencias Sociales.

Gráfico N°14. Adjudicaciones de PID y PIA por rama de conocimiento. 1984-1989.



Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones y memorias institucionales del CONICET.

Según el gráfico N° 14, el CONICET mantuvo un sistema caracterizado por la preeminencia de las Ciencias Exactas y Naturales, de las Biológicas y de Salud por medio de los PID y los PIA. De esta forma, las Ciencias Médicas concentraron el 23,9% de las adjudicaciones de los PID, las Ciencias Químicas el 14,6%, las Ingenierías y Tecnologías 11,4% y las Ciencias Biológicas un 11,3%. Por otro lado, los PIA también estuvieron dirigidos a fortalecer a las Ciencias Médicas con un 13,74% y Ciencias Biológicas con un 12,52%; sin embargo, se registró una mayor participación de las Ciencias Sociales y Humanidades en las adjudicaciones, sumando un total de un 24,18% sobre el total de proyectos financiados. Con la puesta en marcha de los PID se logró garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al financiamiento de grupos de investigación e investigadores que no eran necesariamente del CONICET. Esta transferencia en el manejo de los subsidios se dio en paralelo a mayores exigencias de transparencia en el manejo presupuestario de los directores (Abeledo, 2009; Del Bello, *et al.*, 2007). Así, en una etapa de transición, la adopción de una concepción de la

investigación científica centrada en el proyecto y no en los investigadores, llevó a que los miembros de CIC debieran presentar los proyectos de investigación con mayor rigurosidad metodológica, factibilidad y presupuestaria (uso de los fondos, personal que participará en los proyectos y las tareas correspondientes).

La oficina de transferencia de tecnología del CONICET a partir de 1985

La creación de la OTT creada en 1985 fue la primera política oficial del CONICET orientada a la transferencia de tecnología, se enmarca en una tendencia que había comenzado a operar en los primeros establecimientos científico y tecnológicos públicos del país entre 1960-1980, que se atribuían entre sus funciones una orientación al desarrollo productivo y a la resolución de problemas regionales (Buschini y Di Bello, 2015). Alguno de estas primeras actividades de transferencia de tecnología, fueron los servicios de asistencia técnica a la industria de la CNEA, creados en la década de 1960 con el objetivo de ofrecer servicios a la industria con base en equipamientos; la empresa INVAP, creada en el año 1976 como Sociedad del Estado entre la CNEA y el gobierno de la provincia de Río Negro; el Polo de Investigación y Desarrollo del Complejo Petroquímico Bahía Blanca, programa impulsado por un grupo de investigación radicado en la Universidad Nacional del Sur y en el CONICET, que proveía servicios tecnológicos, capacitación técnica y adaptación de tecnologías a las empresas petroquímicas instaladas en el Polo de Bahía Blanca; y la empresa Investigación y Desarrollo Minero Sociedad Anónima, una sociedad con participación estatal creada a comienzos de la década de 1980 entre el gobierno de la provincia de San Juan y una cooperadora de los investigadores del Instituto de Investigaciones Mineras de la Universidad de San Juan. Otras experiencias que formaban parte del mismo cuadro, fue la institucionalización de la vinculación tecnológica en las universidades en general (Vaccarezza, 1999) o la UBA en particular (García de Fanelli, 1993; Vassen, 2013). Según un investigador de CONICET:

“Durante los tres primeros años de funcionamiento de la Oficina de Transferencia de Tecnología, se venía dando en paralelo un primer proceso de promoción de la vinculación tecnológica en la Argentina. Esto aglutinaba esfuerzos de experiencias de investigación que grupos del CONICET venían realizando en las sombras y ni hablar otras instituciones tecnológicas o la propia universidad. Sadosky vio esto y la gestión de Abeledo intentó llevar

a cabo algunos esfuerzos para vincular al CONICET con las empresas”. (Fragmento de entrevista a investigador del CONICET-UNLP en la década del ochenta. Agosto de 2019)

Tal como narra el investigador, en los ochenta, la propia SECYT reconoció la necesidad de enfocar los temas y las perspectivas de la comunidad científica en torno a la tecnología y la investigación científica (Hurtado, 2010). En este marco, dentro del CONICET, en 1984 se creó el Área de Transferencia de Tecnología (ATT) bajo la dirección del ingeniero Marcelo Raúl Nívoli, que derivó en 1985 con la puesta en marcha de la Oficina de Transferencia de Tecnología (OTT), que se responsabilizó de la primera experiencia formal de acercamiento y colaboración entre el sector productivo y los grupos de investigación del CONICET, con el apoyo de la Comisión Asesora de Desarrollo Tecnológico que evaluaba las propuestas (CONICET, 1989, Babini, *et al.*, 1992). Las condiciones para la creación del instrumento de vinculación al interior del CONICET implicaban una conjunción de diversos factores: i) existencia de un potencial de conocimiento por grupos de investigación del CONICET para interactuar con empresas y configurar ofertas tecnológicas concretas; ii) identificación de necesidades tecnológicas desde las empresas que definían una demanda tecnológica concreta; iii) posibilidad de fomentar la gestión de la vinculación tecnológica a partir del vínculo entre investigadores y empresas. Según un investigador Asistente de la CIC de CONICET:

“Hablar de transferencia de tecnología a fines de 1983 era casi una mala palabra, sin embargo, ya se habían iniciado anteriormente convenios de vinculación. Pero los casos de vinculación fueron más un producto de situaciones especiales de los investigadores sobre las autoridades que una política explícita del CONICET. Con la creación del Área de Transferencia de Tecnología, fue la primera vez en que el CONICET materializaba esta política en la institución”. (Entrevista a investigador Asistente de CIC de CONICET en los ochenta. Septiembre de 2019).

Durante el período 1971-1983 se llevaron a cabo un promedio de 10 convenios por año en el CONICET. Sin embargo, al crearse en 1984 el ATT, la nueva conducción del CONICET, dio los primeros pasos para insertar la cuestión de la promoción de la vinculación tecnológica en la acción institucional del Consejo, lo cual se manifestó en la creación de la OTT en 1985.

Hasta ese momento, la cuestión de la transferencia tecnológica no era un objetivo de los instrumentos del Consejo (Nivoli, 1989). Asimismo, la creación de la OTT fue posible dada la existencia de conocimientos transferibles desde un abanico de grupos de investigación, con interés de vincularse al sector productivo (CONICET, 1989).

En lo que respecta al impacto institucional, entre 1985-1989 se dieron los siguientes hechos destacables (CONICET, 1989; Nivoli, 1989): i) la política de promoción de vinculación tecnológica entre laboratorios de investigación e industria, se desarrolló paulatinamente como una función del CONICET, adicional a los instrumentos tradicionales de promoción de la investigación científica a través de las becas, CIC, subsidios; ii) la existencia de la OTT generó experiencias de revisión de las agendas de los grupos de investigación de los institutos del CONICET que vieron la posibilidad de orientar sus líneas de trabajo, en función de demandas del sector productivo; iii) la creación de la Comisión Asesora de Desarrollo Tecnológico propició un ámbito apropiado para la formulación y evaluación de propuestas para alentar la vinculación tecnológica; iv) esta comisión estaba compuesta por investigadores, funcionarios del Estado y empresarios; vi) la experiencia acumulada por el CONICET en el proceso de interacción del sector científico con el sector productivo sirvió de estímulo para apoyar y promover la generación de políticas similares y de capacidades de gestión propias en otras instituciones.

En este marco, la estrategia adoptada por la OTT del CONICET fue privilegiar la realización de convenios, en el cual se intentaba (en la retórica por los menos) de que la transformación fuera protagonizada por los actores sociales capaces de formular demandas al sistema (empresarios, investigadores, becarios y técnicos).

Cuadro N° 43. Actividades de difusión de la oferta tecnológica desde la OTT del CONICET. 1985-1989.

Sistema de información de la oferta tecnológica (SIOT)
Relevamiento de actividades científico y tecnológicas (RRACYT-88)
Red de información sobre la oferta tecnológica
Base de datos sobre empresas
Informatización de la OTT
Actividades de marketing
Promoción de la demanda
Núcleos de Vinculación Tecnológica (NVT)
Fondos de Riesgos Compartidos
Reuniones entre investigadores y empresas
Cursos de gestión de la innovación y de vinculación tecnológica
Estudios de mercado y sobre la innovación

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del CONICET, 1989.

Los Núcleos de Vinculación Tecnológica (NVT) fueron estructuras flexibles y novedosas para vincular investigación y empresas, conformados por empresarios e investigadores. Los NVT se estructuraban alrededor de una universidad, con grupos de investigación dependientes del CONICET, con actividades o interés en la vinculación tecnológica. Debían contar con la participación de entidades empresarias y empresas de la región.

Las actividades de vinculación, que el CONICET llevó a cabo de forma incipiente desde la OTT durante los ochenta se basaron en dos direcciones: i) hacia las empresas, presentándoles el potencial tecnológico existente en los institutos de investigación relacionadas con el CONICET y la posibilidad de que este potencial sea utilizado por ellas; ii) hacia los grupos de investigación del CONICET, generando las condiciones para que la vinculación tecnológica sea una perspectiva posible y deseable para estos grupos.

En ese marco, fueron cuatro los mecanismos principales con que se operó desde la OTT: i) convenios de vinculación tecnológica: acuerdos de trabajo entre grupos de investigación y empresas, realizados desde un trámite ágil y un sistema eficiente de flujo de fondos; ii) servicios arancelados a terceros: autorizaciones a institutos del Consejo para prestar servicios con un mecanismo de cobro directo; iii) asesorías rentadas: autorización a investigadores y técnicos para prestar asesoramiento tecnológico a instituciones y empresas, percibiendo honorarios por la actividad; iv) becas industriales: ejecución de un proyecto de investigación de 2 años de duración de común acuerdo con una empresa.

A través de esas actividades y mecanismos de vinculación, la OTT debía cumplir con las siguientes funciones (CONICET, 1989; Nívoli, 1989): i) llevar a cabo un relevamiento de las necesidades de vinculación tecnológica y de la oferta de conocimientos transferibles para la formación de un banco de datos de oferta tecnológica; ii) buscar ejecutores para las demandas tecnológicas de las empresas; iii) difusión pública de la oferta de tecnología del sistema y de sus actividades de vinculación tecnológica; iv) asesoramiento y participación en la negociación de los convenios; v) gestión del trámite de aprobación en el CONICET; vi) realización de estudios y propuestas de mecanismos institucionales que disminuyeran las barreras burocráticas y favorezcan la vinculación; vii) organización de cursos, talleres, seminarios para estimular la vinculación investigación e industria y la oferta tecnológica desde el CONICET.

La gestión de los convenios por parte de la OTT, estaban basados en la idea de “*contribuir a que se concrete en los hechos, generalmente mediante un convenio, cualquier propuesta o demanda que llegara a la Oficina*” (Nívoli, 1989: 92). Esto constituyó una política que operaba en diversas escalas. En primer lugar, estaba dirigido a estimular la oferta tecnológica, en segundo lugar, se buscaba estimular la demanda de tecnología, en tercer lugar, se pretendía poder generar condiciones que favorecieran la interacción. Dado que el CONICET es una institución que desde su creación se orientó a la promoción científica, la OTT resultó un desafío para la gestión de Abeledo, para lo cual se optó por generar condiciones favorables para la interacción entre la oferta y la demanda. Esto supuso por parte de la OTT definir en la práctica: i) criterios de negociación de convenios; ii) relación con los grupos de investigación; iii) ingreso de fondos; iv) y desarrollo de una metodología de gestión.

Los criterios de negociación para los convenios implicaron la necesidad de impulsar la ejecución en plazos relativamente cortos, compatibilizando derechos, deberes y beneficios entre partes. Además, fue necesario desarrollar la gestión por la cual el CONICET (la personería jurídica) sería la encargada de asumir las obligaciones contractuales. Dado que la OTT representó la primera iniciativa institucional formal de vinculación tecnológica en el CONICET, se intentó asegurar las condiciones de estímulo para la empresa, como para los investigadores. Por otro lado, fue necesario soslayar las barreras de desconocimiento y desconfianza entre ambos actores (Nívoli, 1989).

Cuando se creó la OTT, existían diversos grupos de investigación dentro del CONICET, con prácticas ya consolidadas de vinculación tecnológica con el sector productivo (CONICET, 1989); de este modo, la dinámica de convenios, supuso un intento para superar las acciones no formalizadas de hasta ese momento. Esto significó para los grupos de investigación la oportunidad de legitimar un objetivo reclamado por investigadores y empresas, sin embargo, la necesaria intervención del CONICET en la gestión y firmas de convenios, se tradujo en un elemento adicional de demoras.

El subprograma D de vinculación tecnológica del crédito BID II-CONICET

Como se analizó anteriormente, a fines de 1986 se había aprobado un préstamo otorgado por el BID por USD 151 millones, en el marco del Programa Especial de Promoción en Ciencia y Tecnología (CONICET, 1989) que comenzó a operar en 1988, conocido como el BID II

para el CONICET.⁴⁷ En este marco, uno de los componentes del Programa, el Subprograma D de intercambio tecnológico, dispuso del 4% del monto global del crédito (CONICET, 1989) y tenía como objetivos la ejecución de un conjunto de instrumentos para promover la comunicación entre las empresas y grupos de investigación del CONICET (Aguiar, *et al.*, 2017). Estos instrumentos consistieron en oficinas de vinculación tecnológica, fondos de riesgo compartido, cursos, seminarios y el intercambio formal de información entre agentes de los dos sectores. El diseño del Subprograma D contemplaba dos líneas de acción orientadas a: i) difusión de la oferta tecnológica del sector científico desde la OTT del CONICET; ii) promoción de la demanda.

Otra de las actividades a destacar fue la creación de un fondo de riesgo compartido, para el cual (U\$S 1.500.000 disponibles para cuatro años) estaban destinados a apoyar proyectos que contaran con el aporte empresarial y fueran ejecutados por grupos de investigación del sistema. Del presupuesto acordado entre un grupo de investigación y la empresa, el CONICET financiaba una parte, bajo la forma de subsidio al grupo de investigación. En caso de lograr éxitos, la empresa devolvía el aporte del Consejo con un porcentaje sobre las ventas de productos resultantes de la investigación del proyecto (Nívoli, 1989).

Cuadro N° 44. Cantidad de grupos de investigación del CONICET que realizaron vinculación según área de conocimiento en el marco del subprograma D entre 1988-1989.

Área de conocimiento	Casos (f)	Casos (%)
Ingeniería y Tecnología	19	36%
Ciencias Químicas	10	19%
Ciencias Médicas	7	13%
Ciencias Agropecuarias	9	17%
Ciencias Biológicas	2	4%
Ciencias del Mar	1	2%
Arquitectura y Hábitat	2	4%
Ciencias Económicas y Sociales	3	6%
Total	53	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del CONICET, 1989.

Según el cuadro N°44, los principales grupos de investigación dentro del CONICET que lograron llevar a cabo una experiencia de vinculación tecnológica en el marco del subprograma D, eran del campo de las Ingenierías y Tecnologías (36%), Ciencias Químicas

⁴⁷ En el apartado 6.4.2. se desarrolló en detalle las características de los Subprogramas restantes del préstamo BID-CONICET II.

(19%) y Ciencias Agropecuarias (17%). Los mismos se encontraban enmarcados en centros regionales como: Centro Regional Patagónico (CENPAT) en Puerto Madryn, el Centro Regional de Investigación y Desarrollo (CERIDE) en Santa Fe, el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CRICYT) en Mendoza y el Centro Regional de Investigaciones Básicas y Aplicadas (CRIBABB) de Bahía Blanca. Dada la poca experiencia de vinculación en el CONICET, resulta interesante remarcar el impacto que tuvo al interior del sector científico la aparición de la OTT para direccionar los fondos del subprograma D.

Cuadro N° 45. Entidades que realizaron actividades de vinculación tecnológica con el CONICET. 1985-1989.

Entidades	Casos (f)	Casos (%)
Grandes empresas	24	22%
PyMES	45	41%
Empresas del Estado	13	12%
Instituciones y Organismos del Estado	22	20%
Instituciones privadas sin fines de lucro	5	5%
Total	109	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del CONICET, 1989.

La desconexión entre el problema en el sistema productivo y la oferta tecnológica de los grupos de investigación del Consejo, parecería haber sido el objetivo de la OTT. En cuanto al impacto en el exterior del sector científico, como aparece reflejado en el cuadro N°45, no se llegó a un número elevado de empresas del país. De total de empresas que realizaron vinculación tecnológica con grupos de investigación del CONICET, el 41% de las entidades fueron PyMES, seguido de un 21% de grandes empresas y 20% de instituciones y organismos del Estado. En la década del ochenta, al no existir una descripción global de las áreas que la sociedad o el sector productivo podría demandar, o sobre las áreas o temas desarrollados del sector científico, se hizo difícil consolidar una base coherente sobre la cual articular una política de vinculación o cooperación entre el sector científico y el productivo.

Según Bell (1995), entre 1960-1970, imperó la idea de que el cambio tecnológico era un proceso ligado íntimamente a los modelos de inversión, crecimiento económico y de innovación centrados en innovaciones individuales de producto y proceso, en ciclos intermitentes como resultados de la secuencia de actividades de I+D. Posteriormente, a partir de la década del ochenta, comenzó a interpretarse que el cambio tecnológico poseía un carácter más continuo, con un rol dinámico y creativo por los usuarios de las tecnologías. Sin

embargo, en la Argentina de la década del ochenta, el Estado no logró apoyar sólidamente a las actividades tecnológicas y al sector industrial (Chodnovsky y López, 1996). La tradicional conducta refractaria de las grandes firmas locales y las filiales de empresas transnacionales convalidaba el *laissez faire* tecnológico. Por otro lado, en el marco del funcionamiento de la economía argentina en los ochenta, las políticas comerciales y cambiarias fueron privilegiadas en la agenda del Estado y del empresariado, ubicando a las políticas de CyT en un lugar secundario. En ese marco, las instituciones del SPI cumplieron funciones para facilitar la asignación de fondos y reglamentación de actividades. En el caso del CONICET, la institución respondió a la necesidad de generar las condiciones para el funcionamiento adecuado con el retorno de la democracia.

Cuadro N° 46. Convenios de vinculación según sector de actividad y entidades del sector productivo. 1985-1989.

Sector de actividad	Entidades del sector productivo											
	GE	GE (%)	PyMES	Pymes(%)	E	E (%)	I	I (%)	ISL	ISL	TOTAL	TOTAL (%)
Energía	0	0%	0	0%	1	2%	3	12%	0	0%	4	2%
Recursos hídricos	0	0%	0	0%	5	9%	1	4%	0	0%	6	4%
Producción forestal	0	0%	0	0%	0	0%	9	35%	0	0%	9	5%
Producción Minera	0	0%	3	7%	2	4%	1	4%	0	0%	6	4%
Producción Agropecuaria	1	3%	2	4%	0	0%	3	12%	0	0%	6	4%
Psicultura	0	0%	1	2%	0	0%	1	4%	0	0%	2	1%
Salud	0	0%	1	2%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
Vivienda	2	5%	4	9%	0	0%	0	0%	0	0%	6	4%
Temas económicos y sociales	1	3%	0	0%	1	2%	3	12%	2	67%	7	4%
Siderurgia y Metalurgia	1	3%	1	2%	3	5%	0	0%	0	0%	5	3%
Industria Química	8	21%	10	22%	8	14%	4	15%	0	0%	30	18%
Industria Petroquímica	23	61%	6	13%	36	64%	0	0%	0	0%	65	39%
Industria Alimenticia	2	5%	1	2%	0	0%	1	4%	0	0%	4	2%
Equipos e instrumentos	0	0%	1	2%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
Farmoquímica	0	0%	3	7%	0	0%	0	0%	0	0%	3	2%
Biotecnología	0	0%	12	27%	0	0%	0	0%	1	33%	13	8%
TOTAL	38	100%	45	100%	56	100%	26	100%	3	100%	168	100%
TOTAL	23%		27%		33%		15%		2%			100%

Notas: GE: Grandes empresas; E: Empresas del Estado; I: Institución y Organismo del Estado; ISL: Instituciones privadas sin fines de lucro.

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del CONICET, 1989.

Según el cuadro N°46, del total de convenios ejecutados por sector de actividad entre 1984-1989 (168) con grupos del de investigación del CONICET, la mayoría fueron llevados a cabo con el sector de industria petroquímica con un 39%, y en la industria química con un 18%; dejando para el resto de los sectores de actividad una baja distribución de los convenios (a excepción del sector de biotecnología donde se observó el 8% de los convenios realizados). Por otro lado, del total de convenios ejecutados por entidades del sector productivo, en el sector público las Empresas del Estado registraron el 33% de los convenios, las Instituciones y Organismos del Estado un 15%. En el sector privado, las Pymes tuvieron el 27% de los convenios y las Grandes empresas un 23%. Asimismo, dentro de la industria petroquímica, las Empresas del Estado y las Grandes Empresas fueron las principales entidades en concretar convenios de vinculación tecnológica con el CONICET. Las Pymes realizaron vinculación con grupos de investigación, pero tuvieron una participación relativa en el sector de industria química con un 22% y petroquímica con un 13% menor a las Grandes Empresas y Empresas del Estado. Por otro lado, las instituciones y organismos del estado tuvieron una elevada participación en convenios con el CONICET en el sector forestal (35%) y en la industria química (15%).

A partir de lo anterior, se considera que algunas de las limitaciones del funcionamiento de la OTT en la década del ochenta fueron las siguientes: i) no haber logrado consolidar la capacidad de coordinación y centralización de la gestión de los convenios con criterios uniformes; ii) las dificultades para agilizar los mecanismos de ingreso, ejecución y rendición de fondos provenientes de los convenios; iii) no haber desarrollado capacidades para diagnosticar e identificar las demandas del sector productivo a partir de las ofertas tecnológicas; iv) entre 1985-1989, no existieron criterios de evaluación económica de los resultados de investigación, como así también los conocimientos enmarcados en los convenios; v) no se logró asentar un sistema de seguimiento y evaluación ex-post de los convenios. El principal impacto devino al interior del sector científico, en el cual se logró insertar la política de promoción de la vinculación tecnológica como una función del CONICET. La OTT logró construir una capacidad política, técnica y administrativa para manejar los convenios de vinculación tecnológica, teniendo en cuenta la novedad que implicaba un instrumento de estas características para el organismo.

Asimismo, la institución logró aumentar su capital social, al capitalizar el progreso de interacción con el sector productivo y apoyar la generación de políticas de vinculación en otras áreas del SPI del país.⁴⁸ Con el surgimiento de la Comisión Asesora de Desarrollo Tecnológico en el CONICET se generó un espacio acorde para la elaboración, formulación y evaluación de propuestas para fomentar la vinculación tecnológica (CONICET, 1989; Nívoli, 1989). Una cuestión a destacar de estas Comisiones fue el hecho de que estaba integrado por investigadores, funcionarios del Estado y representantes empresariales.

La OTT era concebida como una señal clara desde las autoridades del CONICET para incorporar la función de vinculación al organismo, Según Buschini y Di Bello (2015):

“[...]en sus inicios la OTT contaba únicamente con su director y luego se incorporaron tan solo otras tres personas; la oficina encontró resistencias por parte de otros directivos de la institución –que contaban para ello con el respaldo del sector más influyente de la comunidad científica– [...]” (Buschini y Di Bello, 2015:149).

Resulta interesante remarcar el impacto que tuvo al interior del sector científico la aparición de la OTT, durante sus primeros años de funcionamiento, logrando oficializar en el Consejo la posibilidad de establecer vínculos legales con el sector productivo. Sin embargo, la experiencia mostró limitaciones, tanto por el fracaso de algunas iniciativas como por la resistencia de algunos sectores en la institución. Al culminar la gestión de Abeledo en el CONICET, el respaldo otorgado por los científicos representados por la comisión asesora de ingeniería no logró mantener la autoridad suficiente frente al avance de los grupos más “básicos”, las atribuciones de la oficina se diluyeron y se perdió así el espíritu de vinculación inicial. A pesar de las políticas que introducían cambios en el sistema de financiamiento de la ciencia del CONICET en los ochenta, en los hechos se terminó reproduciendo el modelo de acumulación de capital científico histórico en el Consejo. Es decir, beneficiar a los grupos de investigación con capacidad acordes a los criterios de evaluación académica. De igual modo, los intentos por vincular la investigación en CyT con el sector productivo, entró en contradicción con las reglas de juego que rigen en la cultura científica del Consejo. En este

⁴⁸ Entre 1984-1989 se creó la Unidad de Vinculación Tecnológica en el INTA, la Dirección de Convenios y Transferencia de Tecnología en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

marco, los criterios de excelencia de la investigación científica, contrastaron con los criterios ligados al desarrollo tecnológico, convirtiendo a la política de promoción de vinculación tecnológica del CONICET en los ochenta, en una política aislada del resto de los instrumentos de promoción científica del Consejo.

Resumen integrador de los principales hallazgos del capítulo V

A partir de 1984, comienzan a configurarse procesos de gobernanza académica normativista en el CONICET, lo que supuso una transformación en las dinámicas de gobernabilidad y en las capacidades de toma de decisiones de los actores involucrados. En términos de gobernanza, los líderes (presidencia y directorio) y los responsables de la gestión (departamento de programación) adoptaron una cultura burocrática, orientaron sus acciones hacia objetivos vinculados con la formalidad en las estructuras organizativas, la clara jerarquía de autoridad, la especialización de funciones y roles, y un énfasis en la eficiencia y la precisión en el trabajo. Esta cultura organizacional tendió a valorar la estabilidad, la previsibilidad y el control en las operaciones. Estos objetivos abarcaban la transparencia en el ejercicio de las funciones administrativas y de gobierno, la formalidad en términos jerárquicos y estructurales, así como la centralización, como resultado de la reforma de la carta orgánica y la reducción del directorio a seis miembros. Estos aspectos fueron claramente delineados por los líderes a cargo de la conducción del CONICET. Además, esta estructura de gobernanza permitió que los miembros del directorio, las comisiones asesoras disciplinares, la junta de calificación y los investigadores del CIC redirigieran la actividad de investigación del CONICET hacia marcos normativos que promovieran una mayor transparencia en las evaluaciones y que utilizaran instrumentos orientados a democratizar los espacios científicos del Consejo. Esto se logró mediante una serie de modificaciones en los criterios de evaluación y en los mecanismos de financiamiento y adjudicación de becas para la investigación, buscando así una mayor democratización en los ámbitos científicos del Consejo. Este último aspecto se enmarcó en una política de financiamiento externalista desde el CONICET, donde se priorizó la función de promoción de la investigación científica por encima de la función de ejecución. El instrumento de promoción que tuvo mayor impacto en este sentido fue la creación de los subsidios PID por medio de llamados competitivos, primero financiados con fondos del tesoro nacional y luego con fondos de un préstamo del BID-CONICET II. Estas políticas disminuyeron la autoridad y autonomía de las élites

científicas organizacionales del CONICET (directores de institutos y centros regionales) y fortalecieron a los investigadores de CIC y de las universidades públicas. Así también, las comisiones asesoras disciplinares vieron aumentado su autoridad con la aparición de los PID y PIA, por el rol que ejercieron en las instancias de evaluación de los proyectos. La cultura burocrática preocupada principalmente por la administración, coordinación, planificación y organización eficaz de los recursos de una institución, se fortaleció a partir del aumento de rango de la SECYT con Sadosky en la dirigencia, y su direccionamiento sobre determinadas líneas de acción del CONICET. La SECYT fortaleció su rol de diseñador de las políticas de CyT del país, restándole peso al CONICET en esa función

En lo que respecta a los espacios de dirección el CONICET, en la década del ochenta la reforma de la carta orgánica abrió paso a un nuevo directorio con cinco miembros y un presidente. Este nuevo directorio reflejó la manifestación de rasgos de una cultura burocrática preocupada por la democratización de la institución y la transparencia de fondos, pero ligado a valores académicos, dado que sus miembros provenían de la docencia universitaria y la investigación (sin necesariamente ser miembros de la CIC). Este directorio se dedicó a la gestión interna del CONICET, pero así también a reconstruir los vínculos con otras instituciones del SPI, tales como la SECYT y las universidades públicas. La continuidad del Consejo Científico y Tecnológico, como asesor externo al directorio, buscó legitimar un nuevo enfoque institucional que transformó los procedimientos administrativos heredados de la gestión de la última dictadura militar. Desde la dirigencia del CONICET entre 1984-1989 se buscó movilizar la demanda en los grupos científicos que registraban experiencia de vinculación con el sector productivo. Esto se pudo observar, por un lado, en la iniciativa de crear áreas en el CONICET, como el Área de Transferencia de Tecnología y la Oficina de Transferencia de Tecnología. Aunque la tarea de vinculación era algo novedoso dentro del CONICET, los primeros intentos enmarcados en el Subprograma D del préstamo BID-CONICET II, implicaron un incremento su capital social, al capitalizar el progreso de interacción con el sector productivo y apoyo a la generación de políticas de vinculación en otras áreas del SPI del país. Con el surgimiento de la comisión asesora de desarrollo tecnológico en el CONICET se generó un espacio acorde para la elaboración, formulación y evaluación de propuestas para fomentar la vinculación tecnológica. Sin embargo, aunque la creación de la OTT significó una novedad en el CONICET a fines de la década del ochenta,

los instrumentos de vinculación tecnológica no lograron asegurar legitimidad, en un organismo que históricamente estuvo estructurado sobre la política científica, con escasa relación con los problemas económicos y sociales.

Durante el período 1983-1989, la gobernanza académica normativista en el CONICET marcó la emergencia de un tipo de gobernabilidad basado en normas, donde la legitimidad y estabilidad de las autoridades posibilitaron un incremento de la autoridad y autonomía del presidente y el directorio en comparación con los directores de institutos. Esta configuración normativista también se reflejó en la política de financiamiento, la cual, de carácter externalista, tendió a aumentar la autoridad y autonomía del directorio, las comisiones asesoras disciplinares, los investigadores del CIC y de las universidades públicas.

En los espacios de evaluación del CONICET, se implementó una política de recambio en las comisiones asesoras, las cuales mostraban una marcada desigualdad con respecto a las Ciencias Sociales y Humanidades. Estas áreas de conocimiento habían sufrido una fuerte pérdida de autonomía y autoridad durante el período 1976-1983. Desde el directorio, se promovió una política de reivindicación de las Ciencias Sociales y Humanidades, acompañada por la incorporación de investigadores jóvenes en las distintas comisiones disciplinares, con el objetivo de respetar criterios regionales.

Las comisiones asesoras, junto con las juntas de calificación y promoción, así como otras áreas relacionadas con la evaluación de carreras, la adjudicación de becas y el financiamiento, debieron adaptarse a los procesos de normalización de los instrumentos de promoción y evaluación científica del CONICET. Esto no implicó una pérdida de relevancia de los valores de la cultura académica, sino más bien un recambio en los miembros de los grupos.

La idea de democratización o igualación de oportunidades en el CONICET permitió reivindicar áreas de conocimiento que habían sido marginadas en el período anterior. Asimismo, la necesidad de transparentar el financiamiento y la aparición de nuevos instrumentos facilitaron la predominancia de una cultura académica interesada en democratizar el acceso a la investigación en el CONICET, en consonancia con la gestión promovida por el directorio del Consejo y la SECYT. Esta gobernanza académica normativista se caracterizó por su capacidad de respuesta, coordinación entre actores, estabilidad y legitimidad, que contribuyeron a reforzar las dinámicas de toma de decisiones en el CONICET durante ese período.

En la estructura interna del CONICET, que sirve como base para la implementación de políticas de promoción y ejecución, se observaron cambios significativos en la autoridad y autonomía relativa de los distintos actores y grupos. Con la llegada de una nueva gestión, se implementaron modificaciones en la política de expansión del sistema de institutos, se revisaron los instrumentos, las normativas de funcionamiento, así como los mecanismos de control y evaluación, que previamente habían estado asociados a casos de corrupción. Como resultado, se detuvieron las obras en varios centros regionales y se abandonó la creación de otros que habían sido planificados por la administración anterior.

La resolución 2.114/87 marcó un cambio de política al eliminar 35 programas para redirigir los recursos hacia la adjudicación de proyectos. Además, se iniciaron procesos legales contra algunas fundaciones de investigadores que habían apropiado infraestructuras financiadas por el Consejo, una práctica que se había desarrollado durante la última dictadura militar y que implicaba una forma de privatización del CONICET.

Estos cambios condujeron a una disminución en la autoridad y autonomía relativa de la élite científica organizacional, que ya no recibía fondos para investigación, sino solo recursos para tareas administrativas. Se buscó promover un sistema basado en la competencia de proyectos en lugar de en la figura de los directores de institutos, con el objetivo de reducir la influencia y autonomía de estos actores, que estaban fuertemente consolidados en la gestión anterior. Asimismo, se buscó aumentar la autonomía de los investigadores, no solo dentro del CONICET, sino también en las universidades y otras instituciones del SPI.

Durante la administración radical de Carlos Abeledo entre 1983-1989, el CONICET experimentó una gobernanza académica normativista que configuró una estructura institucional con reglas y recursos derivados de las culturas políticas predominantes en el Consejo, especialmente la burocrática y académica. Esta gobernanza se caracterizó por una política organizativa centralizada y un enfoque de financiamiento de carácter externalista, lo que generó nuevas dinámicas en la gobernabilidad y las capacidades de acción de los actores involucrados en el CONICET.

Los diferentes niveles de la institución fueron influenciados por los valores e intereses que prevalecían en las culturas burocrática y académica, lo que llevó a una redefinición de las políticas e instrumentos. Sin embargo, muchas de las políticas e instrumentos innovadores

desarrollados durante los años ochenta perdieron fuerza o desaparecieron con la salida de Abeledo del CONICET, como resultado de los cambios en la gobernanza que ocurrieron con la llegada de la primera administración menemista a fines de 1989.

Capítulo VI. Del corporativismo de Raúl Matera y Eduardo Lliota al reformismo de Del Bello

En julio de 1989, la crisis económica, social y política que venía atravesando la Argentina, aceleraron la entrega anticipada de la banda presidencial de la presidencia de Raúl Alfonsín a Carlos Menem. Con el nuevo gobierno peronista, la SECYT fue transferida del ámbito del Ministerio de Educación y Justicia a la Presidencia de la Nación, nombrando a Raúl Matera como nuevo secretario de CyT. Matera, que tenía 74 años al momento de asumir, era un prestigioso médico neurocirujano, discípulo de Ramón Carrillo y un militante peronista de con trayectoria.⁴⁹ Matera no tenía experiencia como funcionario en política de CyT, sino que era un profesional en el campo de las ciencias médicas con una fuerte afinidad política hacia el partido recién llegado al poder. Tres años después de su nombramiento en la SECYT y aún ocupando el cargo, Matera publicó tres volúmenes de un libro destinado a transmitir la perspectiva del secretario sobre el contexto histórico y su enfoque del sector, así como a informar sobre las actividades llevadas a cabo por la SECYT durante ese período. El título de esas publicaciones retrata la forma en la que Matera asumió su responsabilidad como secretario de la SECYT: *“Desafío Aceptado”*. El desafío había sido del recién electo presidente que le había confiado un área que no era de su expertise.

La transición entre las autoridades radicales y peronistas, tanto en la SECYT como en el CONICET, fue endeble a pesar de los esfuerzos de la gestión Sadosky por dejar una memoria completa de sus esfuerzos, logros y fracasos, a lo largo de la década del 80’.

Según el presidente del CONICET durante el radicalismo:

“Nosotros teníamos nombramiento por un año más, y la transición era entre dos gobiernos democráticos, pero de todas maneras nosotros habíamos tomado la decisión de irnos. En ese contexto, intentamos terminar lo que teníamos entre manos [...] El último día de nuestra gestión, el 7 de julio, viene el que iba a ser subsecretario de Matera y nos pide una entrevista. Entonces el tipo, nos miró y nos dijo que iba a ir a hablar al Ministerio de Educación a averiguar, porque en el caso de que no renunciáramos, ya tenían el decreto para echarnos. Te cuento esto para que veas cuál fue la relación en ese momento”. (Fragmento de entrevista a C. Abeledo. Presidente del CONICET 1984-1989. Mayo de 2020).

⁴⁹ Matera fue una de las 153 personas que acompañaron al General Perón en su regreso al país en 1973, tras el exilio.

En los años noventa, como un primer momento, al interior de los dos mandatos presidenciales de Menem, es posible identificar diferentes procesos de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET en dos momentos institucionales contradictorios. La primera desde 1989 hasta 1995, bajo el rótulo de gobernanza académica corporativa, fue un período en el cual las acciones de la administración de gobierno del CONICET tuvieron un tinte de reacción tradicionalista (Albornoz y Gordon, 2011; Del Bello, 2014), marcada por el nombramiento de funcionarios vinculados con la dictadura militar que buscaron deshacer los cambios impulsados por el gobierno democrático radical. La segunda etapa desarrollada entre 1996 y 2002, comprende el proceso de modernización tecnocrática-burocrática (Albornoz y Gordon, 2011) o de reforma y democratización del CONICET (Del Bello, 2014), bajo un tipo de gobernanza académica reformista (Svampa y Aguiar, 2022a) que se destacó no tan solo por la intervención y reforma del CONICET, sino por el reordenamiento del SPI a nivel nacional.

Matera y la apuesta por el binomio SECYT/CONICET

Cambios culturales en los actores directivos e impactos en la autoridad y autonomía.

La gestión de Matera heredó un problema crucial en términos presupuestarios. La hiperinflación que caracterizó el final de la década de los '80 dejó en ruinas los presupuestos asignados a diversas áreas del Estado, y el estancamiento debilitó la capacidad de recuperación. La estanflación y la incapacidad del gobierno radical para controlar la situación prepararon el terreno para el discurso internacional sobre eficiencia y reducción del tamaño del Estado. A pesar de la falta de un plan económico claro, el gobierno de Menem inició de inmediato la primera reforma del Estado en 1989, promulgando la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado y la Ley N° 23.697 de Emergencia Económica. Según Oszlak (1999:9), la primera ola de reformas (1989/94) representó la *"etapa fácil"* en el sentido de que *"mejorar el Estado resulta mucho menos sencillo que achicarlo"*. Esta fase inicial se desarrolló en un clima de opinión sumamente favorable a las reformas y en un contexto político facilitado por la crisis económica y social, que debilitó a actores sociales como los sindicatos, los cuales, en circunstancias distintas, podrían haber obstaculizado el proceso. A pesar del contexto, Raúl Matera asumió el cargo en la Secretaría como si esta hubiese sido creada desde foja cero por

el gobierno de Menem; previo a tomar el puesto, divulgaba su Programa de 26 medidas (Matera, 1992a). De las 26 medidas que figuran en el documento, muy pocas implicaban la enunciación de alguna actividad concreta. Se pueden citar algunas de ellas para dar cuenta del nivel la escasa claridad con el que estaban formuladas. Por ejemplo, la cuarta medida consistía en *“Realizar la evaluación del rendimiento y eficiencia en las tareas”* (Matera, 1992a:2). La 13ra. planteaba *“Proponer medidas inmediatas en lo referente a posibles situaciones embarazosas que pudieran producirse con motivo del adeudamiento de pagos a becarios en el exterior”* (Matera, 1992a:3). Estos objetivos, abstractos y en cierta medida arbitrarios, iban en consonancia con muchos discursos dados por Matera a lo largo del período. En ellos se destacaba el diagnóstico generalizado y la abstracción en las definiciones de política. Por ejemplo, en una publicación oficial donde el secretario se propone explicar sus objetivos y métodos de gestión se comienza con una digresión acerca de la naturaleza cambiante del “Espacio y Tiempo” (Matera, 1992a). Según el propio Matera:

“En la Argentina no existe un Sistema de ciencia y tecnología. Hay sectores dispersos: SECYT-CONICET, donde se agrupan la mayoría de los centros e institutos de investigación básica y aplicada del país, la Comisión Nacional de Energía Atómica, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, CITEFA... y otras instituciones similares que guardan autonomía respecto a las demás” (Matera, 1992a: 29).

Despierta la atención de esta afirmación la ausencia de las universidades como componente elemental del sistema público de investigación. Más teniendo en cuenta la centralidad que tenía para la gestión Sadosky lograr la reconciliación entre el CONICET y las universidades públicas. Lejos de este objetivo, la gestión de Matera repitió la tendencia de la dictadura a la separación del CONICET de las universidades. Este alejamiento también puede interpretarse desde el contexto político en aquella época. La asunción del justicialismo al poder nacional generó un distanciamiento con la mayoría de las universidades públicas que se encontraban gestionados por el radicalismo.

Con el interés de orientar la política científica al fortalecimiento del CONICET sobre las universidades públicas, se adicionaba el objetivo de debilitar uno de los bastiones de

resistencia radical (Chiroleu, 2002). Si bien en los primeros años del gobierno de Menem no hubo una política universitaria explícita, a partir de 1993 ésta fue incluida con fuerza en la agenda.

Pero antes de abocarse a las transformaciones que Matera llevó adelante cabe señalar que si bien el secretario de la SECYT insistía frecuentemente en la necesidad de centralizar la formulación de la política de CyT, lo cierto es que entendía el alcance de sus responsabilidades limitado al binomio SECYT-CONICET. Desde su punto de vista estos organismos eran autónomos y la SECYT nada tenía que planificar sobre estas instituciones. La misión de organismos como el INTI, INTA y CNEA se le aparecía como algo ajeno a su función y nunca buscó consensuar políticas con estos actores. Si bien la desarticulación del complejo de CyT argentino era una herencia histórica del sector, Matera no tomó ninguna medida para remediarla (Aguiar y Aristimuño, 2018)

En julio del 1989 junto a la designación de Matera al frente de la SECYT que había quedado bajo la dependencia directa de la Presidencia de la Nación, Carlos Cavotti asumió como presidente del CONICET. Sin embargo, en marzo de 1990 Cavotti pasó a dirigir la Escuela de Defensa Nacional y en su lugar asumió como presidente Bernabé Quartino,⁵⁰ que fue incapaz de sostener la legitimidad de su figura por mucho tiempo. Cabe señalar que al inicio de la administración menemista en el CONICET, mediante el Decreto N° 276/1989 se había pautado que el Directorio estaría conformado por un total de ocho miembros representativos de diversas áreas del conocimiento (con 5 directores, 2 vicepresidentes y 1 presidente) que serían nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional. Por último, se eliminó la figura del CCT que había participado en la dirección del CONICET en la década de 1980. Además, se determinó un nuevo procedimiento para la renovación del Directorio, que consistiría en la elevación desde el Directorio de una lista de la cual SECYT elegiría una terna de candidatos y la llevaría al Poder Ejecutivo para su propuesta definitiva. En mayo de 1991, se designaron oficialmente como miembros y vicepresidentes del Directorio del CONICET a: el investigador superior profesor Dr. Alejandro F. De Nicola (Médico, miembro director), al investigador principal profesor Dr. Jorge M. Affannia (Médico, miembro director), al investigador superior Armando Teodoro Hunziker (Ingeniero agrónomo), al investigador

⁵⁰ Quartino había sido interventor de la Facultad de Ciencia Exactas y Naturales de la UBA después de la noche de los bastones largos. Tanto Quartino como Cavotti registraban vínculos con el grupo más conservadora de la comunidad académica y una alianza con sectores vinculados al último régimen militar.

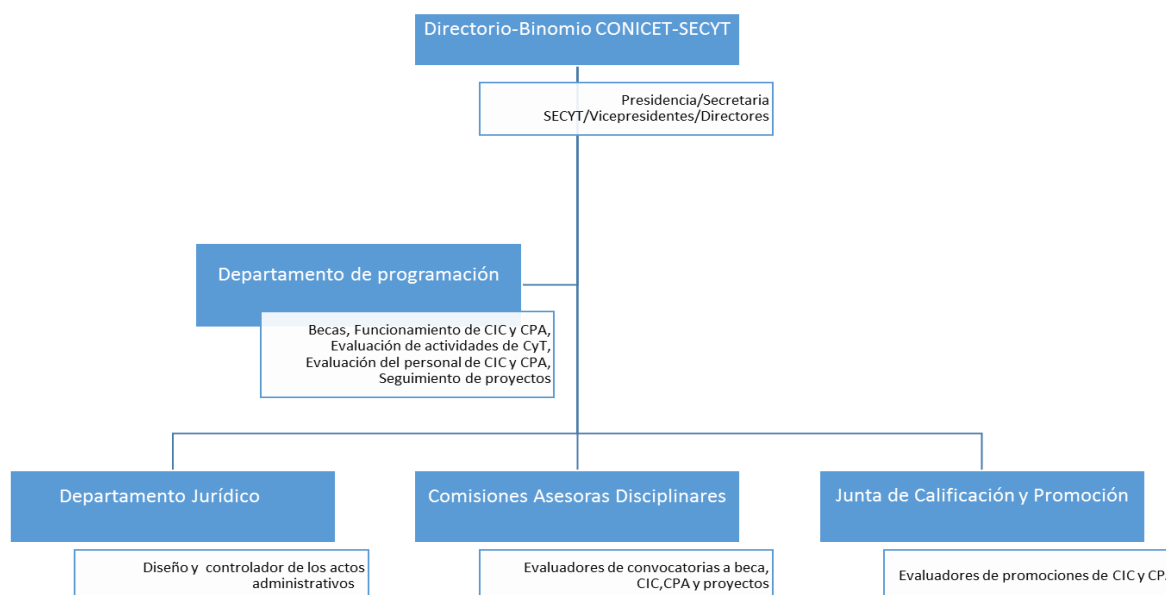
principal profesor Dr. Julio César (Médico, miembro director) y Alejandro Solari (Ingeniero civil, miembro director). Así también se designó al Dr. Orlando Eugenio Villamayor (Ingeniero) como vicepresidente 1° y a Dr. Pedro N. Stipanivic (Ciencias Naturales) como vicepresidente 2°. Sin embargo, en abril de 1991 por medio del Poder Ejecutivo Nacional, por Decreto N° 719 sustituyeron los artículos 3° y 4° del Decreto-Ley N° 1291/58 y sus modificatorios, para reformular la estructura y composición del Directorio del CONICET estableciendo que la presidencia del mismo estaría a cargo del secretario de la SECYT.

Cuadro N° 47. Composición del directorio del CONICET entre 1991-1994 durante la gestión de Matera.

Cargos en el Directorio	Disciplina	(f)	%
Presidencia-Secretario SECYT	Medicina	1	13%
Vicepresidencia	Ingeniería y Ciencias Naturales	2	25%
Director	Medicina	2	25%
Director	Ingeniería	3	38%
TOTAL		8	100%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N°15. Organigrama del CONICET durante el binomio SECYT-CONICET 1991-1995.



Fuente: Elaboración propia.

La gestión de Mera tuvo un verdadero punto de inflexión en 1991. No sólo por la intervención y control del CONICET por Mera fue un hecho relevante en el ámbito de la política científica, sino también por la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía y la sanción de la Ley de Convertibilidad Económica que estableció una paridad uno a uno entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Esta ley sancionada por el Congreso Nacional el 27 de marzo de 1991, anulaba las herramientas de política monetaria del Estado Nacional y ataba la emisión monetaria a la oferta de dólares a un tipo de cambio fijo y apreciado para el nivel de competitividad de la industria argentina. En el largo plazo, el plan económico de Cavallo tuvo consecuencias devastadoras para la industria y en los niveles de endeudamiento, tanto privado como público del país. Sin embargo, el corto plazo, tuvo la virtud de estabilizar rápidamente la economía nacional que se había vuelto ingobernable fruto de la estanflación (estancamiento con hiper-inflación) e incluso llegó a alimentar un optimismo generalizado en la posibilidad de acortar el camino al desarrollo económico. El mismo Mera aseguraba hacia fines de 1991 que *“(l)a estabilidad lograda por la gestión económica del ministro Domingo Cavallo es una base de lanzamiento para iniciar el despegue argentino.”* (Mera, 1992a:15).

La política decisional de gestión de Mera respecto al CONICET fue diametralmente distinta a la de sus antecesores radicales. En lugar de buscar reconciliar al CONICET con las universidades y fortalecer la función de promoción sobre la de ejecución, se buscó fortalecer al organismo como principal institución del sector e incluso, como se comentó en párrafos anteriores, fusionar su funcionamiento con la SECYT. El propio Mera describe sus intenciones como sigue:

“Las autoridades “(...) que gobernaron la institución [el CONICET] hasta Julio de 1989, fundamentaron su gestión en el esfuerzo por adecuar su desarrollo en función de los objetivos previstos, en 1958, por el Decreto ley de Creación del CONICET, es decir, promover, orientar y coordinar la investigación científica y tecnológica, jerarquizándolas frente a las actividades de ejecución incorporadas en años posteriores. Con tal propósito, se estimuló la transferencia de grupos y organismos de ejecución de actividades científicas y tecnológicas a las universidades nacionales y se otorgó especial énfasis a la promoción de

la investigación en ámbitos externos a los institutos y centros del sistema CONICET, en especial, a través de los mecanismos de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo [los PID]. Estas acciones fueron complementadas con otras medidas tales como el cierre de los Programas de Investigación del CONICET, la creación del Programa de Apoyo a Núcleos de Investigación Universitaria y de la instrumentación del Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU), concebido, además, como una herramienta salarial.

Las nuevas autoridades instaladas a partir de Julio de 1989, tomaron como línea fundamental de su accionar, la consolidación del CONICET como una institución responsabilizada de la promoción, coordinación y ejecución de actividades científicas y tecnológicas, y en ese marco, se preocuparon por revertir muchos de los efectos deficitarios de las políticas anteriores.” (Matera, 1992b: 3).

De la cita anterior, se desprende que la preocupación de Matera al frente de la SECYT fue la de fortalecer al CONICET como organismo de ejecución de actividades de CyT, en lugar de promoción. Las universidades, y el resto de las instituciones del complejo de CyT no formaban parte de su campo de interés. En su planificación, la política de esas instituciones debía definirse en forma aislada a la SECYT. En consecuencia, se discontinuaron los instrumentos diseñados durante la gestión anterior para fortalecer el vínculo CONICET-Universidades públicas. Entre ellos el Programa de Apoyo a Núcleos de Investigación Universitaria y el SAPIU. En cambio, se buscó fortalecer las actividades internas del CONICET. Se mantuvieron los PID como método de promoción, pero orientando las convocatorias a los miembros de CIC, se crearon las Comisiones Asesoras para realizar el Apoyo y Seguimiento al desarrollo de las Unidades Funcionales (CASAUF) para fortalecer las unidades ejecutoras del CONICET. A través de estas comisiones se restituyeron mecanismos verticales de asignación de recursos, que otorgaban nuevamente un excesivo poder a los directores de instituto, al ser ellos los que optaban por el crecimiento de investigadores y grupos de investigación dentro del instituto en lugar de mecanismos competitivos que buscaran garantizar la calidad académica por sobre otros criterios.

No obstante, en su empeño por consolidar al sector de Ciencia y Tecnología (CyT) como un emblema que proyectara la posición de Argentina a nivel internacional, Matera dedicó

considerables esfuerzos a la recuperación del poder adquisitivo de los salarios de los investigadores. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Matera centraba su atención exclusivamente en el binomio SECYT/CONICET, focalizándose únicamente en mejorar las condiciones salariales de los investigadores del CONICET. El resto de las instituciones del sector, especialmente el INTI e INTA, padecieron las consecuencias de las políticas de reducción del Estado. Siguiendo la retórica de la época, Matera afirmaba que la recomposición salarial de los investigadores del CONICET no implicaba un aumento en el presupuesto del organismo, sino que se lograba a través de la racionalización de gastos del mismo (SECYT/CONICET, 1991a). No obstante, un artículo publicado en *Science* en 1995 reveló que la mejora salarial en el CONICET se había llevado a cabo a expensas de los fondos de promoción, lo que resultó en la paralización de numerosos proyectos de investigación (Appenzeller, 1995b). Desde su transformación del CONICET en una institución mixta, encargada tanto de la promoción como de la ejecución de actividades de CyT, el CONICET ha enfrentado el desafío constante de equilibrar su presupuesto para cumplir ambas misiones. Sin embargo, en términos generales, las presiones derivadas de los recursos destinados a la ejecución, con el componente salarial como elemento predominante, superaron a aquellas dirigidas a obtener mayores fondos para financiar equipamiento y proyectos de investigación (función de promoción). Este desequilibrio resultaba en el mantenimiento de una plantilla significativa de institutos e investigadores, pero sin el financiamiento adecuado para llevar a cabo sus tareas de manera efectiva.

Lliotta y el desconcierto sobre el funcionamiento de las instituciones científicas

Con el fallecimiento de Matera en 1994, asumió Domingo Lliotta en la SECYT, una de las primeras medidas que llevó a cabo fue el congelamiento de las vacantes de ingreso a la CIC del CONICET, en este marco se suspendieron los ingresos a carrera y las becas internas se mantuvieron congeladas.

Otra medida que se destaca de la gestión, fue la sanción del decreto 1797/94, el cuál establecía la creación del Programa Federal de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, lo que a nivel funcional implicaba la creación de 30 institutos de CONICET en el país. Por otro lado, a fines de 1995, Lliotta, a través del decreto presidencial 627/95 volvió a reformar la carta orgánica del CONICET desandando los cambios propuestos por Matera en 1991. Así, el

secretario de la SECYT dejó de ser el presidente del CONICET y se amplió la composición del directorio de ocho a quince miembros (SECYT/CONICET, 1995a).

Cuadro N°48. Composición del directorio del CONICET durante la gestión de Lliota, 1994-1996.

Cargos en el Directorio	Disciplina	(f)	%
Directores	Ciencias Químicas	2	13%
Directores	Física, Matemática y Astronomía	3	20%
Directores	Ciencias Sociales y Humanidades	1	7%
Directores	Ciencias de la Tierra	3	20%
Presidencia, vicepresidencia y directores	Ciencias Médicas y Ciencias Biológicas	4	27%
Directores	Ingeniería	2	13%
TOTAL		15	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de SECYT/CONICET, 1995a y entrevistas a exdirectores del CONICET en 1995.

La reestructuración de la composición del directorio no conllevaba cambios sustanciales; más bien, buscaba lograr una distribución más equitativa a lo largo de las diversas áreas del conocimiento y entre investigaciones básicas y aplicadas. La participación de tecnólogos se veía reducida a solo dos representantes, incluidos en el amplio ámbito de las "investigaciones tecnológicas". El perfil del organismo continuaba arraigado firmemente en la cultura académica. Florencio Aceñolaza asumió la presidencia del CONICET.⁵¹ La revisión del reglamento del CONICET puso de manifiesto la falta de planificación y la debilidad política de Lliota. En julio de 1995, a través de la revista mensual de noticias de SECYT/CONICET, Lliota defendió la decisión de Matera de fusionar la presidencia del CONICET con el cargo

⁵¹ Aceñolaza, un doctor en geología, fue elegido diputado durante el período 1991-1995, desempeñándose como Secretario de la Comisión de Ciencia y Tecnología. Su contribución abarcó la participación en la promulgación de leyes significativas para el sector, como la de Educación Superior y la de Patentes. En 1992, presentó un proyecto de ley de Ciencia y Tecnología que proponía la creación de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Este proyecto otorgaba a la SECYT la responsabilidad de formular Planes Nacionales que orientaran a todas las instituciones del Sistema, además de establecer la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología como el órgano superior encargado de aprobar el plan en cuestión. Aunque el Congreso no promulgó la ley, muchos de estos elementos se reflejarían en la gestión del próximo secretario de Ciencia y Tecnología, Juan Carlos Del Bello.

de secretario de Ciencia y Tecnología, argumentando que esto proporcionaría coherencia y unidad al complejo de CyT (Lliota, 1995). Sin embargo, apenas cuatro meses después, en noviembre, Lliota se vio obligado a anunciar como un logro la recuperación de la autonomía del CONICET (SECYT/CONICET, 1995a).

Autoridad normativa y ejecutiva en los espacios de dirección entre 1989-1995

A lo largo de este período, la SECYT se enfocó especialmente en el CONICET, dejando a las demás instituciones del sector fuera de su radar de interés. En cierto sentido, esto guardó similitudes con la gestión de Sadosky, que también centró su atención en este organismo y su relación con las universidades nacionales públicas. Sin embargo, Sadosky intentó impulsar, aunque sin éxito, el CICYT como una herramienta de coordinación para el complejo de Ciencia y Tecnología. En el caso de Matera, esta iniciativa quedó inactiva, y en su lugar, se buscó fortalecer organismos de coordinación federales y multisectoriales dentro de la SECYT. Además, la política en cuanto a la relación entre el CONICET y las universidades contrastó radicalmente con la buscada por el gobierno radical en la década del ochenta. En lugar de fomentar la coordinación entre estos dos organismos, se apostó por su separación. A diferencia de Sadosky, Matera no consideraba a las universidades como instituciones cruciales para el logro de sus objetivos, y quedaron excluidas de su ámbito de acción, al igual que el INTI, INTA y CNEA. Este enfoque condujo en 1996 a un SPI más disperso y carente de coherencia que el recibido durante el traspaso radical de mediados de 1989.

Cuadro N°49. Actos administrativos aprobados por actores directivos del CONICET entre 1989-1995. En porcentajes.

Actores directivos	Actos administrativos							Totales marginales
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Directorio	72,91	46,88	47,15	29,85	46,53	89,89	100	57,6
Presidente	27,09	53,12	-	-	-	-	-	6,57
SECYT/CONICET	-	-	52,85	70,15	53,47	10,11	-	35,82
Totales marginales	3,83	10,41	17,16	22,61	17,92	12,95	15,11	100
TOTALES	100 (454)	100 (1.233)	100 (2.032)	100 (.2577)	100 (2.121)	100 (1.533)	100 (1.789)	100

Fuente: Svampa y Aguiar (2022b:75)

Según el cuadro N° 49, se evidencia que durante la segunda mitad de 1989, el CONICET experimentó el menor número de actos administrativos, representando un 3,83% (454). Este índice alcanzó su punto más alto en 1992, con un 22,61% (2.577 resoluciones), bajo la presidencia compartida de la SECYT/CONICET. Esta discrepancia refleja un aumento significativo de 18,77 puntos porcentuales. Además, se observa un incremento en la cantidad de actos administrativos desde 1989 hasta 1992, seguido de una marcada disminución en los últimos dos años durante la gestión de Domingo Liotta en la presidencia compartida de la SECYT/CONICET, tras el fallecimiento de Matera en 1994. Al analizar la participación de los diversos actores en la autorización de los actos administrativos, se evidencia que el Directorio, designado en 1989 después de la dimisión de la administración radical, aprobó el 72,91% de los actos administrativos ese mismo año (Svampa y Aguiar, 2022a: 75). En contraste, el presidente del CONICET (Cavotti) contribuyó con un 27,09%. No obstante, en 1990, la participación del Directorio como firmante se redujo al 46,9%, registrando una disminución de 26 puntos porcentuales, debido a la intervención y retención del cargo presidencial por parte de Matera. Durante este año, bajo la presidencia compartida de SECYT/CONICET y el control de Matera, se autorizó el 53,12% de las resoluciones firmadas, lo que señala un cambio en la autoridad ejecutiva en los actos administrativos. Esta transferencia de autoridad en los actos administrativos se mantuvo durante los años 1991 y 1993, con un papel predominante de la nueva figura presidencia SECYT/CONICET. Sin embargo, este proceso cambió a partir de 1994, durante la gestión de Liotta como secretario de la SECYT y la reforma del Directorio del CONICET. Esta reforma devolvió la autonomía administrativa a la institución y reintegró la figura del presidente como autoridad autónoma. Entre 1994 y 1995, el Directorio volvió a representar el 89,89% de las resoluciones administrativas (1.378), mientras que la figura SECYT/CONICET solo contribuyó con el 10,11% (155). En 1995, el Directorio fue responsable de autorizar todos los actos administrativos de ese año.

Tanto Matera como Liotta no contaban con experiencia específica en el diseño de políticas en este ámbito. Ambos eran profesionales en ciencias médicas (siendo Liotta además un científico de renombre) quienes abordaron sus responsabilidades basándose en un sentido común adquirido en contextos no especializados en la temática. Como reflejaban en sus discursos, compartían la perspectiva del modelo lineal ofertista para incentivar la Ciencia y

Tecnología, no tanto desde la defensa de su superioridad frente a otras perspectivas, sino más bien desde un sentido común sencillo, sin abordar cuestionamientos más profundos. Esto se debía a que los secretarios de la SECYT de este período no participaban en redes de discusión sobre estos temas, manteniéndose al margen de los debates contemporáneos sobre orientación política en el sector. Durante la última década, estos debates habían evolucionado hacia modelos más demandantes, e incluso empezaba a ganar fuerza la noción de un Sistema Nacional de Innovación. Ni Matera ni Lliotta estaban familiarizados con estas ideas y apostaban por fortalecer el SPI de la Argentina a través del CONICET. Todo ello enmarcado en una gobernanza académica corporativa que abogaba por una regulación difusa, una baja transparencia en funciones y un interés en una política de financiamiento con enfoque interno.

Cuadro N°50. Participación de los actores directivos del CONICET en la aprobación de resoluciones por temática agregada entre 1989-1995. En porcentajes.

Actores directivos	Resoluciones por temática agregada											Totales marginales
	Des. Cargos	Sub. Pro.	Becas	CIC	CPA	Insti.	Equi.	Fin. Ext.	Con. Uni.	Con. Prod.	RR.HH.	
Directorio	3,28	55,07	59,63	55,53	44,31	0,71	80,23	53,57	65,67	90,71	86,98	49,51
Presidente	2,46	5,51	8,17	11,78	16,38	55,52	2,32	-	-	-	2,80	6,57
SECYT/ CONICET	94,26	39,43	32,20	32,69	39,31	43,77	17,45	46,43	34,33	9,29	10,22	43,91
Totales marginales	25,75	7,67	12,72	8,32	9,28	2,37	15,63	1,18	0,57	5,91	86,98	100
TOTALES	100 (3.050)	100 (908)	100 (1.506)	100 (985)	100 (1.099)	100 (281)	100 (1.851)	100 (140)	100 (67)	100 (700)	100 (1.252)	100 (11.839)

Nota sobre categoría de temáticas agregadas. (Des. Cargos) Designación de cargos directivos y departamentales// (Sub. Pro.) Subsidios de proyectos// (CIC) Carrera de Investigador Científico y Tecnológico// (CPA) Carrera de Personal de Apoyo// (Insti.) Institutos del CONICET// (Equi.) Equipamiento// (Fin. Ext.) Financiamiento Externo// (Con. Uni.) Convenios con universidades// (Conv. Prod.) Convenios productivos// RR.HH. (Recursos humanos).

Fuente: Svampa y Aguiar (2022a: 76).

En relación con las resoluciones sobre diversas áreas de acción del CONICET entre 1989 y 1995, como se muestra en el cuadro N° 50, se destaca que un 25,75% correspondió a designaciones de cargos, un 15,63% a resoluciones sobre equipamiento y un 12,72% a actos administrativos relacionados con becas. También se enfatiza la notable contribución del Directorio, que autorizó el 49,51% de los actos administrativos en varias áreas, seguido por

el 43,91% de la figura SECYT/CONICET. Es importante señalar la baja participación de la figura presidencial en la autorización de actos administrativos en diversas áreas durante este período, excepto en las resoluciones sobre temas de institutos, donde alcanzó el 55,52% a lo largo del período (156 resoluciones firmadas por la presidencia de Cavotti).

Entre junio de 1989 y mediados de mayo de 1996, en el CONICET se desarrollaron procesos de gobernanza académica corporativa que mostraron una clara tendencia a restaurar posiciones jerárquicas para individuos asociados con la última dictadura cívico-militar. Esto los implicó que los procesos de gobierno en el CONICET estuvieran marcados por la falta de transparencia en la asignación de recursos, la selección de proyectos de investigación y la promoción de investigadores. En este marco, los intereses de ciertos actores prevalecieron sobre otros, limitando así la inclusión de nuevas perspectivas y enfoques en la toma de decisiones y la formulación de políticas.

Este período estuvo caracterizado por un discurso nacionalista católico antisubversivo, característico de dicho régimen. Además de figuras destacadas como Bernabe Quartino, quien intervino la UBA tras la "Noche de los Bastones Largos", se identificaron individuos menos conocidos, pero igualmente relevantes en este contexto, según varios testimonios recabados. Un ejemplo notable es el del Dr. Luis Ángel Cersósimo, quien se desempeñaba como subsecretario de Técnica y Asuntos Internacionales. Para comprender la naturaleza del discurso que permeó los órganos de gobierno del complejo de Ciencia y Tecnología, resulta esclarecedor examinar parte de la única editorial que Quartino redactó para la revista de divulgación del CONICET durante su mandato. En este texto, defendía los cambios en la reglamentación de las becas doctorales del organismo ante las críticas recibidas.

“El nuevo articulado de ese reglamento señala como obligación del director que debe procurar la formación científica, integral, ética y de sentido nacional del becario [...] Resulta inconcebible que exista una especie de alergia intelectual y emocional con la palabra nacional. Pasteur, años atrás había dicho que pese a ser la ciencia de carácter universal los científicos tienen patria. Situar en las becas esta intención significa contribuir a que sentimentalmente y por pensamiento, los resultados del ejercicio de los futuros investigadores, actuales becarios, se vuelquen al servicio de la comunidad argentina

concibiendo que el orgullo nacional, limpio y puro, aún en ciencia debe ser indeleble.”
(Quartino, 1990:4).

Este testimonio aborda la relación entre los valores meritocráticos, la autonomía académica y el sentido de nacionalidad en el ámbito de la investigación científica. Por un lado, se destaca la importancia de la formación científica, integral y ética del becario como una obligación del director. Esto sugiere un enfoque en la excelencia académica y la capacitación profesional, que son componentes fundamentales de los valores meritocráticos. Por otro lado, se menciona la necesidad de que los resultados del trabajo de los futuros investigadores estén al servicio de la comunidad argentina, con un sentido de orgullo nacional.

En el caso de Liotta, se observa un proyecto de investigación que evolucionó hacia su desempeño como Secretario de Ciencia y Tecnología. A lo largo de su mandato como secretario de la SECYT y presidente del CONICET, Liotta no modificó sus prioridades y continuó trabajando en proyectos de investigación relacionados con el desarrollo de prótesis cardíacas. Su gestión estuvo marcada por sospechas y denuncias sobre la escasa transparencia en la administración de recursos, con problemas surgidos en las comisiones asesoras del CONICET, especialmente entre los miembros de la comisión en ciencias médicas, área a la que pertenecía Liotta. Estos miembros presentaron su renuncia en julio de 1995, denunciando injerencias externas en sus funciones, y Liotta tuvo que rogar públicamente para que permanecieran.

Así como Matera implementó un cambio de 180° con respecto a los lineamientos de Abeledo, Liotta, con una endeble agenda de política científica y tecnológica, se distanció gradualmente de la propuesta de Matera, impulsado por la urgencia fiscal emanada desde el Ministerio de Economía. La falta de continuidad entre las administraciones durante este periodo evidencia la incipiente institucionalidad del sector de CyT y señala la ausencia de un cuerpo de expertos en la formulación y gestión de políticas en esos años.

La figura presidencial compartida SECYT/CONICET entre 1991-1995 se destacó por una elevada autoridad normativa y ejecutiva en relación al Directorio, como así también de los departamentos Jurídico y de Programación del CONICET. Por otro lado, las capacidades de autoridad fueron fluctuantes debido a las constantes reformas en su carta orgánica y el rol de la presidencia SECYT/CONICET entre 1991-1995.

Cuadro N° 51. Autoridad de actores directivos en las políticas del CONICET entre 1989-1996.

AUTORIDAD DE ACTORES DIRECTIVOS,	POLÍTICAS DEL CONICET		
	POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL INTERNA	POLÍTICA DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN	POLÍTICA INTERINSTITUCIONAL
PRESIDENTE	BAJA	BAJA	BAJA
BINOMIO SECYT/CONICET	ALTA	MEDIA	BAJA
MIEMBROS DEL DIRECTORIO	MEDIA	ALTA	MEDIA

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas, actas y resoluciones de CONICET 1989-1996.

El cuadro N° 51 proporciona una visión general de la autoridad (normativa, ejecutiva y académica) de actores directivos y de gestión políticas en el CONICET durante el período comprendido entre 1989 y 1996:

1. Autoridad de actores directivos:

- **Presidente:** La autoridad del Presidente se caracteriza por ser baja en todas las áreas durante este período: planificación institucional interna, instrumentos de promoción y ejecución, y políticas interinstitucionales. Esto sugiere una limitada capacidad de toma de decisiones independientes en estas áreas.
- **Binomio SECYT/CONICET:** En este caso, la autoridad es alta en la política de planificación institucional interna, media en la política de instrumentos de promoción y ejecución, y baja en políticas interinstitucionales. Esto indica que el binomio SECYT/CONICET tenía mayor margen de maniobra en la planificación interna, pero menos influencia en las políticas interinstitucionales.
- **Miembros del Directorio:** La autonomía de los miembros del Directorio es media en todas las áreas. Esto sugiere un nivel moderado de independencia en la toma de decisiones dentro del CONICET.

2. Política de planificación institucional interna:

- Se observa una variabilidad en la autoridad de los diferentes actores, siendo más alta para el binomio SECYT/CONICET y más baja para el Presidente.

3. Política de Instrumentos de Promoción y Ejecución:

- Nuevamente, el binomio SECYT/CONICET tiene una alta autoridad en esta área.

4. Política Interinstitucional:

- La política interinstitucional presenta una baja autoridad para el Presidente y el binomio SECYT/CONICET, indicando una influencia limitada en las relaciones con otras instituciones.

En resumen, el cuadro revela diferencias significativas en la autoridad de los actores directivos del CONICET durante el período analizado, destacando la importancia del binomio SECYT/CONICET en la toma de decisiones y la limitada autonomía del Presidente en diversas áreas.

Cuadro N° 52. Nivel de identificación de los actores directivos con las culturas políticas y la gobernabilidad corporativa de CONICET entre 1989-1996.

	CULTURA POLÍTICA		GOBERNABILIDAD CORPORATIVA	
	CULTURA BUROCRÁTICA	CULTURA ACADÉMICA	CAPACIDAD DE RESPUESTA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE GOBIERNO	
	CONTROL Y COORDINACIÓN BUROCRÁTICA	AUTONOMÍA ACADÉMICA	DEMANDAS DE ACTORES INTERNOS AL CONICET	GESTIÓN DE RECURSOS PARA PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN CIENTÍFICA
ACTORES DIRECTIVOS				
MIEMBROS DEL DIRECTORIO	1	4	3	4
PRESIDENTE	1	4	1	1
BINOMIO SECYT/CONICET	3	4	3	4

Nota: Los Actores que se identifican con un objetivo y política específica tienen los siguientes valores: 4= Fuerte a favor// 3= Moderado a favor// 2= Débil a favor// 1= Muy débil a favor

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas y resoluciones del CONICET.

El cuadro N° 52 muestra a los actores según ciertos aspectos claves de la cultura política y la gobernabilidad académica corporativa, evaluados en una escala del 1 al 4. El análisis proporcionado revela diferentes niveles de identificación con las culturas políticas y la capacidad de respuesta y eficiencia del gobierno entre los distintos actores del CONICET durante el período en cuestión. Estos hallazgos son relevantes en el contexto del concepto de gobernabilidad académica corporativa que emerge de la gobernanza académica corporativa y refiere a la forma en que se gestionan las instituciones académicas, especialmente en lo que respecta a la toma de decisiones, la asignación de recursos y la promoción de la investigación científica. En este caso, los diferentes niveles de identificación con las culturas políticas y la capacidad de respuesta y eficiencia del gobierno entre los miembros del Directorio, el Presidente y el Binomio SECYT/CONICET reflejan la complejidad de la gobernabilidad académica en el CONICET durante ese período.

Por un lado, los miembros del Directorio y el Binomio SECYT/CONICET muestran una fuerte identificación con la cultura académica y una capacidad de respuesta y eficiencia del gobierno moderada a fuerte. Esto sugiere una alineación más estrecha con los valores y prácticas académicas, así como una capacidad relativamente sólida para tomar decisiones y gestionar eficazmente los recursos dentro de la institución. Estos objetivos están vinculados al interés meritocrático y a la aspiración de posicionar a la institución como referente internacional en el CONICET, en contraste con los objetivos burocráticos, asociados a criterios que buscan una mayor equidad en la distribución de recursos.

Por otro lado, el Presidente muestra una identificación más débil con la cultura política burocrática y una capacidad de respuesta y eficiencia del gobierno muy débil. Esto puede indicar una desconexión con los procesos y procedimientos burocráticos tradicionales, así como una capacidad limitada para responder eficazmente a las demandas y desafíos dentro del CONICET.

Además, se observa una inclinación significativa hacia las políticas de financiamiento internalista en lo que atañe a los instrumentos de promoción u ejecución. Estos mismos pasaron a estar orientadas a los miembros de la comunidad del CONICET. Los instrumentos de promoción científica como los PID y los PIA comenzaron a ser destinados a los investigadores del CONICET, dejando al margen a miembros externos a la institución. Así también, la cancelación del SAPIU y el PRONUAI (programa orientados a fortalecer los vínculos CONICET-Universidades públicas) evidencia un corrimiento a políticas enfocadas a la comunidad del Consejo. Ambas valoraciones en relación con los objetivos mencionados anteriormente indican una diferencia significativa con la gestión anterior liderada por Abeledo en la década del ochenta.⁵²

⁵² En otro orden, los departamentos de programación y acreditación, así como el departamento de asuntos jurídicos, mantuvieron su enfoque en la consecución de objetivos administrativos y burocráticos, destacando la continuidad de su interés en la eficiencia y el cumplimiento de normativas.

Cuadro N° 53. Actores directivos según características de la gobernanza académica corporativa del CONICET entre 1989-1996.

ACTORES DIRECTIVOS	GOBERNANZA ACADÉMICA CORPORATIVA					
	LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES		PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN		CONTROL Y TOMA DE DECISIÓN	
	ESTRATEGIA DE GOBIERNO	REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	AUTORIDAD NORMATIVA	AUTORIDAD REPRESENTATIVA	AUTORIDAD ACADÉMICA	EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN
PRESIDENTE			BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
MIEMBROS DEL DIRECTORIO	CAPACIDADES DISCONTINUAS	ESCASA ESTRATEGIA DE GOBIERNO	MEDIA	MEDIA	MEDIA	MEDIA
BINOMIO SECYT/CONICET	INTERVENCIÓN Y RETENCIÓN DE CARGO PRESIDENCIAL POR LA SECYT	CENTRALIZADA EN LA SECYT	ALTA		BAJA	BAJA

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones y entrevistas del CONICET.

El cuadro N° 53 proporciona una descripción general de la gobernanza académica corporativa en el CONICET entre 1989-1996 del cual se desprende el siguiente análisis:

i) Liderazgo y toma de decisiones: Se observa que el Presidente del CONICET durante las gestiones de Matera y Liotta exhibía capacidades discontinuas, lo que sugiere una falta de liderazgo coherente y efectivo en la institución. Esta evaluación indica que el Presidente no estaba ejerciendo un liderazgo claro y consistente en la toma de decisiones.

ii) Participación y representación: Los miembros del Directorio muestran un nivel de participación y representación considerado medio. Esto sugiere que tenían una influencia moderada en el proceso de toma de decisiones y podían representar adecuadamente los intereses de sus respectivos grupos dentro de la institución.

iii) Por otro lado, el Binomio SECYT/CONICET intervino y retuvo el cargo presidencial, lo que limitó la participación y representación de otros actores dentro de la institución. Esta centralización de la autoridad en la SECYT afectó a la representación institucional y la inclusión de diferentes perspectivas en la toma de decisiones.

iv) Control y toma de decisiones: El Presidente mostró una escasa estrategia de gobierno, lo que sugiere una falta de claridad o efectividad en la formulación de estrategias y políticas dentro de la institución.

Además, la autoridad normativa estuvo centralizada en la SECYT, lo que indica que la toma de decisiones estaba concentrada en esta entidad en lugar de estar distribuida entre diferentes actores dentro del CONICET.

Cuadro N°54. Matriz de influencias directas entre actores directivos y de gestión del CONICET, 1989-1996.

	Miembros del Directorio	Presidente	Binomio compartida SECYT-CONICET	Dep. Pro. Acre.	Dep. Jur.*
Miembros del directorio	0	3	3	4	4
Presidente	1	0	0	2	2
Binomio SECYT-CONICET	4	4	0	2	1
Dep. Pro. Acre.*	1	1	1	0	1
Dep. Jur.*	1	1	1	0	0

Nota: Valores: 4= Influencia fuerte//3= Influencia meoderada//2= Influencia debil//1= Influencia muy debil.

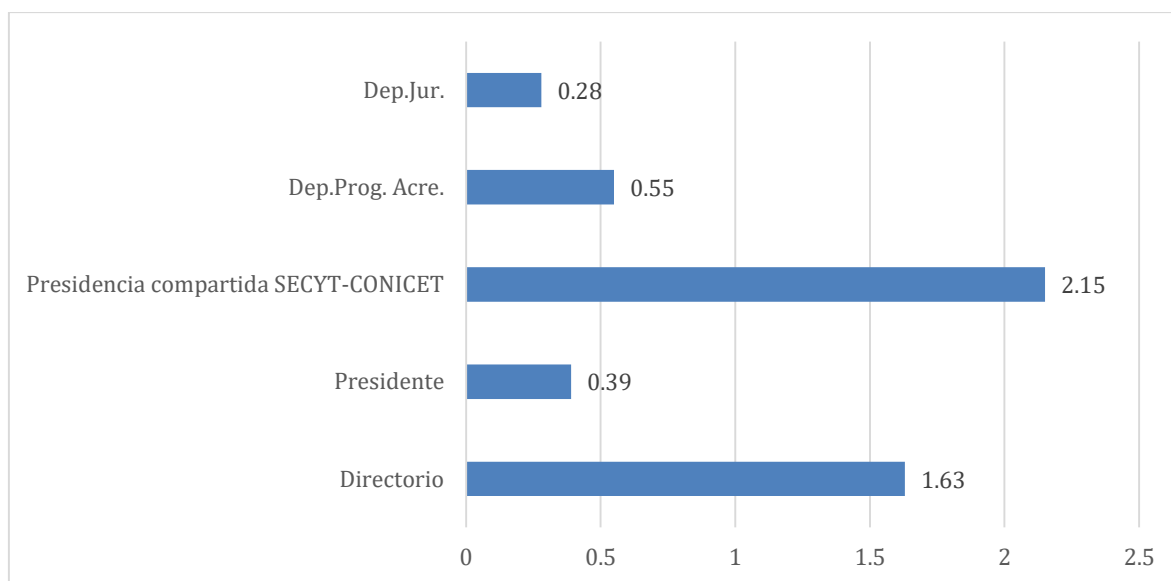
*Aclaraciones: Dep. Pro.Acre.: Departamento de Programación y Acreditación// Dep. Jur.: Departamento Jurídico.

Fuente: Elaboración propia a partir del software MACTOR.

El cuadro N° 54, proporciona un análisis detallado de las influencias directas entre los actores directivos del CONICET durante el período 1989-1996. Cada celda refleja la intensidad de la influencia directa del actor en la fila sobre el actor en la columna. Por ejemplo, el Directorio ejerce una influencia moderada sobre el Presidente (3), la SECYT-CONICET (3), el Departamento de Programación y Acreditación (4) y el Departamento Jurídico (4). A su vez, el Presidente recibió una influencia moderada del Directorio (1) y ejerció una influencia moderada sobre el Departamento de Programación y Acreditación (2) y el Departamento Jurídico (2). La Presidencia compartida SECYT-CONICET registró una fuerte influencia sobre el Directorio (4) y el Presidente (4), así como una influencia moderada sobre el Departamento de Asuntos Públicos (2) y el Departamento Jurídico (1).

Como observación general, se destaca que la SECYT-CONICET emerge como un actor central con una influencia significativa sobre los demás actores directivos, consolidándose como un elemento clave en la red de influencias. El Directorio, por su parte, desempeña un papel influyente en todos los actores, indicando su relevancia en la toma de decisiones. A pesar de la interconexión entre el Directorio y la SECYT-CONICET, es notable que la figura del presidente del Consejo pierde capacidad de influencia durante el periodo 1989-1996.

Gráfico 16. Autoridad de actores directivos del CONICET entre 1989-1996.



Fuente: Elaboración propia a partir del software MACTOR.

En el gráfico N 16, se observa en forma de barras de histograma, los niveles de autoridad (normativa, ejecutiva y académica) de los actores directivos. La barra de mayor tamaño representa la mayor autoridad y por lo tanto en el uso de las capacidades de gobierno y toma de decisión en el CONICET durante el período 1989-1996. El Directorio (1,63) tiene una puntuación relativamente alta de autoridad en la toma de decisiones durante las gestiones de Matera y Liotta, indicando una posición fuerte. El Presidente (0,39) tiene una puntuación más baja en comparación con el Directorio, sugiriendo una menor autoridad en la toma de decisiones. La SECYT-CONICET (2,15), posee la puntuación más alta de autoridad en los procesos de toma de decisiones entre 1989-1996. Por lo tanto, una interpretación general destaca que la SECYT-CONICET fue el actor con mayor autoridad en los procesos de toma de decisión en la institución durante las gestiones de Matera y Liotta.

La importancia del Sub-programa D de vinculación tecnológica entre 1989-1996

En lo que respecta al fomento del desarrollo tecnológico, Matera reconocía una significativa deuda en los primeros años de su administración. El número de convenios de vinculación tecnológica entre el CONICET y empresas del sector privado disminuyó desde la asunción de Matera hasta 1992. En 1989, la cantidad de horas dedicadas por investigadores y personal

de apoyo a actividades de asesoramiento y consultoría alcanzó las 4.373, mientras que en 1991 este número se redujo a 2.709 horas (Matera, 1992b).

Aunque Matera le atribuía un valor estratégico global al desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en sí mismo, no podía obviar el papel esperado del complejo de CyT en el impulso de la productividad de las empresas locales y su inserción económica en el contexto del comercio global. El discurso experto se centraba en estas discusiones y la gestión llevó a que Matera lo adoptara como un elemento crucial.

A pesar de su desconocimiento sobre la cuestión antes de asumir como secretario, Matera no pudo permanecer indiferente. Además, se consideraba que la insuficiencia presupuestaria del sector debía ser abordada, al menos parcialmente, a través de la orientación hacia el sector privado. Un objetivo expreso del CONICET era la venta de servicios tecnológicos y de consultoría para lograr mejoras salariales. Con el decreto 43/91, Matera estableció los objetivos de la gestión del CONICET y las principales medidas para alcanzarlos. Una de estas medidas, dirigida a fortalecer el vínculo entre el CONICET y el sector productivo, se expresaba de la siguiente manera:

"Establecer los mecanismos jurídicos, organizativos y reglamentarios para facilitar la participación del personal del CONICET en el asesoramiento al sector productivo de bienes y servicios, público o privado, a través de la unidad de investigación en la que presten servicios, así como para lograr el incremento de los salarios del personal participante" (SECYT, 1991:10).

No obstante, los mecanismos de promoción de recursos humanos y la selección de proyectos de investigación dentro del CONICET se centraron principalmente en su relevancia académica y criterios meritocráticos y no en el interés productivo o capacidad de vinculativa. El directorio del CONICET entre 1989-1995, órgano máximo de gobierno y administración reformado por Matera mediante el decreto n° 719/91, estaba compuesto por siete investigadores científicos o tecnólogos de reconocida trayectoria, además de dos miembros de la SECYT. Concretamente, eran seis investigadores científicos y un ingeniero en representación de los tecnólogos. No se incluían representantes de cámaras empresariales ni de las áreas dedicadas al desarrollo productivo dentro del Estado Nacional (por ejemplo, el

Ministro de Producción). En este aspecto, se evidenciaba una brecha significativa entre los objetivos de política propuestos por Marena y la estructura institucional desde la cual buscaba alcanzarlos.

La administración de Marena, careciendo de una planificación programática para abordar el estímulo a la tecnología y la innovación, buscó mejorar su desempeño mediante diversas acciones. Una de ellas fue la implementación de una de las líneas del préstamo BID II (Subprograma D), firmado por Abeledo durante la gestión radical. Este subprograma se conformaba como una serie de instrumentos piloto destinados a fomentar la comunicación y el intercambio de recursos entre la comunidad de investigación y las empresas (BID, 1988). Hasta 1992, esta iniciativa no se había logrado ejecutar durante la administración de Abeledo en el CONICET. Marena, mediante la formalización de la Oficina de Transferencia Tecnológica (Resolución CONICET N°50 de febrero de 1992), emprendió la implementación de estos recursos administrativos. No obstante, al ser considerado un proyecto "experimental", los USD 6 millones asignados al subprograma representaban tan solo un 4% del total de los fondos del Programa, teniendo un impacto limitado en el presupuesto global del binomio SECYT/CONICET.

Otra medida adoptada fue la puesta en marcha de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, sancionada en septiembre de 1990. Aunque no surgió como una iniciativa directa del Poder Ejecutivo Nacional, contó con su respaldo, especialmente del Ministerio de Economía liderado por Domingo Cavallo. Debido a su relevancia para el complejo de Ciencia y Tecnología argentino, se dedicará un apartado especial a tratar los elementos innovadores establecidos en esta ley y sus consecuencias.

Las reformas en el SPI y la intervención del CONICET entre 1996-2002

En 1996 marcó el inicio de una fase identificada por diversas investigaciones como una modernización burocrática en las instituciones de CyT.⁵³ En este mismo año, la SECYT fue transferida al ámbito del Ministerio de Educación, que adoptó el nombre de Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. En este contexto, Juan Carlos del Bello asumió la dirección

⁵³ Según Albornoz y Gordon (2011), a partir de 1996, comienza a evidenciarse la aparición de funcionarios e investigadores con un perfil burocrático en las instituciones del complejo de CyT. En 1995 se había implementado en materia de educación superior medidas como la Ley de Educación Superior (LES) (Ley 24.521), que favoreció a la segmentación del mercado académico, y el Programa de Reforma de Educación Superior (PRES), que posibilitó el rol de evaluador del Estado frente a las universidades.

de la Secretaría. Su nombramiento estuvo impulsado por la intención de implementar un programa de reformas inspirado en debates y discusiones llevados a cabo por un reducido grupo de intelectuales y funcionarios públicos. Este grupo cuestionaba la trayectoria lineal del enfoque ofertista. La nueva gestión de la SECYT buscó establecer consensos dentro del complejo de CyT para abordar las reformas. Para lograrlo, convocó a un grupo de expertos para debatir el estado del sector y formular recomendaciones políticas. Estos debates culminaron en el documento "*Bases para la discusión de una política de Ciencia y Tecnología*", comúnmente conocido como el "Libro Blanco". Entre las principales recomendaciones se destacaron: i) diferenciar institucionalmente la definición de política de su ejecución; ii) reformar los sistemas de asignación de fondos para hacerlos más transparentes, competitivos y sujetos a evaluación externa; y iii) distinguir la política científica de la política tecnológica. La idea central fue la de diferenciar al menos tres funciones: la elaboración de políticas para CyT, la promoción de la CyT y la ejecución de actividades de CyT. La función de elaboración de políticas se concentró en la SECYT, la función de ejecución de actividades de CyT se mantuvo en el CONICET y otras instituciones del sector, mientras que para la función de promoción se creó la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), un organismo especializado en fomentar la investigación y la innovación.

Esta reorganización canalizó los instrumentos de financiamiento en dos fondos administrados por la ANPCyT: el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) para financiar innovación y cambio tecnológico, y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) para investigación básica y aplicada. La separación de las funciones de ejecución y promoción llevó al CONICET a dejar de financiar proyectos de investigación. Sin embargo, la presión interna, especialmente de directores de institutos, investigadores y evaluadores, impulsó la reincorporación de la función de promoción en el CONICET.⁵⁴ Aunque el financiamiento a proyectos había experimentado debilitamiento antes de la reforma, su restitución en las convocatorias de 1998 respondió a la presión de la comunidad interna del

⁵⁴ Cabe remarcar que estas tensiones también se visualizaron en los países desarrollados, en los que las posiciones a favor de la intervención y planificación de las actividades científico-tecnológicas rivalizaban con aquellas que defendía la menor intromisión posible por parte de fuerzas e intereses ajenos al campo científico-tecnológico (Elzinga y Jamison, 1996; Albornoz, 2007).

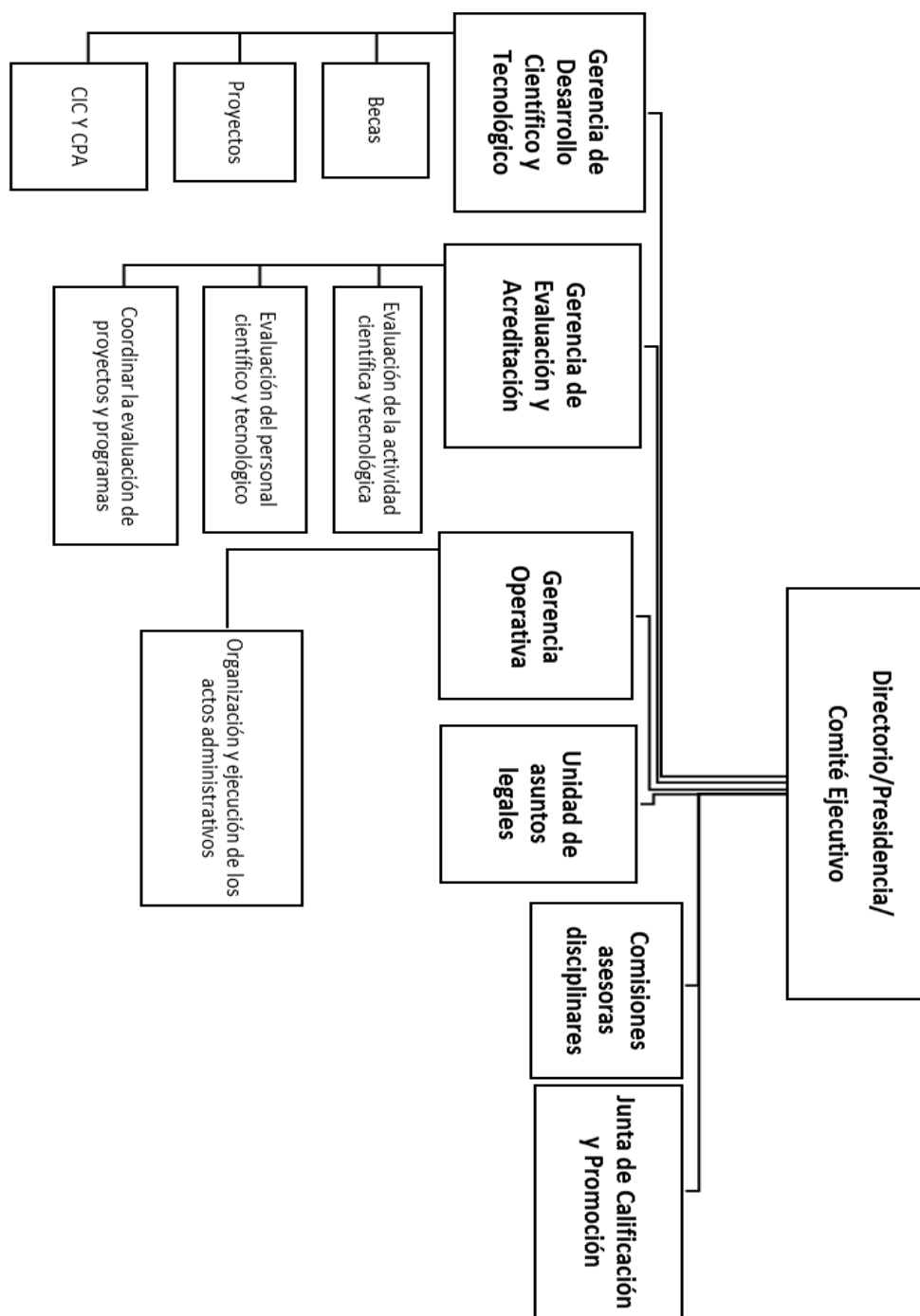
CONICET, que consideraba la función de promoción como un privilegio y un derecho corporativo, incluso con recursos financieros limitados.⁵⁵

La reforma de Del Bello en el CONICET y transformaciones en los espacios de dirección entre 1996-2003

En este contexto, la promulgación del Decreto N° 747/96 marcó el inicio y el impulso de un proceso integral de reforma y renovación del CONICET, que estaba bajo la dependencia de la SECYT del Ministerio de Cultura y Educación. Este proceso se llevó a cabo en el marco de la Segunda Reforma del Estado, cuyo objetivo principal era la reorganización de la institución, incluyendo sus entes descentralizados. A través de la Resolución 0001, emitida el 23 de julio, se inició la intervención del CONICET y se comenzó a elaborar un reglamento interno de funciones, contando con la colaboración de asesores externos para analizar los objetivos y proponer estrategias para alcanzarlos. En este sentido, se dispuso la reorganización del CONICET con el propósito de mejorar la eficiencia de su estructura, definiendo las funciones en términos de misiones específicas dentro de la institución. En este proceso de reorganización, se adoptó un enfoque gerencial al asignar responsabilidades a la conducción, dando lugar a la creación de las Gerencias de Desarrollo Científico y Tecnológico, Evaluación y Acreditación, y Gestión Operativa. Estas gerencias fueron establecidas con el fin de potenciar la eficiencia y la efectividad en la gestión de las diversas áreas del organismo, contribuyendo así a la consecución de los objetivos institucionales.

⁵⁵ En este sentido, los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) y los Proyectos de Investigación Anual (PIA) (con montos inferiores a los PICT) se restituyeron en las convocatorias de 1998 como producto de la presión ejercida por la comunidad interna del CONICET que concebía la función de promoción (así sea con escasos fondos de financiamiento) como un privilegio inherente a la institución y un derecho corporativo.

Gráfico N° 17. Organigrama interno del CONICET entre 1996-2002.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información sustraída del PEN 1996. Decreto 1207/96: 4.

Como se observa en el gráfico N° 17, la estructura del CONICET experimentó un desarrollo significativo con la intervención de Del Bello en la reforma de 1996. En lo que respecta al

Directorio, el mismo estaría compuesto por ocho miembros (incluidos los vicepresidentes, uno de Asuntos Científicos y otro de Asuntos Tecnológicos, que formaban parte del Comité Ejecutivo) y un presidente. La designación de los ocho miembros estaba a cargo del Poder Ejecutivo Nacional a partir de ternas. Cuatro de estas ternas representaban respectivamente a las cuatro áreas del conocimiento (Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Biológicas y de la Salud, Ciencias Exactas y Naturales, y Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales) y que eran electas por todos los miembros de la CIC a través de elecciones directas. Las otras cuatro ternas eran propuestas por instituciones representativas de la industria, el agro, las provincias y las universidades. El presidente era propuesto por el Ministerio de Educación (ámbito en el cual estaba la SECYT en ese momento) y designado por el Poder Ejecutivo Nacional. Como se puede ver, esta estructura del Directorio tenía la novedad de abrir el juego a las elecciones democráticas por parte de los integrantes de la CIC. Aunque dicha participación se limita a la postulación de ternas de solo el 50% del Directorio, sobre las cuales el Poder Ejecutivo Nacional elegía a los miembros definitivos.

Cuadro N° 55. Cargos en el directorio y presidencia en 1997.

CARGOS DEL DIRECTORIO	ÁREA DE CONOCIMIENTO
Presidente*	Ciencias Biológicas y de la Salud
Vicepresidente de asuntos científicos	Ciencias Exactas y Naturales
Vicepresidente de asuntos tecnológicos	Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales
Director por un área de conocimiento	Ciencias Sociales y Humanidades
Director por un área de conocimiento	Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales
Director en representación de los organismos de CyT provinciales	Ciencias Biológicas y de la Salud
Director en representación del Consejo de Universidades	Ciencias Exactas y Naturales
Director en representación de la industria	Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales
Director en representación del agro	Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales

*Nota: El cargo presidencial sufrió cinco sucesiones entre 1997-2003

Fuente: Elaboración propia a partir del Acta de Directorio del CONICET 01 del 22 de mayo de 1997.

Cuadro N° 56. Composición del directorio (miembros y presidente) del CONICET por área de conocimiento en 1997.

ÁREA DE CONOCIMIENTO	(f)	%
Ciencias Biológicas y de la Salud	2	22%
Ciencias Exactas y Naturales	2	22%
Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales	4	44%
Ciencias Sociales y Humanidades	1	11%
TOTAL	9	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Acta de Directorio del CONICET 01 del 22 de mayo de 1997.

En los cuadros N° 55 y 56, se proporciona información sobre la composición del directorio del CONICET en el año 1997 desglosada por áreas de conocimiento. Las áreas de Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales tenían la mayor representación, ocupando el 44% del directorio. Ciencias Biológicas y de la Salud, así como Ciencias Exactas y Naturales, tenían cada una participación del 22%. Ciencias Sociales y Humanidades registraba la menor representación, con solo el 11%. Adicionalmente, con la reforma del CONICET impulsado por Del Bello en 1996, se implementaron cambios notables en la organización interna, con la creación de áreas de trabajo estructuradas en tres gerencias y una Asesoría Legal, con presencia de un secretario legal (el agente de planta administrativa, Fabio J. Varela) a quien se le delegaba la tarea de armado de actas del directorio. Este cambio refleja un avance en las estructuras administrativas, concentrándose en aspectos "*menos vinculados a lo académico*", según la expresión de un miembro del directorio en 1997.

En los últimos años de la década del noventa, el CONICET comenzó a adoptar progresivamente un modelo de gestión posburocrático descentralizado. En este contexto, el Consejo comenzó a demandar profesionales altamente calificados en gestión, sin embargo, se evidenció una notable carencia en la habilidad para articular los distintos niveles e intereses de los diversos actores involucrados en la administración. Esta necesidad de coordinación superaba la preparación técnica específica de los coordinadores, lo que representaba un desafío adicional en el proceso de implementación de un modelo de gestión más descentralizado.

La intervención de Del Bello en 1996 abarcó aproximadamente seis meses hasta que la institución se normalizó por elecciones y se conformó un nuevo directorio enmarcado en procesos de gobernanza académicos reformistas, que tuvo como característica central la innovación organizativa en los procesos de gestión académica y burocrática del CONICET. Durante el período 1996-2003, la injerencia por parte de los secretarios de la SECYT en el organismo fue presentada como un acto de violencia de la cultura burocrática en los intereses de la cultura académica que el CONICET idealmente defendía, en particular durante los años de gestión de Del Bello. Sin embargo, no se había visualizado esta misma reacción cuando Matera intervino el organismo por un período mucho más largo. Esto se puede interpretar profundizando en las cuestiones que cada secretario buscó afrontar y en los modelos conceptuales que guiaban sus decisiones de política. Matera buscaba que la ciencia argentina fuera de utilidad para el posicionamiento internacional del país y comprendía al desarrollo tecnológico como una consecuencia necesaria de la ciencia (modelo lineal ofertista). Del Bello, en cambio, se posicionó con un discurso más actualizado en términos de los debates expertos a nivel internacional y ponía el acento en la cuestión tecnológica por sobre la ciencia de excelencia.

En 1997, a meses de la intervención del Del Bello, Enrico Stefani investigador argentino radicado en Estados Unidos fue designado como presidente del CONICET. Stefani buscó devolver prioridad meritocrática a la CIC donde destacara la alta calidad de la investigación; un intento de independizar al Consejo de actores externos y afianzar una organización científica a partir de criterios de excelencia científica. Sin embargo, su gestión estaría en constante tensión con la SECYT que buscó influenciar en la política de conformación de las comisiones asesoras, como así también en los criterios de concurso a CIC; lo cual fue rechazado por el presidente y por los miembros de las comisiones asesoras disciplinares y la junta de calificación. A principios de 1998, Stefani renunció debido a los desacuerdos entre su gestión y la SECYT. El nuevo presidente electo que lo reemplazó fue Armando Bertranou, ingeniero agrónomo y miembro del Directorio. La elección de Bertranou como presidente del organismo significó enfrentar abiertamente la cultura académica nucleada en el CONICET. Dado que no solo no era un investigador de reconocida trayectoria en el CONICET, sino que representaba intereses ajenos a los de la cultura académica, había sido

electo rector de la Universidad Nacional de Cuyo, era el representante de las provincias en el Directorio. Es decir, bogaba por la federalización de las actividades de CyT.⁵⁶

Cuadro N° 57. Actos administrativos aprobados por actores directivos del CONICET entre 1996-2002. En porcentajes.

Actores directivos	Actos administrativos							Totales marginales
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Interventor	51,4	41,2	-	-	-	-	-	9,9
Directorio	28,8	26,1	60	59,7	60,15	64,7	67,5	54,5
Presidente	-	32,7	40	40,3	39,85	35,3	32,5	33,6
Comité Ejecutivo	19,9	-	-	-	-	-	-	2,0
Totales marginales	10,18	11,24	18,64	18,46	16,61	12,71	12,13	100
TOTALES	100 (2.738)	100 (3.025)	100 (5.024)	100 (4.965)	100 (4.469)	100 (3.420)	100 (3.262)	100 (26.903)

Fuente: Svampa y Aguiar (2022: 79).

Según los datos presentados en el cuadro N° 57, se observa que en 1998 se firmaron la mayor cantidad de resoluciones, alcanzando un 18,64% del total, seguido muy de cerca por el año 1999 con un 18,46% (una diferencia de 0,18 puntos porcentuales). Al analizar la participación de los líderes durante el período 1996-2002, se resalta el rol dominante del Directorio, responsable del 54,5% de las decisiones administrativas (14,658 en total), seguido por el presidente, cuya contribución fue del 33,6% (9,040 en total).

Es relevante señalar la notable influencia de Juan Carlos Del Bello, quien ejerció como interventor del CONICET y simultáneamente como secretario de la SECYT durante seis meses. Durante este periodo, Del Bello autorizó el 51,4% de las resoluciones en 1996 y el 41,2% en 1997 (una diferencia de 10,2 puntos porcentuales), superando significativamente la participación del Directorio y del presidente del CONICET en esta capacidad.

Por otra parte, el Directorio experimentó un crecimiento constante en la aprobación de actos administrativos a partir de 1998, alcanzando el 60%. Además, la función del presidente mostró una participación destacada desde 1997 (tras la finalización de la intervención de Del Bello) hasta 1999. Sin embargo, a partir de ese año y con la llegada de Dante Caputo como secretario de la SECYT, se observó una alternancia en la presidencia del CONICET, lo que

⁵⁶ Uno de los principales canales a través de los cuales se manifestó esta disidencia fue el Boletín SECYT-CONICET editado extraoficialmente y difundido bajo la firma de Eugenio Rodríguez Marangoni, escritor de la revista *El Cabildo*, principal expresión del nacionalismo católico en Argentina.

resultó en una reducción de la participación del presidente en la aprobación de actos administrativos (Svampa y Aguiar, 2022a).

Cuadro N° 58. Participación de los actores directivos del CONICET en la aprobación de resoluciones por temática agregada entre 1996-2002. En porcentajes.

Resoluciones de actores directivos	Resoluciones por temática agregada											
	Des. cargos	Sub. pro.	Becas	CIC	CPA	Insti.	Equi.	Fin. Ext.	Con. Uni.	Con. Prod.	RR.HH	Totales marginales
Interventor	17,43	14,90	11,60	5,77	5	10,40	3,82	50,00	34,34	18,75	-	9,87
Directorio	68,52	47,37	66,56	52,67	47	64,84	52,37	50,00	65,66	29,69	89,11	54,48
Presidente	13,91	37,73	21,83	41,56	48	10,57	21,37	-	-	-	-	33,60
Comité Ejecutivo	0,13	-	-	-	-	14,20	22,44	-	-	51,56	10,89	2,05
Totales Marginales	8,55	24,52	21,72	14,82	11,06	4,40	2,43	0,01	0,37	0,48	5,70	100
TOTALES	100 (2.300)	100 (6.597)	100 (5.844)	100 (3.987)	100 (2.976)	100 (1.183)	100 (655)	100 (4)	100 (99)	100 (128)	100 (1.534)	100 (26.903)

Nota sobre categoría de temáticas agregadas. (Des. cargos) Designación de cargos directivos y departamentales// (Sub. Pro.) Subsidios de proyectos// (CIC) Carrera de Investigador Científico y Tecnológico// (CPA) Carrera de Personal de Apoyo// (Insti.) Institutos del CONICET// (Equi.) Equipamiento// (Fin. Ext.) Financiamiento Externo// (Con. Uni.) Convenios con universidades// (Con. Prod.) Convenios productivos// RR.HH. (Recursos humanos).

Fuente: Svampa y Aguiar (2022b:80).

Al examinar los datos marginales presentados en el cuadro N° 58, se destaca una diferencia significativa en comparación con la gestión de Matera y Liotta entre 1989 y 1995. Durante el período 1996-2002, se observa un aumento considerable en la cantidad de actos administrativos relacionados con subsidios de proyectos (24,54%), becas (21,72%) y CIC (14,82%). Durante este lapso, el Consejo se enfrentó a la escasez de recursos para financiar proyectos de investigación y al lento crecimiento de ingresos y promociones en la CIC, lo que resultó en la postergación de la inclusión de investigadores jóvenes. Al detenernos en los totales marginales de los actores directivos, se destaca que el Directorio desempeñó un papel central, autorizando el 54,48% de los actos, seguido por el presidente con un 33,60%, y el interventor con un 9,87%, durante el período 1996-2002. Además, el Directorio registró la mayor participación en las autorizaciones para diversas temáticas, a excepción de las resoluciones relacionadas con el financiamiento externo.

Frente a este contexto, se llevaron a cabo modificaciones en los procedimientos de ingreso, con el objetivo de aumentar la transparencia. Además, se implementó una política de financiamiento que incluyó mecanismos de asignación de recursos económicos, junto con la

definición de normas para el seguimiento y la evaluación de las comisiones asesoras disciplinarias, las cuales fueron autorizadas por el directorio, pero propuestas por las Gerencias, en particular la Gerencia de Evaluación y Acreditación. En el acta 02 del directorio del CONICET del 29 de mayo de 1997 se manifestaba lo siguiente:

“El Dr. Bazán expresa su preocupación por lograr rápidamente la reanudación de las tareas de las Comisiones Asesoras. Señala que la propuesta introduce la novedad de distinguir las evaluaciones de la calidad y de la oportunidad de lo considerado, y entrega a los señores directores [del CONICET] el documento que ha elaborado al respecto, en el que como conclusión, propone mantener el sistema tradicional de evaluación por Comisiones que dictaminen sobre la calidad de las propuestas y que se ciñan a las directivas que reciban oportunamente del Directorio cuando deban juzgar la oportunidad de nuevos proyectos, ingresos a la carrera y becas”. (AD del CONICET, 22 de mayo de 1997: 2).

Este fragmento revela la preocupación del Dr. Bazán (subgerente de la Gerencia de Evaluación y Acreditación) por la eficiencia y prontitud en las actividades de las Comisiones Asesoras. Asimismo, destaca su propuesta de mantener el sistema de evaluación tradicional, pero con una distinción clara entre la evaluación de calidad y oportunidad, y con un énfasis en la necesidad de seguir las directrices proporcionadas por el Directorio. Este enfoque refleja el rol participativo que empiezan a tener las gerencias a partir de 1997 en la discusión de agendas internas del directorio. Según el acta 03, del 10 de junio de 1997, se ampliaba las facultades y capacidades de acción de la Gerencia operativa:

“Delegar en el Gerente de Gestión Operativa la facultad de celebrar contratos de suministros cuyo valor económico no supere los diez mil pesos (\$10.000.-). Asimismo, el Gerente de Gestión Operativa se encuentra facultado para aprobar rendiciones de cuentas correspondientes a proyectos y subsidios cuyo valor económico no exceda los diez mil pesos (\$10.000.-). Los Gerentes de Evaluación y Acreditación y de Desarrollo Científico y Tecnológico, conforme el organigrama de la Institución y en función a sus responsabilidades ejecutivas, tendrán facultades amplias para ejecutar las decisiones e implementar las políticas fijadas por el Directorio, bajo la conducción directa del Presidente o de los

Vicepresidentes de las áreas respectivas, pudiendo disponer para el cumplimiento de sus tareas de un fondo cuyo monto será determinado por el Directorio, el que se rendirá mensualmente a la Gerencia de Gestión Operativa. Los Gerentes deberán someter al Directorio un informe mensual donde detallen las acciones y el grado de cumplimiento de las funciones encomendadas”. (AD del CONICET, 10 de junio de 1997: 3).

El fragmento de la entrevista refleja una orientación de gobernabilidad académica reformista, particularmente en su dimensión de capacidad de respuesta y eficiencia del gobierno en la gestión de recursos. Este enfoque se manifestó a través de varios elementos clave.

En primer lugar, se observó una clara delegación de autoridad al Gerente de Gestión Operativa, quien tenía la facultad de celebrar contratos de suministros y aprobar rendiciones de cuentas de proyectos y subsidios de bajo valor económico. Esta medida buscaba agilizar los procesos de toma de decisiones y mejorar la eficiencia en la gestión de recursos al nivel operativo.

Además, se otorgaron amplias facultades ejecutivas a los Gerentes de Evaluación y Acreditación, y de Desarrollo Científico y Tecnológico. Estos gerentes estaban autorizados para ejecutar decisiones y políticas establecidas por el Directorio, lo que contribuyó a descentralizar la toma de decisiones y facilitar una respuesta ágil a las necesidades institucionales.

A pesar de la delegación de autoridad, se estableció un mecanismo de supervisión mediante la presentación de informes mensuales por parte de los Gerentes al Directorio. Este proceso de rendición de cuentas garantizó la transparencia y el control sobre las acciones realizadas, promoviendo la eficiencia y la responsabilidad en la gestión de recursos.

Los cambios organizativos a partir de 1996 al interior del CONICET fueron de gran envergadura y generaron reacciones de rechazo por parte de los espacios y actores del Consejo ligados a las tradiciones científicas del Consejo, en particular en los directores de institutos, comisiones asesoras disciplinares, junta de calificación y en los miembros de la CIC.

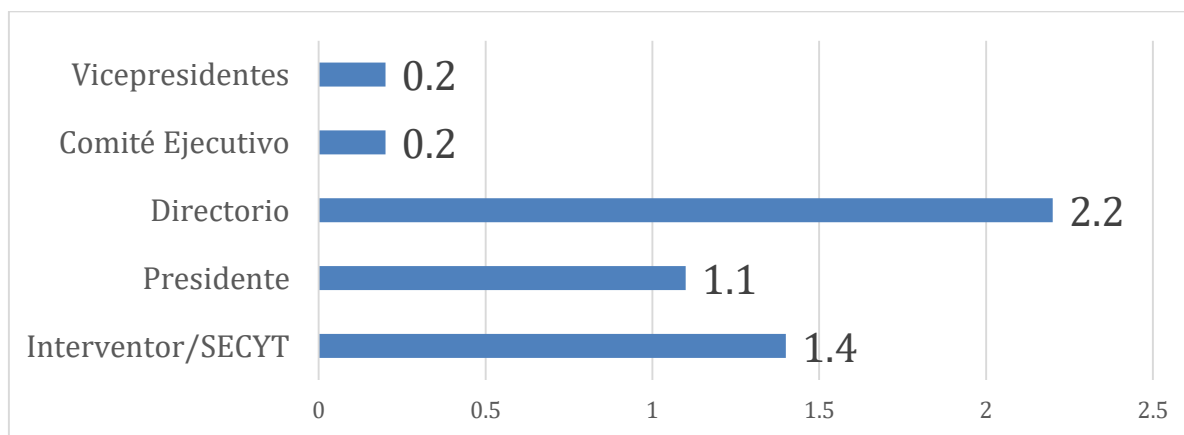
Cuadro N° 59. Autoridad de actores directivos y de gestión políticas del CONICET entre 1996-2003.

AUTORIDAD DE ACTORES DIRECTIVOS, DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN	POLÍTICAS DEL CONICET		
	POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL INTERNA	POLÍTICA DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN	POLÍTICA INTERINSTITUCIONAL
Interventor*	ALTA	MEDIA	BAJA
Presidente	BAJA	BAJA	BAJA
Directorio	MEDIA	ALTA	ALTA
Comité Ejecutivo	BAJA	MEDIA	MEDIA
Vicepresidente de Asuntos científicos	BAJA	MEDIA	MEDIA
Vicepresidente de Asuntos tecnológicos	BAJA	MEDIA	MEDIA
GDCT	MEDIA	MEDIA	ALTA
GE	BAJA	ALTA	BAJA
GO	MEDIA	BAJA	BAJA

*Nota: GDCT. (Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico) // GE. (Gerencia de Evaluación) // GO. (Gerencia Operativa).

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas, actas y resoluciones de CONICET 1996-2003.

Gráfico N°18. Autoridad de actores directivos del CONICET entre 1996-2002.



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Mactor.

Los valores del gráfico N° 18 indican el grado de autoridad (normativa, ejecutiva y académica) que se atribuye a cada actor dentro del CONICET. Cuanto mayor es el valor, mayor es la autonomía relativa del actor en cuestión.

En este caso, se observa que el Directorio tiene el nivel más alto de autoridad con un valor de 2.2, lo que sugiere que este órgano tiene una considerable independencia o poder de toma de decisiones dentro de la organización durante el período mencionado. Le sigue el

Interventor/SECYT con un valor de 1.4, indicando también un nivel significativo de autoridad en sus funciones. El Presidente tiene un nivel de autoridad de 1.1, lo que lo sitúa en un rango intermedio en comparación con los demás actores mencionados. Por otro lado, tanto el Vicepresidente como el Comité Ejecutivo tienen niveles bajos de autoridad, ambos con un valor de 0.2.

En resumen, el vector sugiere que, durante el periodo 1996-2002, el Directorio dentro del CONICET tenía una autoridad considerablemente alta, seguido por el Interventor/SECYT. El cuadro N° 59 profundiza cualitativamente la descripción anterior, en el mismo se presenta una evaluación de la autoridad de los actores directivos y de gestión en relación con las políticas del CONICET durante el período comprendido entre 1996 y 2003, focalizándose en tres dimensiones clave: política de planificación institucional interna, política de instrumentos de promoción y ejecución, y política de financiamiento e interinstitucional. A continuación, se ofrece un análisis detallado de cada actor y dimensión:

Durante los seis meses en que Del Bello ocupó el cargo de interventor en el CONICET, desde junio de 1996 hasta diciembre de 1997 y hasta la finalización de su mandato como secretario de la SECYT a mediados de 1999, demostró una alta autoridad (normativa,) en la formulación de políticas institucionales internas. Además, exhibió un nivel medio de autoridad académica en lo que respecta al rediseño las funciones de financiamiento del Consejo, mediante la redefinición de las capacidades de promoción y ejecución. Un hito destacado de su capacidad de toma de decisiones fue la reforma del CONICET y de la carta orgánica poco después de asumir el cargo de secretario.

En el cargo presidencial del CONICET entre 1997 y 2003, se observaron bajos niveles de autoridad en las políticas de planificación institucional, en el funcionamiento de los instrumentos de promoción y ejecución, y en la política de financiamiento e interinstitucional. Los frecuentes conflictos entre los presidentes del CONICET, los secretarios de la SECYT, la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico y el directorio contribuyeron a una inestabilidad en el cargo presidencial durante ese lapso.

En contraste, el directorio del CONICET, tras la reforma de 1996, mantuvo una alta autoridad en las políticas relacionadas con los instrumentos de promoción y ejecución, así como en la definición de la política de financiamiento e interinstitucional.

Con la implementación de una nueva estructura organizativa y la creación de gerencias a partir de los departamentos de programación y acreditación, y el departamento judicial, la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, dirigida por Isabel McDonald, desempeñó un rol burocrático con un nivel medio de autoridad en la política de planificación. Esta gerencia también fue relevante para coordinar la formalización de cargos de los directores de institutos y gestionar las políticas de promoción y ejecución, que experimentaron demoras en las adjudicaciones de proyectos, becas y cargos en las carreras.

En resumen, la autoridad varió según las áreas y tipos, indicando una distribución desigual de poder y toma de decisiones. El directorio del CONICET registró una autoridad significativa en todas las dimensiones, mientras que el presidente, como actor central en la estructura organizativa, tuvo una baja autoridad en la mayoría de las dimensiones.

Cuadro N°60. Nivel de identificación de los actores directivos con las culturas políticas y la gobernabilidad reformista del CONICET entre 1996-2003.

ACTORES DIRECTIVOS	CULTURA POLÍTICA		GOBERNABILIDAD REFORMISTA	
	CULTURA BUROCRÁTICA	CULTURA ACADÉMICA	CAPACIDAD DE RESPUESTA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE GOBIERNO	
	CONTROL Y COORDINACIÓN BUROCRÁTICA	AUTONOMÍA ACADÉMICA	DEMANDAS DE ACTORES INTERNOS AL CONICET	GESTIÓN DE RECURSOS PARA PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN CIENTÍFICA
Interventor	4	2	1	4
Presidente	-1	4	2	1
Directorio	3	4	4	4
Vice. Científico	1	4	4	2
Vice. Tecnológico	1	4	4	2
GDCT	4	2	1	4
GEA	4	4	4	4
GO	4	2	2	4

Nota: Los Actores que se identifican con un objetivo y política específica tienen los siguientes valores: 4= Fuerte a favor// 3= Moderado a favor// 2= Débil a favor// 1= Muy débil a favor.

Nota: GDCT. (Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico) // GE. (Gerencia de Evaluación) // GO. (Gerencia Operativa).

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas y resoluciones del CONICET.

El cuadro N° 60 ofrece una visión del nivel de identificación de los actores directivos del CONICET con diferentes aspectos de las culturas políticas y la gobernabilidad reformista entre 1996 y 2003. A continuación, se analizan los patrones y tendencias clave presentes en la matriz:

i) Interventor: Este actor mostró una fuerte identificación con la cultura política burocrática, lo que sugirió un apoyo sólido a los mecanismos de control y coordinación dentro de la institución. Sin embargo, su identificación con la cultura académica fue más débil, lo que indicó una menor priorización de la autonomía académica. Además, su compromiso con la capacidad de respuesta y eficiencia del sistema de gobierno fue alto, especialmente en lo que respecta a la gestión de recursos para la promoción y ejecución científica.

Presidente: Se observó una identificación negativa (-1) con la cultura política burocrática, lo que implicó una oposición a los mecanismos de control y coordinación dentro de la institución. En contraste, su identificación con la cultura académica fue fuerte, lo que sugirió un fuerte respaldo a la autonomía académica. Sin embargo, su compromiso con la capacidad de respuesta y eficiencia del sistema de gobierno fue más débil, especialmente en lo que respecta a la gestión de recursos para la promoción y ejecución científica.

ii) Directorio: Este actor mostró una identificación alta con ambas culturas políticas, tanto la burocrática como la académica. Esto sugirió un equilibrio entre los mecanismos de control y coordinación y la autonomía académica dentro de la institución. Además, su compromiso con la capacidad de respuesta y eficiencia del sistema de gobierno fue fuerte, especialmente en lo que respecta a la gestión de recursos para la promoción y ejecución científica.

iii) Vicepresidentes Científico y Tecnológico: Ambos actores mostraron una fuerte identificación con la cultura académica, lo que indicó un sólido respaldo a la autonomía académica. Además, su compromiso con la capacidad de respuesta y eficiencia del sistema de gobierno fue moderado, especialmente en lo que respecta a la gestión de recursos para la promoción y ejecución científica.

iv) Gerencias del CONICET: Tanto la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico (GDCT) como la Gerencia de Evaluación (GEA) mostraron una identificación alta con ambas culturas políticas y un fuerte compromiso con la capacidad de respuesta y eficiencia del sistema de gobierno, especialmente en lo que respecta a la gestión de recursos para la promoción y ejecución científica. Sin embargo, la identificación con la cultura académica fue más fuerte en la GEA que en la GDCT, lo que sugirió un mayor énfasis en la autonomía académica por parte de la primera.

Cuadro N° 61. Actores directivos según características de la gobernanza académica reformativa. CONICET 1996-2003.

ACTORES DIRECTIVOS	GOBERNANZA ACADÉMICA REFORMISTA					
	LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES		PARCIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN		CONTROL Y TOMA DE DECISIÓN	
	ESTRATEGIA DE GOBIERNO	REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	AUTORIDAD NORMATIVA	AUTORIDAD REPRESENTATIVA	AUTORIDAD ACADÉMICA	EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN
PRESIDENTE	CONFRONTATIVA CON LA SECYT	ESCASA LEGITIMIDAD POR LOS ACTORES INTERNOS AL CONICET	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
MIEMBROS DEL DIRECTORIO	DESCENTRALIZADA Y GERENCIAL	LEGITIMIDAD APOYADA POR DIVERSIDAD DE ACTORES INTERNOS Y EXTERNOS	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
INTERVENTOR	MODERNIZACIÓN BUROCRÁTICA BAJO EL MODELO DE GERENCIA	LEGITIMIDAD DESDE ACTORES BUROCRÁTICOS Y DE GESTIÓN. ESCASO APOYO ACADÉMICO	ALTA	MEDIA	BAJA	ALTA
Vicepresidente de Asuntos Tecnológicos	POLÍTICA CIENTÍFICA	ALTA	MEDIA	ALTA	ALTA	BAJA
Vicepresidente de Asuntos Científicos	POLÍTICO TECNOLÓGICA Y VINCULACIÓN	BAJA	BAJA	BAJA	MEDIA	BAJA

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas y resoluciones del CONICET.

A lo largo del período 1996-2003, se observó una diversidad de patrones en la gobernanza académica reformista del CONICET por parte de los actores directivos. El interventor Del Bello, durante los seis meses que duró su mandato, gozó de autoridad y autonomía para liderar y reformar el Consejo. Su enfoque estaba en línea con la cultura burocrática, buscando promover la reforma del complejo de Ciencia y Tecnología (CyT) hacia modelos más modernos de gestión. Se enfocó en redes internacionales y abogó por una mayor participación de la empresa privada en el esquema de investigación y desarrollo, priorizando los intereses económicos sobre otras consideraciones.

Además, la reforma impulsada por Del Bello tenía como objetivo descentralizar funciones en el Consejo, al mismo tiempo que se creaba la ANPCYT y se reorganizaba la política de promoción científica, delegando al CONICET la función de ejecución. En contraste, el presidente del CONICET, junto con el directorio y el Comité Ejecutivo, compuesto por investigadores, mantenía la predominancia de rasgos de la cultura académica en sus funciones.

Es relevante señalar que, debido al deterioro en las políticas de ejecución y financiamiento de proyectos del CONICET, se centró el interés en el financiamiento y las relaciones interinstitucionales hacia los miembros del CONICET. A pesar de que el nuevo directorio incluía representantes de universidades, provincias, agro e industria, los instrumentos de promoción y ejecución se orientaron principalmente hacia la población del CONICET, como becarios, investigadores y unidades ejecutoras. Esto resultó en una articulación limitada con las universidades, que se mantuvo principalmente a través de mecanismos tradicionales como becas y unidades de doble pertenencia. El Cuadro N° 61 proporciona una descripción detallada de cómo los diferentes actores directivos del CONICET se alinearon con las características de la gobernanza académica reformista durante el período 1996-2003.

El presidente del CONICET se caracterizó por su postura confrontativa con la SECYT y su baja legitimidad entre los actores internos de la institución. Esto sugiere un enfoque limitado en la representación institucional y una autoridad normativa, representativa y académica baja. En contraste, los miembros del directorio adoptaron una estrategia descentralizada y gerencial, lo que les proporcionó una alta legitimidad respaldada por una diversidad de actores internos y externos. Además, exhibieron una autoridad normativa, representativa y académica alta, lo que refleja su papel central en la toma de decisiones y liderazgo en la institución.

El interventor, bajo la gestión de Del Bello, promovió la modernización burocrática a través del modelo de gerencia, lo que le otorgó una alta legitimidad entre actores burocráticos y de gestión, aunque con un apoyo académico limitado. Sin embargo, su autoridad normativa fue alta, mientras que su autoridad representativa fue media y su capacidad de evaluación y supervisión fue alta.

Los vicepresidentes de Asuntos Tecnológicos y Científicos mostraron diferentes enfoques y niveles de compromiso con la gobernanza académica reformista. Mientras que el vicepresidente de Asuntos Tecnológicos adoptó una política científica, demostrando una alta legitimidad y compromiso con la representación institucional, su capacidad de evaluación y supervisión fue baja. Por otro lado, el vicepresidente de Asuntos Científicos tuvo un enfoque político tecnológico y de vinculación, con niveles bajos en todas las áreas de gobernanza académica reformista.

Cuadro N° 62. Matriz de influencias directas entre actores directivos y de gestión del CONICET, 1996-2002. *

	Interventor	Presidente	Directorio	Com.Eje	Vicepresidente de asuntos científicos	Vicepresidente de asuntos tecnológicos	GDCT	GEA	GO
Interventor	0	1	3	1	1	1	0	0	0
Presidente	3	0	4	2	1	1	0	0	0
Directorio	2	1	0	1	1	1	0	0	0
Com.Eje	3	2	4	0	1	1	0	0	0
Vicepresidente de asuntos científicos	2	2	4	2	0	1	0	0	0
Vicepresidente de asuntos tecnológicos	2	2	4	2	1	0	0	0	0
GDCT	4	2	3	2	1	1	0	0	1
GEA	1	1	1	1	1	1	1	0	1
GO	1	1	1	1	1	1	0	0	0

*Nota: Niveles de influencia: 4= Fuerte influencia// 3= Moderada influencia// 2= Débil influencia// 1= Muy débil influencia// 0= Influencia Nula

**Nota: GDCT. (Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico) // GE. (Gerencia de Evaluación) // GO. (Gerencia Operativa).

Fuente: Elaboración propia a partir del software MACTOR.

Durante el período 1996-2002, los conflictos entre actores en el seno del CONICET revelaron una clara tensión entre los intereses burocráticos y los intereses científicos corporativos en relación con las directrices políticas y el funcionamiento del Consejo. El cuadro N° 62 refleja el nivel de influencias directas entre los actores directivos y de gestión en el CONICET entre 1996 y 2003. A partir de este análisis, se desprende la siguiente interpretación: El interventor del CONICET y simultáneamente Secretario de la SECYT (Del Bello) registró una influencia más fuerte sobre el presidente del Consejo (Stefani y Bertranou entre mayo de 1997 y marzo de 1998) y el Comité Ejecutivo durante su mandato entre junio y diciembre, mientras que su influencia fue más moderada entre los miembros directores del Consejo y en relación a la GDCT y la GO. A su vez, los presidentes del CONICET ejercieron una influencia débil sobre el directorio y el interventor/secretario SECYT, debilitándose aún más con la sucesión de cuatro presidentes entre 1997 y 2002. Cabe señalar que con la reforma de 1996, al presidente del CONICET se le delegaba las siguientes funciones (Anexo III, sexta acta del directorio, 29 de julio de 1997):

- 1.- Instruir y supervisar a los gerentes y al asesor legal.
- 2.- Proponer al Directorio el nombramiento y remoción de los funcionarios de nivel extra-escalafonarios.

3.- Elaborar y ejecutar resoluciones que atañen a la agenda de las relaciones institucionales del Consejo con autoridades Nacionales, Provinciales, Municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con entes públicos y privados nacionales, internacionales extranjeros.

4.- Autorizar comisiones de servicios a los miembros del directorio, gerentes, asesor legal y funcionarios de la unidad de Auditoria interna

Contrariamente, el directorio ostentó una influencia más fuerte sobre los presidentes del Consejo, el comité ejecutivo y los cargos vicepresidenciales. Es notable el papel desempeñado por la GDCT en los años posteriores a la intervención y reforma, ejerciendo una influencia marcada sobre el directorio. En resumen, el Directorio emergió como el actor con mayor influencia entre los actores directivos y de gestión, seguido por el interventor/secretario de la SECYT.

Cuadro N° 63. Autoridad entre actores directivos y actores de gestión. CONICET 1996-2003.

ACTORES DIRECTIVOS	ACTORES DE GESTIÓN			
	SECYT	GDCT	GEA	GO.
PRESIDENTE	MEDIA	BAJA	MEDIA	MEDIA
DIRECTORIO	ALTA	MEDIA	MEDIA	MEDIA
INTERVENTOR	ALTA	ALTA	BAJA	MEDIA

Nota: GDCT. (Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico) // GE. (Gerencia de Evaluación) // GO. (Gerencia Operativa).

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas, actas y resoluciones de CONICET 1996-2002.

La gestión de Del Bello en la SECYT se desvió significativamente del rumbo adoptado por los dos secretarios previos al impulsar la transformación del sector de CyT argentino, al promover la creación de nuevas instituciones y fundar lógicas innovadoras en la gestión de la política pública de CyT; especialmente mediante la consolidación de relaciones estables con el BID.

Según el cuadro N° 63, la figura del Presidente evidenció niveles medios de autoridad (normativa, ejecutiva y académica) con respecto a la SECYT, en tanto este último actor monitoreó las decisiones llevadas a cabo por el CONICET. Así también, la figura presidencial registró niveles bajos de autoridad con respecto al Directorio y a la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Esta escasa capacidad de acción se comprende en base al debilitamiento de la figura presidencial entre 1996-2003 en el CONICET, producto de la

sucesión de cargos que conllevaron a conflictos con la SECYT y la comunidad científica. Según el Subgerente de Desarrollo Científico y Tecnológico entre 1997-2003:

“Había una cierta supervisión de la SECYT sobre el accionar del Directorio y de la presidencia del CONICET. Esto llevó a desinteligencias que desencadenaron la renuncia del presidente Stefani y su reemplazo por el Ing. Dr. Bertranou”. (Fragmento de entrevista al Subgerente de Desarrollo Científico y Tecnológico entre 1997-2003. Marzo de 2022).

El Directorio incrementó su autoridad con respecto a la SECYT y al presidente del CONICET y mantuvo estrechos vínculos de seguimiento y asesoramiento por parte de las gerencias. Así, Del Bello como integrante de una élite gubernamental tuvo un alto grado de autoridad normativa y ejecutiva para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas no solo durante sus meses como interventor del Consejo, sino a lo largo de sus años en la SECYT. La idea central fue la de diferenciar al menos tres funciones en el SPI: la elaboración de políticas para CyT, la promoción de la CyT, y la ejecución de actividades de CyT. La función de elaboración de políticas quedó concentrada en la SECYT, la función de ejecución de actividades de CyT se mantuvo en los centros establecidos de investigación y desarrollo (I+D), tales como el CONICET, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Por otro lado, para la función de promoción se creó una nueva institución dedicada exclusivamente para tal fin, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT).

Cabe destacar que la intervención y reforma del Directorio en 1996 implicó la reestructuración de los diversos departamentos de gestión existentes en el CONICET desde 1983. Como se analizó en apartados anteriores de este capítulo, esto conllevó a la conformación de tres gerencias (Desarrollo Científico y Tecnológico; Evaluación y Operativa). Más allá de la particularidad que en términos de la organización del trabajo de gestión surge de este esquema, se destaca en primer lugar, el avance de las estructuras administrativas como producto del crecimiento de la infraestructura (por incremento de unidades ejecutoras y la

creación de los CCT) que “*concentran los aspectos menos ligados a lo académico*”,⁵⁷ parafraseando la definición de uno de nuestros entrevistados; en segundo lugar se registra un incremento en términos de autoridad para la toma de decisiones y autonomía en el manejo de recursos por parte de las gerencias. De hecho, este desarrollo reciente ha contribuido a desdibujar el núcleo sustantivo de la gestión del organismo en favor de los aspectos normativos. Según un testimonio de un miembro de la gerencia en aquella época:

“[...]Cuando llegamos con Del Bello y armamos la nueva estructura en 1996, las Gerencias eran extra escalafonarias y el directorio definía su continuidad o no en función del respeto a las normas de las decisiones del directorio. En esa época el presidente del CONICET, más allá de que el decreto dice que no tiene voz y voto, tenía un peso fuerte porque era un funcionario político. Después, de acuerdo al decreto, el presidente del CONICET no tiene por qué ser investigador de la carrera, pero en los hechos se termina poniendo a investigadores de la carrera, cuya percepción macro del problema del sistema científico se limita a los miembros de su comunidad inmediata”. (Fragmento de entrevista a un Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, mayo de 2023).

Nos encontramos frente a una estructura de dimensiones reducidas, cuyo volumen de gestión, medido únicamente por el incremento del personal de investigación, ha experimentado un crecimiento exponencial, especialmente a partir de 2004. El CONICET, desde 1996, ha profundizado el desarrollo de una burocracia cuyas funciones se caracterizan por una considerable rutinización, centrada en la administración y aplicación de normativas, un modelo de gestión descentralizado, post-burocrático (Svampa y Aguiar, 2022a). Durante este proceso, el Consejo comenzó a requerir profesionales altamente calificados en áreas de gerencia, revelando inicialmente una marcada falta de habilidad para coordinar los diversos niveles e intereses de los distintos actores científicos. Esta necesidad trascendió la preparación técnica específica de los coordinadores, exigiendo una comprensión más profunda de la integración de diversas dimensiones y perspectivas.

⁵⁷ Testimonio del Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Mayo de 2023.

El contexto en el que la burocracia está involucrada y contribuye a construir puede describirse de manera general en los siguientes términos: a partir de 1996, el CONICET se divide en dos, el central dirigido por las gerencias que gestionan la carrera de investigación y becas, y el de los institutos, que tienen una vida independiente. A lo largo de la historia institucional, los investigadores organizados en el sistema de institutos y centros de investigación han mostrado resistencia a recibir directrices y orientaciones externas. Estos actores regulan el Consejo en el nivel central a través del directorio, en el que predominan los intereses y orientaciones administrativas y burocráticas, pero también se destacan los valores de las grandes áreas del conocimiento en que se organiza el trabajo de investigación (Ciencias Biológicas y de la Salud; Ciencias Exactas y Naturales; Ciencias Sociales y Humanidades; y Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales) que son “*los jefes del CONICET*”.⁵⁸ Sin embargo, la relación entre el directorio y la burocracia organizada en gerencias tiene cierta ambigüedad. Las gerencias poseen una elevada autoridad y autonomía, son capaces de influir en la agenda del directorio a través de la presentación de informes y la sugerencia de prioridades. Este ejercicio del poder según la posición en la estructura, es considerada una responsabilidad, en el sentido de “*acompañar*”⁵⁹ al directorio en las decisiones. Esto surge bajo la condición de que las gerencias se alinean con la presidencia del directorio. Un directorio que tradicionalmente ha estado “*tapado de papeles*”⁶⁰ y en consecuencia cumple su tarea de manera ritual y formal. En tanto que, a nivel de los institutos y centros de investigación, los investigadores tienden a realizar actividades administrativas vinculadas con los proyectos (presentación a convocatorias, rendición de gastos, etc). Según Mcdonald, ex gerente del CONICET:

“Esta primera experiencia de un directorio que debía considerar y consensuar opiniones de actores internos (representantes de investigadores) y externos al Organismo (representantes

⁵⁸ Integran el directorio cuatro miembros más, en representación del Consejo de Universidades (CIN), las organizaciones representativas de la industria, las organizaciones representativas del agro y los máximos organismos responsables de la ciencia y la tecnología de los gobiernos provinciales y el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (Decreto 1661/96).

⁵⁹ Fragmento de entrevista a Macdonald, Isabel, ex gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Abril de 2021.

⁶⁰ Fragmento de entrevista a Macdonald, Isabel, ex gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Abril de 2021.

de universidades, sector agropecuario y cámaras empresarias), fue novedosa y arrojó resultados interesantes luego de la reforma de Del Bello. “fragmento de entrevista a Macdonald, Isabel, ex gerenta de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Abril de 2021”.

El primer directorio del CONICET elegido bajo las nuevas normas había comenzado a funcionar el 22 de mayo de 1997 como comentamos al inicio de la sección del capítulo. Estuvo compuesto por los siguientes miembros: Dr. Enrico Stefani (Presidente) y los integrantes del Directorio Lic. Armando Raúl Bazán, Dr. Luis Alberto Beaugév (vicepresidente de asuntos científicos), Ing. Agr. Armando Victorio Bertranou, Lic. Marcelo Gustavo Daelli (vicepresidente de asuntos tecnológicos), Dr. Norberto Pedro Ras, Ing. Qco. Julio Manuel L Villar, Dr. Roberto Juan José Williams y Dr. Juan A. Tirao.

El trabajo de vinculación y articulación de la figura presidencial del CONICET, con diversos actores internos también requiere capacidad de negociación e interpretación de los intereses y posiciones de los actores involucrados en esos desarrollos. Es decir, un conocimiento de la lógica política que permita avanzar con el proceso y su gestión. Sin embargo, entre 1997-2002, la designación de cuatro presidentes en el CONICET en cuatro años y el hecho de que cada uno no terminara su mandato, refleja las dificultades de lograr la función de mediación entre el poder político y los diversos actores del organismo.

Las burocracias del CONICET concentran sus vínculos con la población de becarios e investigadores, predominando la despersonalización e invisibilización cuando son los aspectos “menos académicos” los que constituyen los motivos de las interacciones, y el comportamiento sujeto a la norma y su interpretación, cuando de aspectos “académicos” se trata. Durante la gestión de Del Bello en la SECyT entre mediados de 1996 hasta fines de 1999, más allá de las tensiones entre la Secretaría y la presidencia del CONICET, el directorio y la gerencia de desarrollo científico y tecnológico llevaron a cabo un plan de regularización de los cargos de los directores de institutos y centros regionales, por medio de concurso con instancias de evaluación con participación externa al Consejo. Por otro lado, aunque la política de promoción fue nula entre mediados de 1996 hasta fines de 1997, en 1998 la reactivación de los financiamientos a proyectos de investigación para los investigadores de CIC del CONICET implicó reanudar los vínculos entre la burocracia y la comunidad

científica de la institución. En lo que respecta a los miembros de la CIC y CPA, durante el período de Del Bello en la SECYT, se llevó a cabo una revisión de los cargos de carrera asignados sin evaluación durante el período de Liotta, lo cual implicó arduas tensiones entre los investigadores y la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico conformado por miembros que respaldaban la política de la SECYT.⁶¹ La situación del Consejo en ese momento, se caracterizaba por la escasez de recursos para financiar proyectos de investigación y por el crecimiento lento de los ingresos y las promociones en la CIC, con la consiguiente postergación de la inclusión de investigadores jóvenes. En este marco, se modificaron los procedimientos de ingreso orientándolos a una mayor transparencia, estableciendo una política de financiamiento que consistió en mecanismos de asignación de recursos económicos y en la definición de normas de seguimiento y evaluación. Así, se introdujo nuevamente la instancia de evaluación por pares, la renovación de las comisiones asesoras. Por lo tanto, durante el período 1996-2003 la burocracia del CONICET orientó sus esfuerzos a una comunidad científica que tenía que atravesar las tareas de normalización como producto del Decreto 1661/1996, lidiar con las tensiones generadas por los escasos ingresos a CIC y adjudicación de becas.

La dinámica de la CIC entre 1989-2003

En la primera mitad de la década del noventa, se logró aumentar los salarios de los miembros de la CIC y se asignaron recursos a los institutos, pero esto se hizo a expensas de los fondos destinados a la promoción y de los programas de colaboración con las universidades.⁶² Como resultado, si bien los investigadores del Consejo recibían salarios equiparables a estándares internacionales, carecían de los recursos necesarios para llevar a cabo sus investigaciones de manera efectiva.

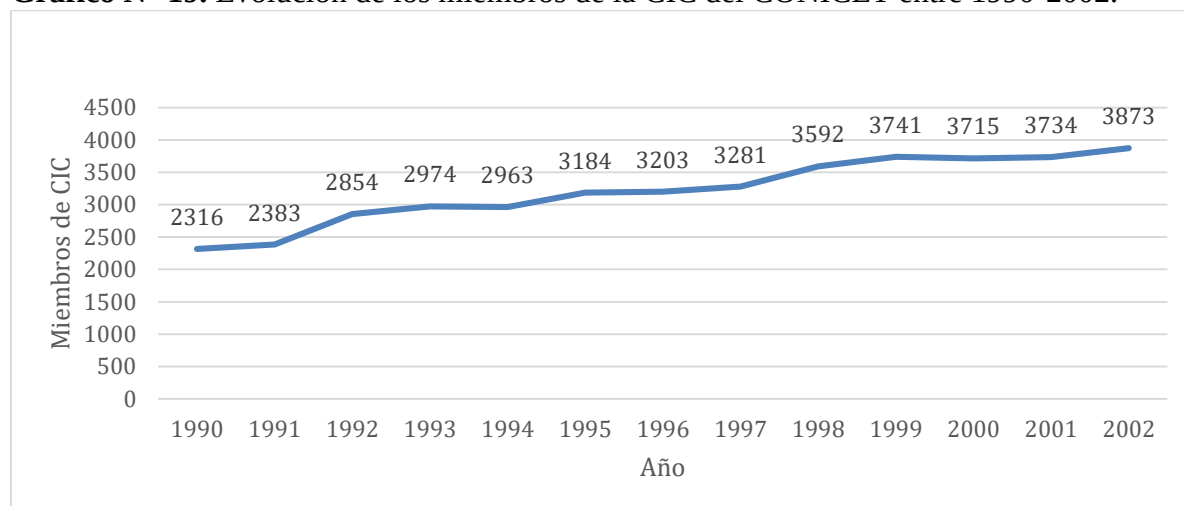
A lo largo de la historia del CONICET, el crecimiento de la dotación de investigadores en el CONICET se vió fuertemente influenciado por dos factores principales: la aprobación anual de cupos de incorporación por parte de las autoridades (el directorio del CONICET) y el nivel de demanda de candidatas y candidatos que buscan ingresar a la carrera (lo cual implica la participación de investigadores del SPI de la Argentina). La dinámica de este equilibrio entre

⁶¹ Segunda línea. Ex-miembro del directorio entre 2002-2006. Comunicación personal, 13 de julio de 2018.

⁶² El SAPIU fue eliminado poco después de que Raúl Matera asumiera la presidencia compartida de la SECYT-CONICET en 1991.

oferta y demanda se refleja en la cantidad de postulantes que participan en cada concurso de ingresos y en aquellos que finalmente obtienen la aprobación correspondiente en base a los procesos evaluativos de las comisiones disciplinarias y la junta de calificación.

Gráfico N° 19. Evolución de los miembros de la CIC del CONICET entre 1990-2002.



Fuente: Elaboración propia a partir de boletines SECYT-CONICET (1993,1995,1996) y CONICET, 2006.

El período que abarca desde 1990-2002, la CIC creció a un ritmo lento en la cantidad de integrantes, pasando de 2854 miembros a 3873 en el 2002. Los mayores aumentos en la dotación de miembros de CIC ocurren entre 1990 y 1996, con un crecimiento más lento en los años posteriores. El año 1992 destaca como el año con la tasa de crecimiento más alta, alcanzando un incremento del 19,77%. Esto indica un aumento significativo en la cantidad de miembros de la carrera durante ese año en particular. El crecimiento se ralentiza entre 1997 y 2000 (aunque se observan tasas cercanas a cero o incluso negativas como en 1994). A finales de la década de 1990, se observa una disminución en la tasa de crecimiento, como se evidencia en el año 2000 con una tasa ligeramente negativa (-0,69%). Esto indicaba una desaceleración en el crecimiento en comparación con años anteriores. La tasa de crecimiento vuelve a ser positiva en los años siguientes al año 2000, alcanzando una tasa del 3.22% en 2002. Esto sugiere una recuperación en el ritmo de crecimiento después de la disminución observada a finales de la década de 1990.

Cuadro N°64. Evolución de los miembros de CIC por escalafón y año en CONICET. En porcentajes.

Categoría	Periodo												
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Asistente	25,03	24,15	22,04	21,61	21,8	23,2	25,51	22,4	20,08	19,8	19,68	18,73	17,13
Adjunto	34,46	32,04	33,78	33,68	33,52	34	32,75	37	38,29	38	37,51	37,98	39,9
Independiente	24,61	26,15	25,16	25,8	26,26	25	24,2	24	25,64	26,7	27,06	27,6	27,46
Principal	13,12	14,56	15,24	15	14,07	13,8	13,33	13	12,96	12,5	12,27	12,61	12,52
Superior	2,78	3,1	3,78	3,91	4,35	4	4,21	3,6	3,03	3	3,48	3,08	2,99
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de boletines SECYT-CONICET (1993, 1995, 1996) y CONICET, 2006.

Según el cuadro N° 64, entre 1992 y 1996, se observa una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la dotación. No obstante, durante el período de 1997 a 2001, se evidencia un ritmo de crecimiento en algunos escalafones. La categoría Adjunto muestra un aumento constante, con un incremento del 15,29 pp. entre 1990 y 2002, sugiriendo una creciente demanda en comparación con otras categorías. Las categorías Asistente y Principal experimentan disminuciones a lo largo de los años, con reducciones del 7,9% y 0,60%, respectivamente, durante el mismo período. Es notable que la categoría Asistente muestra una tendencia a la baja en la demanda a lo largo de los años.

En contraste, la categoría Independiente muestra cierta estabilidad, con una disminución de 0,6 pp. hacia el final del período analizado. Por otro lado, la categoría Superior es la de menor demanda y muestra un aumento de 1,57 pp. entre 1990 y 1994 y posteriormente una disminución de 1.51 pp. entre 1994-2002. Esta variación en la demanda de diferentes escalafones refleja cambios en las necesidades y prioridades del CONICET durante el período considerado. Sin embargo, también señala el lento aumento de la masa crítica de investigadores, el incremento en la edad promedio (envejecimiento del grupo etario) y el aumento del éxodo de los recursos más calificados que emigraban del país eran desafíos que afectaban al sistema público de investigación de Argentina a fines de la década del noventa.

A esta problemática se sumó la necesidad de cumplir con las regulaciones que establecían la jubilación de los investigadores que superaban los 67 años de edad.⁶³

Hacia 1996, surgieron otras dos cuestiones principales en debate al interior de la CIC: la implementación de ingresos y promociones en la carrera del investigador y la asignación de recursos para hacer frente a los gastos de investigación. Ambas medidas estuvieron suspendidas desde 1994 hasta 1996, generando malestar y desaliento entre algunos investigadores del CONICET. Durante la intervención del CONICET con Del Bello, se llevó a cabo un concurso para designar 160 nuevos miembros de la carrera del investigador. El ingreso fue determinado mediante un mecanismo conocido como la “calesita”, que buscaba una distribución regional más equitativa y que fue objeto de críticas por parte de la Junta de Calificaciones.

En 1997, el Directorio del CONICET revitalizó la Comisión Asesora de Tecnología, dirigida a investigadores comprometidos con la tecnología, como parte de un esfuerzo institucional para validar las actividades y los productos tecnológicos (que tenía sus inicios con la Oficina de Transferencia de Tecnología creada en 1985).

Otro aspecto crucial en relación a la CIC (como así también a los instrumentos de promoción) se refiere a la instauración de las Comisiones de Grandes Áreas del Conocimiento (Resoluciones 542/98 y 1749/98). Estos espacios se les asignaba la responsabilidad de proponer una lista de evaluadores mediante asignación por sorteo y elaboración de dictámenes. Además, estas comisiones estaban facultadas para redactar documentos vinculados a cuestiones de política científico-tecnológica. En este sentido, las Comisiones por Grandes Áreas asumían tanto funciones de asesoramiento burocrático como de evaluación académica. Sin embargo, las Comisiones Asesoras por Gran Área se centraron predominantemente en consideraciones académicas y meritocráticas, desaprovechando la oportunidad de aplicar criterios de "oportunidad" y "pertinencia" temática y geográfica (Jeppesen *et al.*, 2008).

⁶³ En respuesta a esta situación, el directorio, mediante la Resolución N° 1340 en 2002, introdujo la figura del investigador Jubilado Contratado, permitiendo retener en la institución, de manera remunerada, a científicos destacados que aún estaban activos en la producción de conocimiento, la dirección de equipos y la formación de recursos humanos. Una vez que se completaron los plazos para estas contrataciones, se estableció la posibilidad de mantener el vínculo con el organismo a través de contratos de características similares, pero en forma ad-honorem.

A principios de los años 2000, en Argentina se vivió un período caracterizado por lo que se denominó como “*desconcierto convertido en dato político*” (Albornoz y Gordon, 2011: 27). Simultáneamente, el CONICET experimentaba dificultades institucionales significativas. A finales de 2000, Pablo Jacovkis fue designado como presidente del Consejo, pero su mandato fue breve, durando menos de un año debido a desacuerdos con la dirección política de la SECYT y a problemas relacionados con los recursos disponibles para la administración. Un acontecimiento determinante que llevó a la dimisión de Pablo Jacovkis fue la difusión,⁶⁴ a cargo del secretario de CyT (Caputo), de un documento titulado “*Programa para el financiamiento y organización del sistema de ciencia y técnica*”. En un estilo casi telegráfico, este escrito delineaba cambios sustanciales en el sistema oficial de ciencia y tecnología. El programa resaltaba que el CONICET había equiparado la posición de investigador a la de empleado público, basándose en la premisa de que los investigadores mantenían una conexión insuficiente con la docencia universitaria. Esta situación, según el programa, resultaba en la pérdida de su capacidad para formar recursos humanos. En este contexto, el Programa proponía que, a partir de 2001, los miembros de la CIC del CONICET tendrían una única categoría, con un salario equivalente a la primera categoría actual (investigador asistente) y las remuneraciones de los cargos universitarios se sumarían al salario del CONICET. Esta medida buscaba beneficiar a los investigadores mediante el aumento de los cargos docentes con dedicación exclusiva y la posibilidad de concursar por los subsidios del Fondo Nacional Científico y Tecnológico (FONCyT), que se triplicaría en dos años. No obstante, este programa fue apartado de la esfera política debido a las intensas críticas y rechazos que recibió por parte de la comunidad de investigadores del CONICET. La actuación corporativa, una vez más, sirvió como un mecanismo de defensa de los derechos de la comunidad científica del CONICET, intensificando la tensión con los líderes de la cultura burocrática en diversos momentos.

⁶⁴ En junio de 2001, Andrés Carrasco asumió como nuevo presidente del Consejo.

Políticas regulatorias al interior de los institutos y el sistema de becas

En esta sección se analizan las iniciativas llevadas a cabo por el Directorio y la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico del CONICET entre 1996 y 2002, con el objetivo de retomar la política de normalización y regulación en relación con los institutos del Consejo, así como en el sistema de doble pertenencia y en el sistema de becas.

Aunque las unidades ejecutoras o institutos del CONICET constituyen una herramienta fundamental de la gobernanza de la institución, también representó un espacio de poder e influencia para las élites científicas organizacionales beneficiadas de la política internalista de las gestiones de Marena y Lliota entre 1989-1996. Las políticas llevadas a cabo en la primera mitad de la década de los noventa intensificaron el fortalecimiento del ámbito extrauniversitario, evidenciado en el incremento de institutos que estaban exclusivamente bajo la dependencia del Consejo y la reducción de institutos con doble dependencia. La situación de los institutos anterior a la reforma de Del Bello se caracterizaba por arrastrar desigualdades marcadas entre muchas de las unidades ejecutoras. Diferencias atribuidas al énfasis de promoción que se le brindó a ciertas disciplinas o grandes áreas temáticas entre 1989-1996, tales como las ingenierías, o a la tradición en investigación biomédica. Las ciencias sociales, por otro lado, seguían careciendo de un apoyo equivalente a nivel nacional e institucional, lo que repercutía en la ausencia de un cuerpo crítico de investigadores. Otras áreas, tales como las ciencias de la tierra, se veían afectadas en cambio por un retraso en la inversión que las condenaba a una desactualización tecnológica a mediados de los noventa. La historia misma de la creación de los micro-institutos impulsados durante la gestión de Lliota obedeció en ocasiones a la necesidad de cubrir áreas de vacancia o a responder a desafíos tecnológicos considerados como prioritarios en determinados momentos, pero en muchas otras oportunidades surgieron como respuesta a la necesidad de institucionalizar escuelas de investigación ya establecidas, generalmente alrededor de personalidades científicas de gran prestigio, aunque en ambos casos sin estar insertos en una planificación de medio o largo alcance. El resultado de la consolidación de estos institutos en el tiempo, en vista al diagnóstico de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico (bajo la dirección de McDonlad y la supervisión de Del Bello), daban cuenta de una diversidad de perfiles en cuanto a su desempeño, donde algunas gozaban de renombre internacional o regional mientras otras tenían un perfil menos definido, escasa masa crítica de investigadores

y baja repercusión externa en cuanto a su producción científica o a su vinculación tecnológica. Así, la sucesiva creación o incorporación de nuevas UE no respondió a criterios institucionales de carácter general, de manera que la disparidad inicial siguió perdurando. Una de las consecuencias de esta ausencia de planificación es que, al no existir en ese momento un criterio común y consensuado respecto de los requisitos que debían cumplir un equipo de investigadores para poder constituir una UE, las solicitudes para su creación tendían a multiplicarse sin otro límite que la capacidad de iniciativa de los grupos de investigación. Según un exgerente del CONICET entre 1996-2004:

“Los directores de los institutos, lo que pasa es que empezamos hablar sobre la necesidad de concursar los cargos de directores en los institutos y que los directores funcionaran con un Consejo. Fue cuando establecimos que el personal de apoyo no fuera elegido a dedo, sino que se concursara. Tratamos de limitar el poder de los directores de institutos en función de darle representativa a los otros sectores que coexistían dentro del instituto. Es decir, que el instituto tuviera un Consejo con investigadores, que el personal de apoyo viera que había un tribunal donde estuviera el que necesitaba el personal de apoyo, que tuvieran representaciones gremiales, dejamos que los gremios también estuvieran. Se trató de democratizar un poco, por ejemplo, cuando invitábamos a cuatro institutos para hacer uno, los que eran exdirectores formaban parte de ese Consejo, es decir, licuar un poco el poder omnímodo y dar más espacio y más voz a otros sectores”. Fragmento de entrevista a I. Mcdonlad, ex gerenta de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico entre 1996-2004. Junio de 2021.

Durante estos años, desde la GDCT se buscó promover las convocatorias a concursos para los cargos de directores y establecer Consejos que refleja un intento de democratizar la toma de decisiones y distribuir el poder de manera más equitativa (una política que se había iniciado durante la administración de Abeledo y con las gestiones de Matera y Lliota). Según la resolución N° 0186 del 4 de septiembre de 1997 por el directorio del CONICET, se constituyó la Comisión de Evaluación de Unidades Ejecutoras, de esta manera:

“[...]Directorio fijará los sistemas de evaluación de la calidad de los diferentes objetos de evaluación, entre los que se encuentran los centros, institutos y programas. Que en la evaluación de unidades ejecutoras participarán además de los pares, especialistas en gestión científica y tecnológica y cuando corresponda expertos del sector de producción de bienes y servicios. Que el artículo 43 establece que dentro de los CIENTO OCHENTA (180) días hábiles a partir de la puesta en funciones del primer Directorio se deberá efectuar una evaluación externa de las unidades ejecutoras y programas. Que para llevar a cabo esta tarea resulta necesario contar con el asesoramiento de investigadores y especialistas en gestión que por su trayectoria aseguren tenerla experiencia e idoneidad que posibilite la consecución del objetivo propuesto.” (Resolución de Directorio 0186, 1997:2).

En este fragmento se evidencia la intención del directorio (en sintonía con los intereses y el nuevo perfil burocrático que se destacaba en los espacios gerenciales) por limitar la concentración de poder en manos de los directores, involucrando a diferentes sectores del instituto en el proceso de toma de decisiones. En este contexto, se destaca el objetivo por aspectos de transparencia institucional implicados en los procesos decisionales de los institutos, otorgando representación a diferentes sectores como investigadores, personal de apoyo y gremios. La inclusión de exdirectores en el Consejo también sugirió la búsqueda de diversidad de perspectivas y la intención de evitar un poder omnímodo concentrado en una sola figura como había sucedido durante la última dictadura militar y se había reflatado entre 1989-1996. Según un ex miembro de la Gerencia del CONICET:

“La idea fue siempre, que las cosas, que las construcciones son construcciones colectivas, que hay alguien que es el referente, que se hace cargo, pero que no significa que tenga todo el poder, es el depositario del poder que le dan otros y que de alguna manera tiene que tener alguna vía representativa. Eso fue una negociación muy difícil, pero llegamos a tener 80 y 8 en observación. (Fragmento de entrevista a un sub-gerente de la Gerencia de Evaluación y Acreditación entre 1996-2004. Junio de 2021).

La implementación de estas medidas propuestas por la Comisión de evaluación de unidades ejecutoras conformado por miembros de la GDCT y el vicepresidente de asuntos científicos

(con el respaldo del directorio y Del Bello) fue el resultado de una negociación que implicó confrontar con derechos corporativos en los institutos, buscando promover la participación de diversos actores en la gestión de los mismos.

Ya en la resolución N° 0186 de Directorio, se le otorgaba a la comisión de evaluación las funciones de:

“Asesorar al Directorio en la determinación de los requisitos mínimos para la existencia de unidades ejecutoras (institutos, centros o laboratorios), según sea el caso, los que contemplarán el número mínimo de investigadores, personal de apoyo y líneas de investigación según corresponda y la idoneidad de la Dirección. [...] Gerenciar el proceso de evaluación, que implica entre otras tareas, la designación de evaluadores para la o las unidades ejecutoras, la coordinación de las visitas in situ a las mismas y la elevación al Directorio del informe final de lo producido en el proceso llevado a cabo.” (Resolución de Directorio del CONICET N° 0186, 1997).

Este párrafo de la resolución describe funciones relacionadas con la asesoría y gestión del proceso de evaluación de unidades ejecutoras en el CONICET. En lo que respecta a la impronta de rasgos de la cultura burocrática, se observa una estructura organizativa con funciones y responsabilidades definidas. La asesoría al Directorio y la gestión del proceso de evaluación implicaba procedimientos y tareas específicas. La referencia a la determinación de requisitos mínimos sugiere una formalización de criterios para la existencia de unidades ejecutoras, lo cual es coherente con una cultura burocrática que buscaba establecer normativas y estándares. En este marco, la designación de evaluadores y la coordinación de visitas *in situ* indican la importancia atribuida a las evaluaciones detalladas y especializadas para respaldar la toma de decisiones. En esa época, según exmiembros de la GDCT se compartía la siguiente apreciación en relación a los institutos del CONICET:

“Se ordenaron los institutos, se reorganizó el sistema para hacer institutos más grandes. La idea siempre fue un sistema de institutos que tuviera institutos competitivos. Ahora, por ejemplo, en los últimos 10 años. El director presentaba una propuesta de creación de institutos, tenía siete investigadores, ¿se puede crear institutos con 7 investigadores? En la

época de Del Bello habíamos puesto que ningún instituto podía tener menos de 8 investigadores, un principal. 10 años después, se arreglaban con 7 y sino eran del CONICET, negociaban con la universidad. [...] Otra de las cosas que nosotros hacíamos era, el plan de trabajo. A fin de año, en septiembre se pedía el presupuesto para el año siguiente, los temas fundamentales para el año siguiente, los presupuestos desagregados por rubros, la explicación de por qué para cada uno. El saldo a favor, cómo iban a gastarlo. Hacíamos un control, dado que habíamos llegado a tener ochenta, era bastante sencillo. Habíamos hecho un sistema, venían los directores, se los mostrábamos en informática, eso lo podíamos controlar.” (Fragmento de entrevista a I. Mcdonlad, ex gerenta de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico entre 1996-2004. Junio de 2021).

En este contexto, en lo que atañe a las capacidades decisionales de la GDCT con el respaldo del directorio, se destaca la preocupación sobre la creación de institutos con un número insuficiente de investigadores entre 1995 y 1996 con Lliota. Durante la gestión de Del Bello, se estableció que ningún instituto podía tener menos de 8 investigadores principales. Desde el mismo directorio se facultaba a la GDCT para que controlara a las unidades ejecutoras. En la sexta reunión del directorio el 29 de julio de 1997 se detallaba en el acta:

“Se decide encomendar a las gerencias las visitas a las unidades ejecutoras y entrevistas a sus directores en los casos de no presentación de las memorias que corresponden. Sobre la base de la información que se recabe, el Directorio adoptará decisiones.” (Acta del 29 de julio de 1997, directorio del CONICET).

De esa manera, se estableció un sistema de control y gestión financiera, por medio de la presentación de presupuestos desglosados por rubros y la explicación detallada de cómo se utilizarían los fondos. Estos requerimientos posibilitaron a la GDCT y al directorio tener un mayor control sobre el funcionamiento de los institutos. Según el sub-gerente de la GDCT del CONICET en 1998:

“Fue el sistema de administración de subsidio de unidades ejecutoras. A su vez se llama eso. Después tenía un mini manual, un mini instructivo. Este seguimiento de los gastos de los

institutos era imposible de hacer. Se venían a llorar de que no tenían plata y el CONICET no sabía si realmente tenían o no tenían plata, o peor, en qué lo habían gastado. Entonces, con este sistema embrionario se empezó a trabajar mucho, ya la gerencia de ese momento cuando estaba Isabel tenía conocimiento de los gastos que tenía cada instituto y de los refuerzos que necesitaba. Y cuando fuera el pedido del presupuesto anual se tenía una imagen de en qué se había gastado. Bueno, eso después fue ampliándose a proyectos”. (Fragmento de entrevista a un sub-gerente de la Gerencia de Evaluación y Acreditación entre 1996-2004. Mayo de 2022).

El testimonio anterior destaca la falta de claridad sobre cómo se utilizaban los fondos asignados a los institutos del CONICET. La falta de un sistema eficiente generaba problemas, ya que algunos institutos se quejaban de falta de fondos, pero el CONICET no tenía certeza de la situación financiera real. La opacidad en el uso de los recursos estaba relacionada con deficiencias en la transparencia y rendición de cuentas que se habían promovido entre 1989-1996.

La impronta burocrática desde la Gerencia de Desarrollo Científico Tecnológico también se aplicó a los instrumentos de ejecución tales como las becas. Durante la década del noventa se mantuvieron las categorías de becas establecidas durante la gestión de Abeledo en los ochenta. En este marco, una de las preocupaciones del directorio del CONICET y la GDCT era el elevado nivel la situación de adjudicados con becas prolongadas en las categorías posdoctorales, para lo cual se tomaron medidas para abrir concursos a CIC y limitar la duración de las becas. Según un miembro de la GDCT en 1997:

“En la época de Del Bello, teníamos becarios con 14 años de beca, como no estaba la carrera abierta. Todo eso lo sacamos, abrimos un concurso a la carrera [...] Cuando quedé a cargo de becas internas y externas, había una cantidad de becas prorrogadas, había becas de perfección, perfeccionamiento, prórrogas, prórrogas. Entonces se te iba consumiendo el presupuesto que tenías para nuevas. Hubo que emprolijar eso, se trabajé en el reglamento de beca, se crearon las dos categorías de beca doctorales y postdoctorales”. (Fragmento de entrevista a un personal administrativo de la GDCT en 1997. Octubre de 2021.)

A fines de 1997, empezó a discutirse sobre la necesidad de intervenir en la gestión y distribución de becas mediante la apertura de concursos a la carrera de investigador y la eliminación de becarios con largos períodos de beca sin carrera abierta. Así también, la creación de nuevas categorías de becas (doctorales y posdoctorales) y la revisión del reglamento de becas sugirieron un esfuerzo por establecer políticas y normativas con mayor claridad para la asignación de recursos. La mención de becas prorrogadas, becas de perfección y prórrogas sugiere cierta complejidad burocrática en la gestión de becas a fines de los noventa, lo cual puede haber llevado a un consumo ineficiente de presupuesto. El proceso de "emprolijar" y trabajar en el reglamento de becas indica una necesidad de simplificar y ordenar los procedimientos administrativos para una mejor gobernabilidad. Según un miembro de la Gerencia de Evaluación y Acreditación del CONICET en 1997:

“Con Abeledo habían becas de pre-iniciación, iniciación, perfeccionamiento y formación superior. Esos eran los cuatro niveles de beca que habían previsto. Luego, cuando viene la intervención se desarma eso y solo queda becas de iniciación y perfeccionamiento. Después, con acompañamiento de la Gerencia de Evaluación trabajó mucho por un nuevo sistema de becas- Teníamos un problema, la beca de iniciación era por dos años, la de perfeccionamiento era por otros dos años. Pero lo que se buscaba era que la gente hiciera sus doctorados, eso era un problema. Era un problema porque el tiempo de las becas no era suficiente. Por eso era necesario pensar en un sistema con becas doctorales de cinco años y posteriormente becas posdoctorales de dos años”. (Fragmento de entrevista a un sub-gerente de la Gerencia de Evaluación y Acreditación entre 1996-2004. Mayo de 2022).

De esta manera, la necesidad percibida de cambiar el sistema de becas para permitir a los becarios realizar doctorados sugiere una atención a las metas académicas y la importancia de fomentar la formación avanzada y la investigación de alto nivel por parte de las Gerencias y el directorio luego de la reforma. Sería el 29 de octubre de 1997 cuando el Directorio por medio del acta N° 13 introduce cambios reglamento de becas en base al artículo N° 25 del Decreto N° 1.661/96, en lo que atañe a los criterios de admisión, permanencia y de valoración de becarios.

Para ello reemplaza a los reglamentos vigentes e involucra tanto las becas internas como externas. Fortaleciendo el concepto de beca como una ayuda a la formación de postgrado (por cinco años) a nivel doctoral y posdoctoral (por dos años).

Cuadro N°65. Distribución de becas CONICET según nivel entre 1997-2002. En valores absolutos y porcentajes.

Área de Conocimiento	Becas doctorales (f)	%	Becas posdoctorales (f)	%	Becas externas (f)	%	TOTALES (f)	MARGINALES %
Sociales y Humanidades	400	18%	288	24%	144	24%	832	21%
Biología y Salud	765	35%	408	34%	204	34%	1377	35%
Exactas y Matemáticas	504	23%	252	21%	126	21%	882	22%
Agrarias, Ingeniería y Materiales	440	20%	252	21%	126	21%	818	21%
Para trabajar en empresas	80	4%	0	0%	0	0%	80	2%
TOTALES	2189	100%	1200	100%	600	100%	3989	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones de adjudicaciones del CONICET 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

El cuadro N° 65 proporciona información detallada sobre la distribución de becas del CONICET en diferentes áreas de conocimiento durante el período 1997-2002. El total de becas doctorales es de 2189, representando el 55% del total. El total de becas posdoctorales es de 1200, representando el 30% del total. El total de becas externas es de 600, representando el 15% del total. El número total de becas otorgadas durante el período es de 3989. Las áreas de Biología y Salud tienen la mayor proporción de becas doctorales y posdoctorales, representando el 35% del total. Las áreas de Sociales y Humanidades y Exactas y Matemáticas tienen proporciones similares en las tres categorías de becas. El área "Para trabajar en empresas" tiene una representación significativamente menor en comparación con las otras áreas.

El rol de las Gerencias en la renovación de las comisiones asesoras disciplinarias

Uno de los problemas que enfrentó el Directorio conformado luego de la reforma de Del Bello era normalizar y renovar la conformación de los espacios de evaluación, tanto las comisiones asesoras disciplinarias como la junta de calificación y promoción. Para ello, en la segunda acta del directorio del 11 de junio de 1997, se facultó a la Gerencia de Evaluación y Acreditación (bajo la conducción del Dr. Eduardo Soto) para establecer un esquema de evaluación hasta el nivel de comisiones asesoras, constituyendo una comisión, por cada una

de las cuatro Grandes Áreas del Conocimiento que se establecieron para la elección de Directores y una quinta Comisión de Asuntos Tecnológicos. Dejando sin reglamentar eventuales niveles inferiores, pero estableciendo que la evaluación de la calidad científica sería llevada a cabo por pares de cada disciplina.

De esta manera, el sistema de evaluación solo abordaría temas vinculados a evaluación de proyectos, becarios, personal de apoyo y miembros de la carrera del investigador, quedando la evaluación de institutos regidas por otro sistema aparte. Así también, se estableció que cada expediente sería evaluado por al menos dos evaluadores elegidos por la Gerencia de Evaluación y Acreditación sobre una nómina de cuatro evaluadores, propuestos por la comisión asesora. Según un miembro de la GDCT:

“Renovamos todas las comisiones con gente que no había participado nunca. Nos encontramos con gente que venía rotando y siempre estaban en las comisiones. Volvimos a presentar a CIC, la junta de calificaciones y además establecimos un régimen (que también ya no existe) de cómo ser miembro de unidad de evaluación.” (Fragmento de entrevista a un sub-gerente de la Gerencia de Evaluación y Acreditación entre 1996-2004. Mayo de 2022).

El Directorio aprobó definir que los evaluadores (un total de 9 por comisión disciplinar y 16 en la Junta de Calificación y Promoción) serían elegidos a partir de un banco de evaluadores abierto o de propuestas de las comisiones asesoras. Sin embargo, el Directorio definía las pautas de evaluación que explicitaban las comisiones asesoras para la elaboración de las planillas de evaluación científica y tecnológica. Las mismas contemplaban la posibilidad no sólo de encuadrar una evaluación de una franja determinada de calidad sino también de permitir la elaboración de un orden de méritos de ubicación mediante criterios cuantitativos. En este contexto, se destaca la impronta del Directorio (en base a los informes elevados por las gerencias) por renovar y normalizar el funcionamiento de las comisiones evaluadoras, estableciendo un régimen que limitaba la permanencia en estas comisiones. La intención era evitar la acumulación de miembros y garantizar la participación de personas nuevas y diversas en los procesos de evaluación.

Cuadro N°66. Áreas de conocimiento de las comisiones asesoras a partir de 1997.

Comisión Asesora de Ciencias Biológicas y de la Salud
Ciencias Médicas, Biología y Bioquímica
Comisión Asesora de Ciencias Sociales y Humanidades
Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Filología, Lingüística y Literatura, Filosofía, Psicología y Ciencias de la Educación, Historia, Antropología y Geografía, Sociología y Demografía
Comisión Asesora de Ciencias Exactas y Naturales
Ciencias de la Tierra, del Agua y de la Atmósfera, Matemática y Computación, Física, Astronomía y Química
Comisión Asesora de Ciencias Agrarias, de la Ingeniería y de Materiales y Comisión ad hoc de Tecnología
Ciencias Agrarias, Ingenierías y Arquitectura

Fuente: Elaboración propia a partir del acta N° 7 del Directorio, 12 de agosto de 1997: 4.

Así también, se rediseñaron las planillas de evaluación tanto para proyecto, becas, ingresos y promociones en CPA y CIC:

Gráfico N°20. Sistema de clasificación de evaluación final de proyectos del CONICET 1997-2003.

Calificación Final: (*)

Excelente		Muy Bueno	
Bueno			
No se recomienda			

(*) Excelente: Los proyectos ubicados en esta categoría tienen la más alta prioridad en el otorgamiento del subsidio. Esta calificación sólo debe aplicarse a proyectos considerados realmente sobresalientes.

Muy Bueno: Los proyectos ubicados en esta categoría corresponden, en cuanto a calidad, al tercio superior de las propuestas dentro de su disciplina. Deberían recibir apoyo.

Bueno: Los proyectos ubicados en esta categoría corresponden, en cuanto a calidad, al tercio de las propuestas dentro de su disciplina. Merecen ser apoyados.

Fuente: Anexo III del acta N° 7 del Directorio, 12 de agosto de 1997.

En lo que respecta a proyectos, se instruía a las comisiones asesoras disciplinares que elaboraran una opinión sobre la formación académica-científica del investigador principal del proyecto, en base a la calidad de los trabajos presentados, lugar de trabajo, equipo de

investigadores y becarios, como así también la originalidad de la investigación y la posibilidad de que conduzca a nuevos conocimientos en la disciplina.

Gráfico N°21. Sistema de clasificación de evaluación final de ingresos a CIC del CONICET 1997-2003.

B) Califico al postulante y su proyecto dentro del siguiente rango de valores:

Excelente		Muy Bueno	
Bueno			
No se recomienda			

Excelente: Los candidatos ubicados en esta categoría tienen alta prioridad para acceder al ingreso a Carrera. Esta calificación sólo debe aplicarse a postulantes considerados realmente sobresalientes.

Muy Bueno: Los postulantes ubicados en esta categoría corresponden, en cuanto a calidad, al tercio superior de los candidatos dentro de su disciplina. Tienen alta posibilidad de obtener el ingreso a Carrera.

Bueno: Los postulantes ubicados en esta categoría corresponden, en cuanto a calidad, al tercio medio de los candidatos dentro de su disciplina. Merecerían obtener el ingreso a Carrera.

C) En base a su evaluación asigne al postulante una categoría dentro de la Carrera del Investigador

CATEGORIA PROPUESTA:.....

Fuente: Anexo III del acta N° 7 del Directorio, 12 de agosto de 1997.

Así también, se instruía a los evaluadores en los formularios a tener en cuenta aspectos ligados a: i) Formación académica-científica del candidato; ii) Calidad de los trabajos publicados, su número, el papel que ha cumplido el postulante en la ejecución del trabajo, el prestigio de las revistas en que estaban publicados; ii) Lugar en que desarrolla o desarrollaría sus tareas; divJerarquía y trayectoria del Director de trabajo (si correspondiera); v) Actividad del postulante en la dirección de becarios y en la formación de recursos humanos en general.

En paralelo, se empezó a encomendar a la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico la confección de un informe que resuma lo recomendado por la Junta de Promoción y

Calificación. En el documento se clasificaba a los candidatos en: A-excelentes, B-muy buenos, C-buenos y D-desaconsejados; teniendo en cuenta los cargos docentes que desempeñaban y toda otra remuneración que declaraba el postulante al momento de presentarse a concurso.

Resumen integrado de los principales hallazgos del capítulo VI

Luego del período de normalización en el CONICET con la presidencia de Carlos Abeledo durante el radicalismo entre 1983-1989, con el menemismo se dieron procesos de gobernanza dispares en el organismo con rasgos diferenciados. El primer período, bajo el mando Matará-Liotta tuvo las características tradicionales del abordaje neo-liberal que fue propio de la gestión presidencial de Menem. Podría decirse que durante esta primera etapa en el CONICET entre junio de 1989 hasta junio de 1996 se dieron procesos de gobernanza de corte académico corporativo, que propiciaron un sistema de normas y formas de ejercicio de la autoridad caracterizados por fortalecer los intereses corporativos al interior de la institución. La tensión entre lo público y lo corporativo encuentra en este caso su denominación en la perspectiva corporativista. Durante este período, se tendió a propiciar procesos de uso del patrimonio del Estado por determinados grupos de intereses corporativos organizados al interior del CONICET

El siguiente período bajo la conducción de Del Bello a partir de mediados de 1996, también se inicia bajo el mismo gobierno menemista, pero ha trascendido en el tiempo y tendrá características muy diferentes. Una de las líneas centrales consistió en un nuevo diseño organizacional que desconcentró funciones en el SPI de la Argentina: diseño y definición de políticas públicas de CyT en la SECyT,⁶⁵ el área política por excelencia; ejecución de políticas científicas en CONICET y en otras instituciones de CyT; y promoción de la ciencia y la tecnolog+ia en la nueva ANPCyT.

La pretensión de establecer una división del trabajo tal que las funciones de planificación y regulación, promoción y ejecución de las políticas de CyT estuvieran separadas en diversas instituciones, encontró límites en las tradiciones y prácticas construidas y consolidadas desde el momento en que estas organizaciones fueron creadas y se desarrollaron. En particular,

⁶⁵ Desde este enfoque de organización institucional, este proceso se vio complementado con la jerarquización de la Secretaría, al convertirla en Ministerio a fines de 2007.

generó conflictos y tensiones al interior del CONICET, donde actores pertenecientes a los espacios evaluadores y de gestión-evaluación (como era el caso de los directores de institutos y centros regionales), no estuvieron de acuerdo con quitarle la función de promoción al Consejo y dejárselo a la ANPCYT por medio de los PICT.

Sin embargo, este diseño merece algunas menciones: por un lado, el CONICET logró retener un pequeño fondo para promoción como producto de un reclamo corporativo y ligado al prestigio institucional de la institución; por otro lado, la función de evaluación interna de las políticas e instrumentos del organismo continuó en el CONICET con escasa injerencia de la SECYT a partir de 1997 (finalizada la intervención formal del Secretario Del Bello y dejando lugar al nuevo presidente electo Enrique Stefani), lo cual es llamativo dado que este tipo de reformas suelen impedir que ejecución y evaluación permanezcan juntas a fin de establecer mecanismos de control que aseguren cierto grado de objetividad. Asimismo, respecto a la gobernanza y la gobernabilidad, las mismas se complejizan porque además de la citada descentralización y desconcentración, se fortaleció un sector tecnocrático vinculado a la gestión tanto estratégica como operativa; es decir a los actores tradicionales como funcionarios políticos, burocracia tradicional, la comunidad científica se suma al escenario el actor tecnocrático. Cada uno de estos actores cuenta además con trayectorias, actividades y culturas muy diferentes y previsiblemente entrarán en zonas de conflicto, de lo cual la inestabilidad de las presidencias de CONICET es evidencia o indicador de las tensiones internas. En lugar de imagen de capas geológicas que se generan en el Estado, el periodo 1996-2003 en el CONICET podría ser el de una suerte de híbrido, en el cual se logró la consolidación y el consenso de una propuesta institucional y organizacional que tiene continuidad hasta nuestros días y al mismo tiempo se preservó los aspectos más sensibles para la cultura e intereses académicos.

También es relevante reflexionar acerca de la constante tensión entre la cultura académica y burocrática dentro del CONICET. Esta dinámica no solo se manifiesta en los niveles de dirección institucional, donde la interacción con actores externos al CONICET es más evidente y las tensiones son más palpables, sino también en los ámbitos de evaluación y entre los directores de unidades ejecutoras y centros regionales, donde la línea entre las responsabilidades burocráticas y académicas se torna más difusa.

En este contexto, los periodos de mayor tensión entre los intereses académicos y burocráticos en el CONICET, como los registrados meses después de la intervención del Consejo y la reforma de Del Bello, se han centrado en debates cruciales. Estos incluyen la contradicción entre la excelencia académica-corporativa y la equidad, así como entre la promoción de la competencia y una distribución más equitativa de los recursos disponibles. Las tensiones históricas en el seno del CONICET, ya sea entre actores burocráticos y académicos o entre el CONICET, la SECyT y las universidades públicas, han evidenciado un conflicto aún no resuelto, materializado en dos escenarios opuestos en la gobernabilidad institucional. Por un lado, el escenario elitista y académico corporativ", arraigado en las Comisiones Asesoras Disciplinarias, la Junta de Calificación y Promoción, y los directores de institutos y centros regionales del CONICET, donde el prestigio y la jerarquía generan mecanismos autoreforzantes (un efecto Mateo) que concentran los recursos. Por otro lado, el "escenario expansivo", donde los intereses burocráticos parecen buscar una mayor cohesión entre los actores mediante políticas que mantengan parte del financiamiento en los instrumentos de ejecución más desarrollados, contrarrestando la excesiva concentración con estrategias que amplíen el alcance a diversos organismos y regiones que acceden a los recursos de CyT. Estos elementos nos adentran en la discusión sobre excelencia y mérito académico frente a otros criterios de calidad o asignación de recursos, aspectos que forman parte de la tensión entre la cultura burocrática y académica en el CONICET. Asimismo, el papel de las burocracias, especialmente la nueva tecnoburocracia a partir de 1996, ha enfrentado fuertes resistencias en un sistema académico profundamente meritocrático, no solo en el CONICET, sino también en diversas instituciones científicas de Argentina.

Capítulo VII. Reposicionamiento del CONICET en el SPI a partir del siglo XXI

La inestabilidad institucional del CONICET y los conflictos con la SECYT entre 1999-2003

En 1999 la gestión del nuevo gobierno dispuso el traspaso de la SECYT a la Presidencia de la Nación y designó a Dante Caputo como secretario, quien tuvo una gestión conflictiva por la falta de rumbos definidos y el escaso diálogo con los investigadores. Uno de los hechos a destacar en el punto de conflicto fue el intento de enviar al Congreso de la Nación, un proyecto de reforma de la CIC del CONICET. Caputo desde su gestión en la SECYT, propuso la reformar de la CIC, alegando la desvinculación de los investigadores con las universidades. A principios de 2001, Caputo renunció y fue reemplazado por Adriana Puiggrós, quien promovió la sanción de una nueva ley de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 25.467) con el objetivo de ordenar el conjunto de reglamentaciones que regían el sector. Esta ley se dictó en los últimos meses del gobierno, en medio de una profunda crisis generalizada. Al frente del CONICET, que estaba atravesando fuertes dificultades institucionales fue designado Pablo Jacovkis, pero duró menos de un año por diferencias con la conducción política de la Secretaría y por cuestiones relativas a los recursos disponibles para el organismo, y fue reemplazado por Andrés Carrasco.

Los vínculos entre la burocracia y la comunidad científica del CONICET entre 1999-2003 estuvo enmarcada por la tensa situación institucional y la debilidad presupuestaria, con atraso en los depósitos de estipendios, falta de pago en cuentas de subsidios de proyectos, retrasos en el pago de los salarios a los miembros de CIC generarían un contexto de conflicto con la principal clientela del CONICET, sus investigadores y becarios. Los conflictos entre los presidentes con la SECYT y el directorio tendieron a acrecentar los descontentos en la comunidad del CONICET. La nueva situación de acefalía institucional, la falta de recursos y el polémico proyecto de reestructuración del área hicieron que los vínculos entre la burocracia y la clientela de la institución fueran endeble entre 1999-2003. Con la designación de Eduardo Charreau a la presidencia y el inicio de una paulatina recuperación presupuestaria para el sector de ciencia y tecnología, la misma estuvo acompañada por un proceso de reconstrucción institucional del CONICET, el cual amplió el número de becas y reabrió el ingreso a carrera de investigador que estaba congelado desde mediados de la década de 1990. Con la presidencia de Charreau se logró retomar un periodo de estabilidad

y legitimidad en la figura presidencial, merced a cierto grado de consenso obtenido entre los sectores involucrados, y ello incluyó a las universidades pública.

Cuadro N° 67. Cargos presidenciales del CONICET entre julio de 1989-julio de 2002.

PRESIDENTE	ÁREA DE FORMACIÓN	INICIO DE CARGO	FINALIZACIÓN DE CARGO	FUNCIÓN
Carlos Cavotti	Ingeniería	17 de julio de 1989	21 de febrero de 1990	Presidencial
Bernabé Quartino	Geología	22 de febrero de 1990	Abril de 1991	Presidencial
Raúl Matera	Medicina	Abril de 1991	21 de marzo de 1994	Presidente/Secretario SECYT
Domingo Liotta	Medicina	23 de marzo de 1994	25 de junio de 1996	Presidencial
Florencio Aceñolaza	Geología	26 de junio de 1996	7 de julio de 1996	Presidencial
Juan Carlos del Bello	Ciencias económicas	8 de julio de 1996	20 de mayo de 1997	Interventor
Enrico Stefani	Medicina	21 de mayo de 1997	19 de marzo de 1998	Presidencial
Armando Bertranou	Agronomía	19 de marzo de 1998	10 de diciembre de 1999	Presidencial
Pablo Miguel Jacovkis	Matemáticas	10 de diciembre de 1999	15 de julio de 2000	Presidencial
Andrés Carrasco	Medicina	15 de julio de 2000	15 de julio de 2002	Presidencial
Eduardo Charreau	Química	15 de julio de 2002	23 de abril de 2008	Presidencial

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el cuadro revela un patrón de corta duración en el cargo de presidentes del CONICET durante el período analizado, lo que sugiere cierta inestabilidad en la dirección de la institución.

Durante el período analizado, se observa una tendencia hacia la brevedad en los cargo de algunos presidentes del CONICET, lo que sugiere cierta inestabilidad en el liderazgo de la institución. Ejemplos notables de esta breve duración incluyen a Carlos Cavotti, Bernabé Quartino y Florencio Aceñolaza, cuyos mandatos duraron menos de un año. Esta sucesión rápida de presidentes, a veces con solapamientos de fechas de inicio y finalización, indica cambios frecuentes en el liderazgo del CONICET durante ciertos períodos.

La presidencia interina de Juan Carlos del Bello y su posterior intervención como interventor señalan un período de transición y cambios estructurales en la gestión del CONICET. Es notable la predominancia de presidentes con formación en medicina, como Raúl Matera, Domingo Liotta, Enrico Stefani, Andrés Carrasco y Eduardo Charreau.

A pesar de la tendencia general hacia la brevedad en el cargo, algunos presidentes lograron períodos más prolongados, como Eduardo Charreau, que estuvo en el cargo desde 2002 hasta 2008.

Cuadro N° 68. Relevamiento de conflictos al interior del CONICET y actores implicados. 1997-2002.

Descripción del conflicto	Actores implicados
-Conflictos de autoridad y rechazo desde la presidencia del CONICET por la injerencia de la SECYT en el manejo de la política de promoción y ejecución (en particular con la CIC)	-Secretarios de la SECYT (Juan Carlos del Bello 1996-1999), (Dante Caputo 1999-2001) y (Adriana Puiggrós 2001-2002)
	-Presidentes del CONICET (Enrico Stefani, Armando Bertranou, Pablo Miguel Jacovkis y Andrés Carrasco)
-Tensiones entre los presidentes del CONICET y las tareas de asesoramiento desde la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico.	-Presidencia
	-SECYT
	-Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico
-Tensiones por la política de reorganización de los institutos del CONICET entre 1996-2002.	-Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico.
	-SECYT
	-Directores de institutos
	-Miembros de la CIC
-Rechazo a los cambios organizacionales en las comisiones asesoras disciplinares	Miembros de las comisiones asesoras disciplinares
	Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico
	Gerencia de Evaluación y Acreditación
	Directorio

Fuente: Elaboración propia.

Los conflictos burocráticos y académica entre 1997-2002 evidenciaron el debilitamiento de la figura presidencial del CONICET, frente a las numerosas renunciaciones y sucesiones durante esos años. Recién con el nombramiento de Eduardo Charreau en el 2002 se iniciaría un proceso de reconstitución de la autoridad representativa en la figura presidencial. Con la llegada de un nuevo gobierno nacional fue designado el nuevo Secretario para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Productiva, el doctor Julio A. Luna. Pocos días más tarde, en un acto realizado en la Academia Nacional de Medicina, el doctor Eduardo Hernán Charreau asume el cargo de Presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Las nuevas designaciones, tanto en la Secretaría como en el CONICET, fueron respaldadas por varios actores internos del Consejo. Según un miembro de la gerencia del CONICET.:

“Para el grueso de la comunidad científica fue muy bien recibido Eduardo, representaba el prestigio personal y la comprensión de los mecanismos de funcionamiento (institutos, comisiones evaluadoras, junta etc). Había sectores más radicalizados que lo veían como de alguna manera “continuista” del tradicionalismo de CONICET”. (Fragmento de entrevista a un sub-gerente de la Gerencia de Evaluación y Acreditación entre 1996-2004. Mayo de 2022).

El 14 de febrero de 2002 el Directorio del Consejo enviaba una carta a la Ministra de Educación, Dra. Graciela M. Giannettasio, expresando su beneplácito por los nombramientos de los doctores Julio Luna y Eduardo Charreau. En esta nueva etapa, la situación del CONICET comenzó a variar. Los diferentes frentes de conflicto que debieron administrar no eran pocos y las prioridades y demandas de la comunidad científica del organismo eran diversas.

Estabilidad y legitimidad en el cargo presidencial del CONICET a partir del 2003

Uno de los cambios ocurridos en el sector tras el cambio de gobierno en 2003, con la asunción de Néstor Kirchner, fue la transferencia de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva al ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. La dirección de la Secretaría recayó en Tulio del Bono, quien encargó al Observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva la elaboración de las bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación, dando lugar al Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010). El gobierno nacional comenzó un proceso gradual de restauración presupuestaria para el ámbito de la ciencia y la tecnología, evidenciado, entre otros aspectos, por el aumento del gasto público asignado a actividades de investigación, desarrollo científico y tecnológico. Para alcanzar estos objetivos, en el CONICET se llevó a cabo un proceso de reconstrucción institucional y de gobernanza académica. Más allá de la trayectoria del presidente Eduardo Charreau y sus dotes carismáticos, logró un nivel de acuerdo alrededor de la consolidación de las reformas, acompañadas de ciertas concesiones al *status quo* respecto del nivel de incidencia de la

comunidad científica en la asignación de recursos.⁶⁶ A comienzos del año 2003, una vez más los miembros de la carrera del investigador elegirían a los miembros del Directorio del CONICET.

Cuadro N°69. Composición del directorio del CONICET entre 2003-2008. En valores absolutos y porcentajes.

Disciplina	(f)	%
Ciencias Biológicas y de la Salud	3	22%
Ciencias Exactas y Naturales	2	22%
Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales	2	44%
Ciencias Sociales y Humanidades	2	11%
TOTAL	9	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas y CONICET, 2006.

En lo que respecta a la composición disciplinar del directorio entre el 2003-2008, se destaca lo siguiente: Las Ciencias Biológicas y de la Salud tiene la mayor representación con un 33%; las Ciencias Exactas y Naturales y Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales tienen cada uno un 22% de representación. Ciencias Sociales y Humanidades también tienen un 22% de representación. Se observa una distribución relativamente equitativa entre las disciplinas, con ninguna dominando significativamente sobre las demás. La presencia de representantes en Ciencias Biológicas y de la Salud es ligeramente más alta en comparación con las otras disciplinas. La inclusión de Ciencias Sociales y Humanidades refleja una consideración integral de diversas áreas del conocimiento en la toma de decisiones. En resumen, el directorio del CONICET entre 2003 y 2008 muestra una diversidad disciplinaria equitativa, lo que sugiere una representación balanceada de diferentes áreas del conocimiento.

En lo que respecta a la autorización o firma de actos administrativos según actores directivos del CONICET, se observa lo siguiente:

⁶⁶ La incorporación de investigadores y becarios sucedió no sólo en el Consejo sino también en las universidades (Albornoz y Gordon, 2011: 37).

Cuadro N° 70. Firma de actos administrativos por autoridades del CONICET según año. En porcentajes.

FIRMAS DE AUTORIDADES DEL DIRECTORIO	ACTOS ADMINISTRATIVOS					
	2003	2004	2005	2006	2007	Totales marginales
Directorio	62%	62%	83%	71,5%	71%	69%
Presidente	38%	38%	17%	28,5%	29%	31%
Totales marginales	19%	19%	15%	23%	25%	100%
TOTALES	100% (3.544)	100% (3.696)	100% (2.875)	100% (4.330)	100% (4.705)	100% (19.150)

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones del CONICET.

Según la información proporcionada en el Cuadro N°70, se autorizaron un total de 19.150 actos administrativos en el CONICET durante el período comprendido entre 2003 y 2007. Al analizar los totales marginales de las filas, se evidencia la destacada participación del Directorio en la firma de resoluciones, representando el 69% en comparación con el 31% correspondiente al Presidente. Los años 2006 y 2007 se destacan como los momentos de mayor registro de actos administrativos. Observando la distribución por año, los actos administrativos emanados de la figura presidencial muestran fluctuaciones. En el 2003, representaron el 38%, descendiendo significativamente al 17% en el 2005, marcando una diferencia de 21 puntos porcentuales. A partir del 2006, se observa un aumento en los actos administrativos presidenciales, incrementándose en 11.5 puntos porcentuales. A lo largo del período, el Directorio se erige como el actor predominante en la firma de actos administrativos. En el 2003, representó el 62%, alcanzando su punto máximo en el 2005 con un impresionante 83% (una diferencia de 21 puntos porcentuales). Sin embargo, a partir del 2006, se registra una disminución en la participación del Directorio, experimentando una caída de 11.5 puntos porcentuales. Este cambio sugiere una posible redistribución de responsabilidades o una variación en la dinámica de toma de decisiones dentro del CONICET.

Cuadro N°71. Firma de actos administrativos de actores directivos según temáticas agregadas del CONICET, 2003-2007. En porcentajes.

FIRMAS DE AUTORIDADES DEL DIRECTORIO	TEMÁTICAS AGREGADAS ENTRE 2003-2007											
	Des, cargos	Sub.pro.	Becas	CIC	CPA	Insti.	Equi.	Fin. Ext	Con. Uni.	Con. Prod.	RR.HH	Totales marginales
Directorio	60%	54%	58%	89%	100%	100%	100%	-	28%	22%	-	69%
Presidente	40%	46%	42%	11%	-	-	-	-	72%	78%	100%	31%
Totales Marginales	3%	16%	33%	23%	8%	6%	3%	-	5%	2%	-	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		100%	100%	100%	100%

Nota sobre categoría de temáticas agregadas. (Des. cargos) Designación de cargos directivos y departamentales// (Sub. Pro.) Subsidios de proyectos// (CIC) Carrera de Investigador Científico y Tecnológico// (CPA) Carrera de Personal de Apoyo// (Insti.) Institutos del CONICET// (Equi.) Equipamiento// (Fin. Ext.) Financiamiento Externo// (Con. Uni.) Convenios con universidades// (Con. Prod.) Convenios productivos// RR.HH. (Recursos humanos).

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones del CONICET.

El cuadro N° 71 brinda una panorámica general de la distribución de firmas de las autoridades del CONICET en relación con diversas temáticas, evidenciando variaciones entre el Directorio y el Presidente durante el período 2003-2007. Los puntos destacados son los siguientes:

En cuanto al Directorio del CONICET y las temáticas abordadas, se destaca que los porcentajes más altos de participación se observan en diversas áreas clave. Por ejemplo, el equipamiento, el financiamiento externo, los institutos (89%), los subsidios a proyectos (60%), las designaciones de cargos (60%), así como los ingresos y promociones en el CIC (89%) y el CPA (100%). Es importante destacar que a principios del año 2004, se logró que la Jefatura de Gabinete asignara a la SECyT un suplemento presupuestario de 30 millones de pesos. Este aumento adicional se destinó a saldar deudas pendientes con los investigadores del CONICET. Muchos de estos procesos administrativos estaban retrasados, por lo que el Directorio autorizó diversas partidas dirigidas a saldar deudas en salarios con el personal administrativo y de carrera. En contraste, las temáticas con menor participación por parte del Directorio fueron los convenios productivos (22%) y los convenios con universidades públicas (28%).

Por otro lado, en cuanto al Presidente del CONICET, se registran los porcentajes más altos de participación en actos administrativos relacionados con convenios productivos (78%), convenios con universidades (72%), y recursos humanos.

Al analizar los marginales, se observa que las temáticas con mayores porcentajes fueron la adjudicación de becas e ingresos y promociones de CIC. En términos de totales marginales,

el 69% de las resoluciones corresponden al Directorio, mientras que el 31% corresponde al Presidente. Se destaca la participación más significativa del Directorio en temas de equipamiento, institutos e ingresos y promociones de CIC y CPA, mientras que el Presidente se involucra más en cuestiones de recursos humanos, convenios universitarios y productivos. A partir de 2005, comienza a fortalecerse nuevamente la política de ejecución del CONICET. Estas políticas, a diferencia de la última dictadura militar, se orientaron a ampliar y reforzar la colaboración con las universidades públicas. Este enfoque fue clave para ratificar al Dr. Charreau como presidente del Consejo, destacando su continuidad como constructiva para el desarrollo de políticas de estado, según expresó el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de entonces. Según el ex vicepresidente de asuntos tecnológicos del CONICET durante la presidencia de Charreau:

“La emergencia del CONICET a fines del 2002 y principio del 2003 era muy compleja, era un el cajón de muerte, el hecho de que hubiera una base de investigadores asistentes menores al desarrollo de la CIC en sí mismo significaba el final del CONICET en corto plazo. Teníamos que revertir esa situación, cambiar completamente eso por medio de la política que puso foco en aumentar la cantidad de becarios y dar mayor apertura de puestos de en la carrera de investigador. Todo esto permitió dar vuelta el panorama que llevaba al final del CONICET, logramos cambiarlo por una tendencia que continuo mucho después de culminada la gestión de Charreau. Creo que esto fue un hecho fundamental, todo esto llevado a una cantidad de actividades de gestión muy importantes”. (Fragmento de entrevista a Mario Lattuada, ex vicepresidente de asuntos tecnológicos entre el 2002-2008. Septiembre de 2022).

Con la gestión de Charreau, la gobernabilidad del CONICET retoma el interés por dar respuesta a las demandas de diversos actores. Se destaca que el Directorio del CONICET mostraba una alta participación en temas cruciales, como el equipamiento, el financiamiento externo, los subsidios a proyectos, las designaciones de cargos, así como los ingresos y promociones en el CIC y el CPA. Esto sugería una capacidad de respuesta a las demandas de diferentes grupos dentro y fuera del CONICET, como investigadores, institutos, y otros actores vinculados al ámbito científico y tecnológico.

En este marco, al interior del organismo también se pusieron en marcha importantes iniciativas de cambio que implicó vínculos pro-activos entre el presidente y los vicepresidentes del CONICET, para implementar una política que focalizara en volver a incrementar la cantidad de becarios y abrir más puestos de investigación; lo cual sugiere una participación asociativa del comité ejecutivo (conformado por el presidente y los vicepresidentes de asuntos científicos y de asuntos tecnológicos) y el resto de los miembros del directorio. La acción de cambiar completamente el panorama de acefalía institucional y estancamiento de las políticas de promoción y ejecución, indican una toma de decisiones que afectó directamente a las estructuras y procesos internos del CONICET. En respuesta a una postergada necesidad de mayor eficiencia en los procesos de gestión político-administrativos, las autoridades del Consejo presentaron el nuevo Programa Estratégico para el Desarrollo Institucional. Para entender el resultado es necesario saber que la presentación de un Plan Estratégico (PE) era una obligación de los organismos descentralizados y no surgió como una necesidad del propio CONICET. El PE comprendió el análisis crítico y las propuestas superadoras de los programas gestionados (carrera del investigador, becas, proyectos, vinculación tecnológica, institutos, cooperación internacional etc). El principal objetivo para el Directorio y la presidencia CONICET fue cumplir con la normativa superior fijada por la SECTY. Sin embargo, cabe aclarar que la principal limitación fue la falta de participación de la comunidad del Consejo en su conjunto y su encuadre al grupo de funcionarios y al Directorio. El PE se planteó la necesidad de un gran crecimiento en la base de investigadores y becarios para normalizar una pirámide etaria envejecida. Este plan incluía 12 objetivos específicos para el crecimiento del CONICET, donde se definían puntualmente no menos de 20 actividades para el período 2005-2008 para el Consejo.

Uno de los objetivos fue establecer los criterios para determinar las demandas de investigadores en diversas áreas del conocimiento, con el propósito de atender las necesidades delineadas por el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología a mediano plazo, así como los requisitos específicos del CONICET.

Otro de los objetivos fue definir los criterios y mecanismos de evaluación en base a la necesidad de becarios, buscando una distribución equitativa tanto a nivel regional como disciplinario en todo el país, con la perspectiva de incorporar posteriormente a investigadores

capacitados en el sistema nacional de CyT. Según un miembro del directorio del CONICET en el 2006:

“Desde el momento en que se crea la agencia, el CONICET ya no ocupaba ese lugar central para la distribución del conjunto del sistema, si lo que se coordinó con agencia fue el tema de las becas porque en algún momento cada uno daba becas para distintas cosas y se trató de trabajar sobre todo cuando estaba Bertanou en la Agencia fue tratar de que la política de becas de la Agencia y CONICET de alguna manera fueran coordinadas”. (Fragmento de entrevista a un miembro del directorio del CONICET en el 2005, mayo de 2022).

En este sentido, la internalización de los criterios y demandas propias del CONICET indica una orientación hacia la autogestión y la consideración interna de prioridades. Lo que destaca al período 2002-2008 en lo que atañe al rol de las burocracias en los espacios directivos no es tanto las características organizativas, (dado que luego de las reformas estructurales en 1996, el CONICET no atravesó cambios relevantes en su normativa), sino su amoldamiento a los reclamos de los espacios científicos tradicionales del Consejo que venían arrastrándose desde el menemismo. La designación de Charreau logró tener el respaldo de los funcionarios políticos de la SECYT, contar con el aval y aprobación de las comisiones asesoras, directores de institutos y de los investigadores de CIC.

Otro objetivo del Plan fue el impulsar la investigación a través de la financiación de proyectos en los plazos establecidos, garantizando una medición efectiva de los resultados obtenidos. Esta iniciativa se integraba de manera complementaria con las acciones llevadas a cabo por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

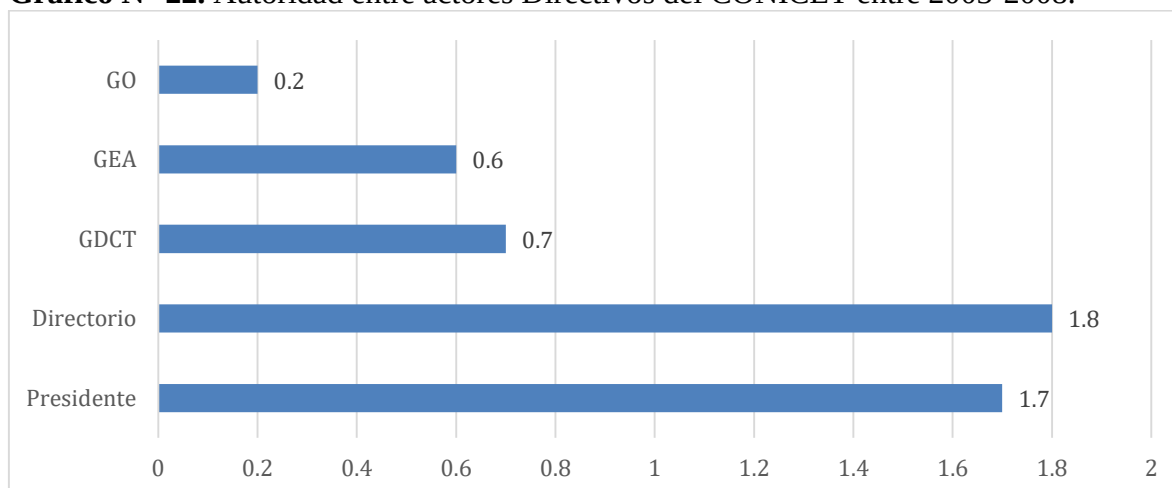
Estas actividades del Plan, reflejaban un sistema de incentivos y recompensas en torno a los valores de la cultura académica. Sin embargo, la mención de plazos establecidos y la garantía de medición efectiva de resultados también indicaba una cierta influencia de la cultura burocrática, donde el énfasis estaba en la eficiencia y el cumplimiento de objetivos temporales, criterios que se había afianzado en el CONCIET luego de la reforma de 1996 y con rol de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, para lo cual fue necesario reforzar las condiciones de infraestructura y equipamiento para potenciar la actividad de investigación. Esto se logró mediante la coordinación y vinculación de las unidades

existentes, así como la instalación de nueva infraestructura en regiones y áreas disciplinarias que lo requieran. Para reforzar aún más el sistema, se implementarán desarrollos informáticos y bases de datos nuevos, incluyendo las metas de : a) facilitar la difusión de la producción de los centros, investigadores y becarios, que permitieran una evaluación más objetiva y sirviendo como referencia comparativa para la autoevaluación; b) establecer una plataforma operativa que permitiera al sistema de evaluación responder de manera ágil y eficiente a una creciente demanda y a la amplia dispersión geográfica de los evaluadores.

Así, estas últimas actividades reflejaban la impronta de una gobernanza académica que tendía a orientarse hacia la coordinación y vinculación con los institutos existentes, así como la creación de institutos de doble pertenencia con las universidades públicas. La preocupación por parte del directorio del CONICET por consolidar condiciones para potenciar la actividad de investigación, se alineaba con los actores de la cultura académica que venían arrastrando demandas desde la década del noventa. Así también, la normalización y regulación de funciones fue una tarea que se había reactivado luego de la reforma de 1996 y se mantuvo durante la gestión de Charreau. En lo que atañe a la reglamentación de los cargos de los directores de institutos del CONICET, desde la aprobación del decreto 1661 del 1996 se establecía la obligación del concurso para la designación de los directores, pero esto se fue cumpliendo por parte del Directorio de forma paulatina, debido a la necesidad de renegociar todos los convenios con las entidades de contraparte como universidades y fundaciones académicas.

El marco normativo y de funcionamiento del CONICET que se estableció con la reforma de 1996 se mantuvo vigente y los procesos de gobernanza mantuvieron la preponderancia de representantes de la cultura científica en los espacios directivos, pero a diferencia de la gestión post-intervención de Del Bello, el interés por la reforma institucional perdió relevancia en la agenda, y la política de vinculación pasó a ocupar un rol relevante en los procesos de gobernanza y gobernabilidad del CONICET.

Gráfico N° 22. Autoridad entre actores Directivos del CONICET entre 2003-2008.



Fuente: Elaboración propia a partir del programa MACTOR.

Según el gráfico N° 22, el Directorio registró un nivel alto de autoridad (normativa, ejecutiva y académica) de 1.8, sugiriendo una fuerte capacidad de toma de decisiones e independencia dentro del CONICET durante el periodo 2003-2008. El Presidente también tiene una autoridad significativa (1.7), aunque ligeramente menor que la del Directorio.

Los distintas Gerencias en cambio, muestran niveles más bajos de autoridad, sugiriendo que estos actores podrían tener una dependencia más fuerte de las decisiones centrales tomadas por el Presidente y el Directorio.

Esto condice con los relatos de funcionarios de este período, según el exvicepresidente de asuntos científicos del CONICET:

“Las demás Gerencias [la gerencia de evaluación y acreditación y la gerencia operativa] estaban como subordinadas al rol de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, en eso entonces aún estaba Isabel en la dirección y mucho de los presidentes del CONICET anteriores a Charreau que posiblemente no tenían el grado de aceptación o de consenso del Directorio, depositaron mucho en la Gerencia de Desarrollo y la posibilidad de la gestión del CONICET. Eso cambió notablemente con la presidencia de Eduardo Charreau, no inmediatamente, la Gerencia de Desarrollo siguió teniendo un lugar destacado pero el Directorio empezó a tener un rol estratégico, inclusive en las decisiones”. Fragmento de entrevista. Exvicepresidente de asuntos científicos de CONICET. Mayo de 2022.

Durante el período 1996-2003, la GDCT era central en la agenda del Directorio y la presidencia, de forma tal que las otras gerencias estaban subordinadas a su rol. Con la presidencia de Charreau se marcó un cambio significativo en la dinámica de coordinación entre actores y legitimidad. Aunque la GDCT continuó teniendo un papel destacado, el Directorio empezó a desempeñar un rol estratégico más importante, incluso en la toma de decisiones. Según un exmiembro del directorio del CONICET en el 2006:

“La idea de duplicar las becas en base al presupuesto que teníamos fue una decisión que se tomó entre el presidente y los dos vicepresidentes, más que nada cuando empezamos a controlar y entender mejor el presupuesto”. (Fragmento de entrevista de un exmiembro del CONICET, agosto 2022).

La decisión de duplicar las becas y cambiar el proceso de ingreso y promoción evidencian la participación activa del Directorio en asuntos estratégicos y financieros ligados a los instrumentos de promoción del CONICET.

“Ese un salto cualitativo muy importante y me parece que Isabel no estaba muy de acuerdo con esas modificaciones en el presupuesto. Otro elemento muy importante y destacado fue que habitualmente la Junta era la que decidía quienes ingresaban y quienes no ingresaban y el tema de las promociones y nunca se discutía la decisión de la Junta. Nosotros implementamos a partir de determinado momento el que pudiese haber dictámenes de disidencia y que fuera el Directorio el que decidiera porque la Junta debía cumplir la función que le atribuía el estatuto que es un órgano de asesoramiento y no el directorio como simple respaldador. Eso llevó inclusive a que presidente y vicepresidente o quienes coordinaban la junta, vinieron a plantear por qué se había cambiado este tema. Imaginate que era una cuestión de poder bastante importante de destacar entre el 2003 y 2004”. (Fragmento de entrevista de un exmiembro del CONICET, agosto 2022).

La introducción de dictámenes de disidencia y la transferencia de la decisión a manos del Directorio representó un cambio en la autoridad normativa y ejecutiva. Esto implicó una mayor apertura a la diversidad de opiniones y una centralización de la autoridad.

Cuadro N° 72. Actores directivos según características de la gobernanza académica vinculativa. CONICET 2003-2008.

ACTORES DIRECTIVOS	GOBERNANZA ACADÉMICA VINCULATIVA					
	LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES		PARCIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN		CONTROL Y TOMA DE DECISIÓN	
	ESTRATEGIA DE GOBIERNO	REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	AUTORIDAD NORMATIVA	AUTORIDAD REPRESENTATIVA	AUTORIDAD ACADÉMICA	EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN
PRESIDENTE	CENTRALIZACIÓN SELECTIVA Y DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL	LEGITIMIDAD POR LA COMUNIDAD CIENTÍFICA DEL CONICET (INVESTIGADORES Y DIRECTORES DE INSTITUTOS)	MEDIA	ALTA	ALTA	MEDIA
MIEMBROS DEL DIRECTORIO			ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
VICEPRESIDENTE DE ASUNTOS CIENTÍFICOS		LEGITIMADO POR EL DIRECTORIO Y LA COMUNIDAD CIENTÍFICA DEL CONICET (INVESTIGADORES Y DIRECTORES DE INSTITUTOS)	MEDIA	ALTA	ALTA	BAJA
VICEPRESIDENTE DE ASUNTOS TECNOLÓGICOS			MEDIA	BAJA	BAJA	BAJA

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas y resoluciones del CONICET.

El concepto de gobernanza académica vinculativa engloba los procesos, estructuras y prácticas que orientan la toma de decisiones y el control en una institución educativa, asegurando la participación y representación de diversos actores. En el cuadro N° 72, se describe a los actores directivos del CONICET y las características en torno a los procesos de gobernanza. Estos representantes, como el Presidente, los miembros del Directorio y los vicepresidentes de asuntos científicos y tecnológicos, poseen diferentes niveles de legitimidad y autoridad en la institución. Por ejemplo, el Presidente y los miembros del Directorio registraron alta autoridad representativa y académica, mientras que los vicepresidentes pueden tener niveles variables de legitimidad y autoridad, lo que influyó en su capacidad para participar en la toma de decisiones. Tanto la presidencia como el Directorio del CONICET fueron actores han respaldado una política de financiamiento internalista, orientada a fortalecer los instrumentos de promoción y ejecución dirigidos a la comunidad del CONICET. En el contexto de la gobernabilidad académica vinculativa, el concepto que mejor puede describir la estrategia política es el de centralización selectiva y descentralización funcional. Esta estrategia implicó concentrar ciertas funciones de toma de decisiones y control en los niveles superiores, como el Directorio y la Presidencia, mientras se descentralizan las funciones de ejecución y gestión operativa a actores específicos involucrados en la investigación y la gestión. Desde el Directorio comenzó a promoverse un proceso de descentralización de las políticas de ejecución a través de la resolución n.º 995

del 5 de junio de 2006, que estableció la política de creación de unidades ejecutoras y Centros Científicos y Tecnológicos (CCT). Según un miembro del directorio del CONICET en el 2006:

“El otro elemento muy importante que me parece que surgió allí. Yo creo que Eduardo Charreau fue la principal cabeza en ese sentido, fue también consolidar a CONICET digamos a nivel de las instituciones y a nivel nacional y demás, a partir de la política de asociación con las universidades, o sea, a partir de ahí toda unidad ejecutora que se creaba y toda construcción nuevas construcciones y demás, estaba asociado a una política de clara alianza con las universidades. Yo creo que el acercamiento que hizo Eduardo, que promovió Eduardo y que obviamente hizo todo el directorio a partir de ahí, fue esta construcción mucho más estrecha con las universidades que son los proveedores naturales de los recursos humanos que después se forman en CONICET”. (Fragmento de entrevista de un exmiembro del CONICET, agosto 2022).

Durante este período, la figura presidencial adquiere nuevamente relevancia como actor participativo en la política del CONICET. Eduardo Charreau desempeñó un papel destacado en la formulación de políticas de asociación con las universidades, aspecto fundamental para consolidar la posición del CONICET en el SPI de Argentina. Este enfoque contó con el respaldo activo del Directorio, que se involucró en la implementación de dicha política y en el establecimiento de alianzas más estrechas con las instituciones académicas. Este énfasis sugiere una clara orientación hacia la vinculación y la integración de esfuerzos entre el CONICET y las universidades. En este contexto, la creación de unidades ejecutoras y nuevas instalaciones vinculadas a esta política refuerza la concepción de una cultura académica que buscaba reforzar la presencia del Consejo en las universidades públicas. Según un miembro del Directorio en el 2006

“Creo que fundamentalmente en primer lugar debo reconocer que la figura de Eduardo Charreau y su capacidad fue un elemento de articulación muy importante y de consenso en la mayoría de las decisiones en CONICET. Yo tuve ocho años acompañando a Eduardo. Las decisiones se tomaban por unanimidad en el directorio [...] y eso que allí cambiaron

representantes tanto de las entidades industriales, cambiaron los representantes de las universidades, cambiaron los representantes de las provincias digamos con distintas, digo distintos actores, además de cambiar secretarios de Ciencia y Técnica de ministros. Sin embargo, se pudo mantener digamos un una gran coherencia y una gran unanimidad en las iniciativas que se llevaban desde la Presidencia y el Comité Ejecutivo al Directorio y el resto del CONICET”. (Fragmento de entrevista de un exmiembro del CONICET, agosto 2022).

En este sentido, Charreau fue presentado como un elemento clave de articulación y consenso en las decisiones del CONICET. Su capacidad para lograr unanimidad en el directorio indica la emergencia de una gobernabilidad vinculativa que promovía la colaboración entre los diversos actores representados, a pesar de los cambios en los representantes de las entidades industriales, universidades y provincias, así como en los secretarios de la SECYT.

Cuadro N° 73. Nivel de identificación de los actores de dirección y gestión con la cultura política y gobernabilidad CONICET entre 2003-2008

	CULTURA POLÍTICA		GOVERNABILIDAD VINCULATIVA	
	CULTURA BUROCRÁTICA	CULTURA ACADÉMICA	CAPACIDAD DE RESPUESTA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE GOBIERNO	
	CONTROL Y COORDINACIÓN BUROCRÁTICA	AUTONOMÍA ACADÉMICA	DEMANDAS DE ACTORES INTERNOS AL CONICET	GESTIÓN DE RECURSOS PARA PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN CIENTÍFICA
ACTORES DIRECTIVOS				
PRESIDENTE	3	3	4	4
DIRECTORIO	3	3	4	4
GDCT	4	2	3	4
GEA	4	2	3	4
GO	4	2	2	4

***Nota:** Los Actores que se identifican con un objetivo y política específica tienen los siguientes valores: 4= Fuerte a favor// 3= Moderado a favor// 2= Débil a favor// 1= Muy débil a favor.

****Nota:** GDCT. (Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico) // GE. (Gerencia de Evaluación) // GO. (Gerencia Operativa).

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas y resoluciones del CONICET.

La gobernabilidad académica vinculativa se define como el conjunto de procesos, estructuras y prácticas que guían la toma de decisiones y el control en una institución académica, asegurando una participación activa y representativa de diversos actores. En el caso específico del CONICET, la gobernabilidad se manifiesta a través de la gestión de desarrollo

y coordinación territorial, la gestión estratégica y administrativa y la operativa. Estos aspectos estuvieron enfocados en la eficacia administrativa y la efectividad en la gestión de recursos y procesos, buscando optimizar el funcionamiento de la institución entre el 2003-2008.

Según el cuadro N° 73, el Presidente y el Directorio muestran una identificación más moderada con los objetivos de control y coordinación burocrática, sugiriendo una percepción menos centrada en aspectos meramente administrativos. En cuanto a la autonomía académica, estos actores manifiestan un apoyo moderado, priorizando la excelencia académica y el mantenimiento de estándares elevados en investigación y otras actividades académicas. Por otro lado, las gerencias del CONICET presentan una identificación más débil con estos aspectos, lo que puede indicar una menor priorización de la calidad académica en su enfoque de gestión.

En respuesta a las demandas de la comunidad del CONICET, tanto el Presidente como el Directorio han dirigido recursos hacia políticas de ejecución institucional, como carreras, becas e institutos. Desde el 2006, se promovió una política de descentralización y delegación de funciones de gestión e investigación a los institutos, lo que ha contribuido a una mayor autonomía de las unidades ejecutoras dentro de la institución. Este proceso ha sido fundamental para fortalecer la capacidad de respuesta del CONICET a las necesidades y demandas de su comunidad científica.

La viabilidad del modelo territorial en el marco de la gobernabilidad académica vinculativa dependió de una clara delegación de competencias desde la sede central hacia las unidades descentralizadas a partir del 2006, así como de una delimitación precisa de responsabilidades entre los actores directivos del CONICET y los institutos. Este enfoque ha requerido una revisión constante del esquema de distribución de institutos y centros regionales, así como el uso de herramientas efectivas de administración de estructuras organizativas. En resumen, la gobernabilidad académica vinculativa en el CONICET ha tomado características que promueven la participación, la descentralización y la excelencia académica como pilares de la gestión institucional.

Los Centros Científicos Tecnológicos (CCT) fueron fundamentales para descentralizar la gestión administrativa e institucional. Sin embargo, la modalidad centralizada de gestión

representaba una limitación significativa a corto plazo, especialmente dado el pronóstico de una expansión cuantitativa importante en el número de investigadores y becarios en el CONICET. En términos de la política de financiamiento, el Presidente, respaldaban fuertemente la financiación interna, destacando su compromiso con el fortalecimiento de recursos internos basada en las necesidades y prioridades internas de los investigadores y becarios del CONICET.

Cuadro N° 74. Matriz de influencias directas entre actores directivos y de gestión del CONICET, 2003-2008.

	Presidente	Directorio	GDCT	GEA	GO
Presidente	0	2	4	4	4
Directorio	3	0	3	4	4
GDCT	2	2	0	2	2
GEA	2	2	2	0	2
GO	1	1	1	1	0

***Nota:** GDCT. (Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico) // GE. (Gerencia de Evaluación) // GO. (Gerencia Operativa).

****Nota:** Niveles de influencia: 4= Fuerte influencia// 3= Moderada influencia// 2= Débil influencia// 1= Muy débil influencia// 0= Influencia Nula.

Fuente: Elaboración propia a partir del software MACTOR.

El Cuadro N° 74 presenta las influencias directas entre los actores directivos y de gestión del CONICET durante el período 2003-2008. Este cuadro proporciona una visión detallada de cómo interactúan y se influyen mutuamente los diferentes actores dentro de la institución en ese lapso de tiempo. En este análisis, se observa que el Presidente Charreau ejerció una influencia moderada sobre el Directorio (valor 2), mientras que tuvo una fuerte influencia sobre la GDCT, GEA y GO (valores 4 cada uno). Esto sugiere que el Presidente desempeñó un papel significativo en la toma de decisiones durante ese período, ejerciendo una influencia marcada en las áreas de desarrollo científico y tecnológico, evaluación y gestión operativa. Por otro lado, el Directorio registró influencias moderadas sobre el Presidente y la GDCT (valor 3), y una fuerte influencia sobre la GEA y GO (valores 4 cada uno). Esto indica una dinámica de interacción donde el Directorio también tuvo un papel importante en la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la gestión estratégica y operativa de la institución. La GDCT mostró influencias moderadas en el Presidente y el Directorio, así como en la GEA y la GO (valores 2 en ambos casos). Esto sugiere que la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico tuvo un impacto significativo en diferentes áreas de la institución, aunque de manera menos marcada que el Presidente y el Directorio.

Finalmente, la GEA tuvo influencias moderadas en el Presidente y el Directorio (valores 2 en ambos casos), lo que indica su participación en la toma de decisiones estratégicas y evaluativas dentro del CONICET.

La llegada de Charreau no solo fue legitimada por funcionarios de la SECYT, sino en particular por la comunidad del CONICET, que vio representada sus intereses y valores de la cultura científica en su presidente. Este desplazamiento de la gobernanza académica reformista en el CONICET con Del Bello y su continuación con Luna entre 1996-2002, a una gobernanza académica vinculativa con la administración de Charreau entre el 2003-2008 tiene su punto nodal en la revalorización de los rasgos culturales científicos en el CONICET y la apuesta por un crecimiento del organismo en vinculación (no necesariamente armónica) con las universidades públicas.

La política de recursos humanos durante la gestión de Charreau

Una novedad importante introducida durante el período 2003-2008 fue la política de promoción de los recursos humanos, una decisión política que se diferenció notablemente de las administraciones durante el menemismo. Aunque esta política de recursos humanos se extendió en diferentes ministerios del Estado nacional, en el área de CyT cobró visibilidad en el CONICET, a partir del incremento de ingresantes a CIC, CPA y becas doctorales y posdoctoral; como así también la política de repatriación de científicos por medio del CONICET y del Programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el exterior). Según J. Tezón de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico en el 2005:

“Entonces, surgen dos transformaciones significativas, tanto en el aspecto más tangible como en el plano más simbólico. En términos tangibles, se produjo un aumento salarial del 40-50%, acompañado de la apertura de 700 nuevas posiciones para investigadores y 1400 becas. Este cambio detuvo la fuga de talentos que experimentamos durante la crisis de 2001, lo cual fue tremendo en ese momento, ya que los salarios aumentaron y se incorporaron 700 investigadores adicionales, junto con 1400 becarios [...] Desde esta perspectiva, en el 2004, este conjunto de medidas representó una auténtica revolución, marcando un cambio significativo y seguro para la planificación de la política científica. Además, desde el ámbito político, comenzó a promoverse el mensaje de la importancia del conocimiento, invitando a

los investigadores a participar activamente.” (Fragmento de entrevista a J. Tezón, Exgerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico en el 2006. Junio 2022).

En primer lugar, en lo que atañe a la toma de decisiones se destaca la implementación de medidas concretas y efectivas, como el aumento salarial y la creación de nuevas posiciones y oportunidades para investigadores y becarios. Estas acciones mostraron un compromiso activo por parte de la dirección del CONICET para abordar las necesidades y desafíos del entorno académico y científico, fortaleciendo así la conexión entre la academia y las políticas públicas. Esto último estaba reglado por el presupuesto anual aprobado y el hecho de contar con un Programa Estratégico aprobado, que permitió disponer de excedentes presupuestarios en el rubro sueldos y su distribución como bonificación a investigadores y al personal de apoyo. El plan establecía la meta de mantener, para el periodo 2006 y los años subsiguientes (hasta 2015), la asignación de 1.500 nuevas becas de investigación del CONICET, principalmente para programas de doctorado. También propuso la meta de incorporar 500 nuevos investigadores por año a la CIC. Este instrumento fijó las bases para que el CONICET iniciara una fase de recuperación de su cuerpo de becarios e investigadores, aunque el aumento presupuestario no se correspondió proporcionalmente con el esfuerzo planteado (CONICET, 2023).

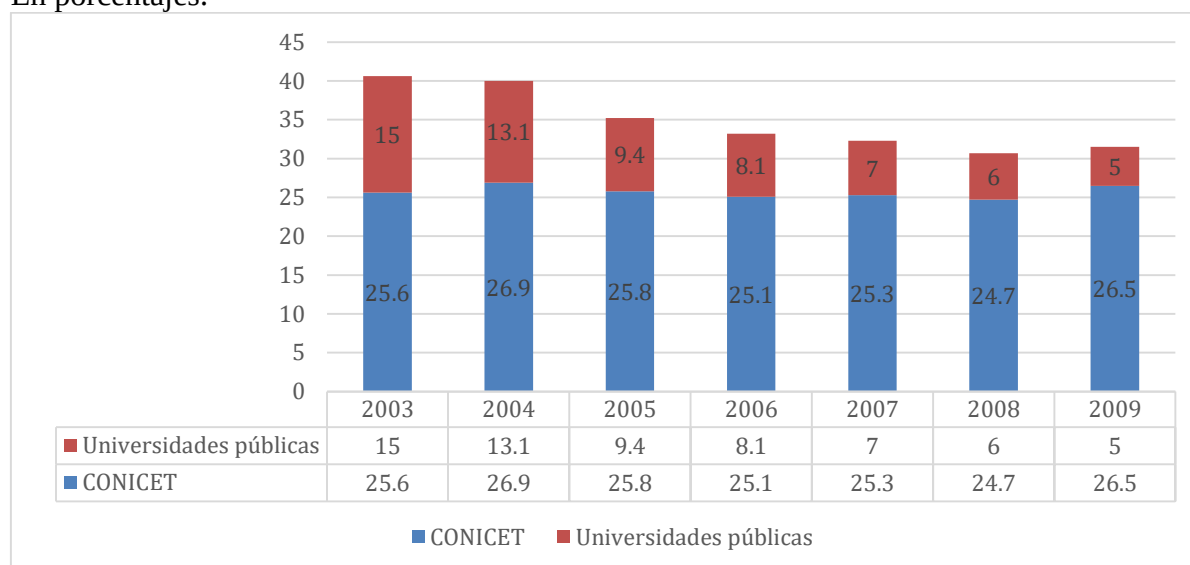
Durante este período 2003-2008, se resalta especialmente la reconsideración que el CONICET llevó a cabo de los institutos o unidades ejecutoras con doble dependencia junto a una universidad nacional, reconociéndolas como centros de investigación de alta relevancia. Esta revalorización se materializó de manera más contundente a partir de una política explícita que ganó fuerza a partir de 2006. Oregioni y Sarthou (2014) señalan que, anteriormente a la década de los noventa, la relación entre la mayoría de las universidades nacionales y el CONICET había sido inestable. Sin embargo, a partir de 2004, se dio inicio a una nueva fase en el ámbito de la ciencia y la tecnología en el país, marcada por un estrechamiento de los lazos entre el CONICET y las universidades, mediante la ampliación y diversificación de colaboraciones conjuntas.

El financiamiento nacional asignado a la investigación y desarrollo tecnológico experimentó un proceso de revitalización a comienzos de la primera década del siglo XXI, mostrando un incremento notable de \$2.194 millones en 2004 (MINCyT, 2005) a \$4.144 millones en 2014

(MINCyT, 2016). A pesar de este esfuerzo, el porcentaje destinado a investigación y desarrollo científico apenas alcanzó el 0,5% del PBI, quedando considerablemente lejos de la meta estipulada en el "Plan Estratégico Bicentenario 2006-2010", que apuntaba a alcanzar el 1% del PBI para el año 2010 (Escotet *et al.*, 2010). En términos de la distribución del gasto por sector en 2014, se observa que el 77% se canalizaba a través del sector estatal: el 48% se asignó a organismos públicos, incluyendo el CONICET, y el 29% a universidades nacionales públicas (Bekerman, 2018). En contraste, la contribución del sector privado fue marginal, con un 20% del gasto perteneciente a empresas privadas, un 2% a entidades sin fines de lucro y solo un 1% a universidades de gestión privada. Esta distribución financiera evidencia un proceso de desinversión en las universidades públicas, iniciado en la década de los noventa, como algunos autores habían advertido previamente.

Un análisis más detallado revela que, según los datos analizados por Mosto (2011), entre 1993 y 2009 las universidades aumentaron su participación financiera en un 378%, mientras que el CONICET lo hizo en un 446%. Además, investigaciones sobre la distribución total de los recursos estatales en actividades científicas y tecnológicas sugieren que, si bien hasta 2004 las universidades públicas estaban entre las tres principales instituciones en estos gastos, su posición se ha deteriorado significativamente desde 2005. Según Lugones *et al.* (2010: 16), en 2007 las universidades públicas cayeron al quinto lugar en términos de financiamiento, y las estimaciones para 2008 y 2009 sugieren una caída aún mayor en su posición relativa.

Gráfico N° 23. Gasto público en CyT. CONICET y universidades públicas entre 2003-2009. En porcentajes.



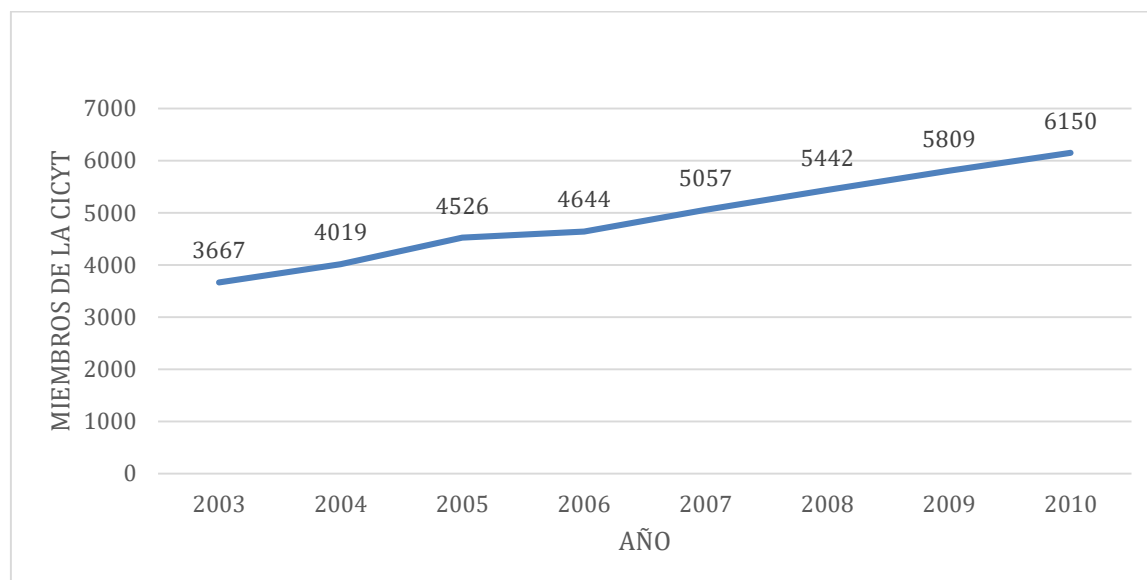
Fuente: Elaboración propia en base a Mosto, 2011: Citado en Beigel *et al.* (2018).

Según el gráfico N° 23, se observa una tendencia general de disminución en el financiamiento destinado a las universidades públicas, mientras que el gasto del CONICET se ha mantenido relativamente estable entre el 2003-2009. En el caso del CONICET, el gasto fluctúa alrededor de los 25% y 27% a lo largo de los años del gasto en la Función Ciencia y Técnica, sin mostrar una tendencia clara de crecimiento o decrecimiento. Esto sugiere una cierta estabilidad en el financiamiento de esta institución durante este período de tiempo. Por otro lado, el gasto en CyT de las universidades públicas muestra una tendencia descendente significativa. En 2003, el gasto alcanzó el 15%, pero se redujo a la mitad en 2009, alcanzando solo el 5%. Esta disminución progresiva sugiere que las universidades públicas han experimentado una restricción en el financiamiento para actividades de investigación y desarrollo durante estos años. En resumen, mientras el CONICET ha mantenido un nivel relativamente estable de financiamiento para los instrumentos de ejecución y en menor medida de promoción, a lo largo de los años, las universidades públicas han experimentado una disminución significativa en su financiamiento durante el mismo período.

Otro de los aspectos cruciales de la política científica partir de 2003-2004 consistió, precisamente, en el aumento y rejuvenecimiento de los recursos humanos, ya que se

apreciaba un envejecimiento de la base de investigadores luego de varios años de crisis (CONICET 2006; Unzué y Emiliozzi, 2017; Míguez, 2018).

Gráfico N° 24. Evolución de los miembros de la CICYT del CONICET entre 2003-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de informes anuales de CONICET 2006.

En el período 2004 -2010, se inicia una etapa de crecimiento (en valores absolutos) de la dotación de investigadores de carrera que se manifestó con intenso dinamismo en contraste con los años previos de bajo crecimiento.⁶⁷ En general, la serie de tasas de crecimiento muestra un crecimiento positivo y sostenido en la cantidad de miembros de la carrera de investigador del CONICET entre 2003 y 2009.⁶⁸ Las tasas de crecimiento anuales oscilan entre 2,59% y 12,57%. Estas tasas sugieren un crecimiento moderado y constante durante el periodo analizado. El año 2005 destaca como el año con la tasa de crecimiento más alta, alcanzando un incremento del 12,57%. Esto indica un aumento significativo en la cantidad de miembros de la carrera durante ese año en particular. Se observa una disminución en la tasa de crecimiento entre 2008 y 2009, pasando de 7,62% a 6,73%. Aunque la tasa sigue siendo positiva, este cambio podría indicar una desaceleración en el crecimiento al final del periodo analizado.

⁶⁷ El crecimiento en la dotación de investigadores continua hasta el 2015.

⁶⁸ Si la CIC creció a un 48% entre el 2003-2009 (a una tasa promedio de 8,3% interanual), los cargos de dedicación exclusiva en las universidades (*proxy* de los investigadores universitarios) aumentaron menos de la mitad entre el 2003-2010

Cuadro N° 75. Evolución de los miembros de CICYT por escalafón y año en CONICET. En porcentajes.

ESCALAFÓN	AÑO							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Asistente	13	15	19	22	24	25	27	26
Adjunto	41	39	36	34	36	37	34	35
Independiente	29	28	27	28	27	24	26	27
Principal	13	13	13	12	10	11	11	10
Superior	4	5	5	4	3	3	2	2
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de CONICET 2006 y CONCIET, 2023.

Un análisis de la distribución porcentual, nos muestra que la proporción de empleados en los escalafones Principal y Superior reflejan una tendencia a la disminución, aunque las cifras son pequeñas en comparación con los otros escalafones. En el escalafón Asistente hubo un aumento elevado de 13 puntos porcentuales, pasando del 13% en el 2003 al 26% en el 2010. La proporción de empleados en el escalafón Adjunto disminuyó del 41% en 2003 al 35% en 2010. Hubo fluctuaciones en el medio, pero la tendencia general fue a la baja. La proporción de empleados en el escalafón Independiente mostró cierta estabilidad, oscilando alrededor del 27%, con una pequeña disminución en los años 2008 y 2009.

Desde la perspectiva de la gestión del CONICET, con la presidencia de Charreau se inició una fase de modernización de los procedimientos, promoviendo la descentralización de la estructura con el apoyo de las Gerencias del Consejo, en paralelo a la mejora de los mecanismos de informatización de los procesos. En este contexto, se diseñó el Sistema de Gestión de la Evaluación (SIGEVA) como la plataforma para el sistema de evaluación. Este proceso de modernización técnica aportó transparencia y mejoras en la eficacia. No obstante, a pesar de estas mejoras en el funcionamiento, no se implementaron cambios en las políticas de evaluación de CIC, lo que significó que se mantuviera el esquema clásico caracterizado por la hegemonía disciplinar y la autonomía de la comunidad científica. Aunque se intensificó el uso de la bibliometría, el CONICET no adoptó las recomendaciones del Plan Bicentenario para la asignación de prioridades. Por consiguiente, se continuó con un sistema

de evaluación que siguió siendo regido por la autonomía y autoridad académica de las disciplinas (CONICET, 2023). En este sentido, no se revisaron los mecanismos de evaluación para incorporar criterios más amplios y contextualizados que reflejaran las necesidades y prioridades de la sociedad y la comunidad científica en su conjunto; lo cual hubiera implicado una mayor participación de diversos actores en el proceso de toma de decisiones y una mayor integración de consideraciones interdisciplinarias y sociales en la evaluación académica.

Ampliación de la red institucional del CONICET

La influencia dejada por la dictadura cívico-militar en el CONICET se manifestó en un sistema caracterizado por dos tendencias predominantes. Por un lado, en las áreas periféricas de los grandes conglomerados urbanos del país, se establecieron centros de investigación con doble dependencia asociados a universidades provinciales, especialmente durante el periodo 1980-1983 cuando se implementó el Programa de Creación de Centros Regionales (Hurtado, 2010; Bekerman, 2018). Por otro lado, en el área metropolitana se multiplicaron los institutos exclusivos del CONICET o en colaboración con entidades privadas, en particular fundaciones, muchas de las cuales fueron objeto de denuncias por mal uso de fondos públicos tras el retorno de la democracia (CONICET, 1985).

Las políticas aplicadas en la década de 1990 profundizaron el fortalecimiento del ámbito extrauniversitario, evidenciado por el aumento de miniinstitutos exclusivamente dependientes del Consejo y la reducción de institutos con doble dependencia universitaria durante la gestión de Liotta. De esta manera, la orientación proporcionada por el gobierno nacional y el CONICET en las últimas décadas supuso un cambio en la relación entre este organismo y las universidades: los institutos de doble dependencia CONICET/Universidad pública experimentaron un crecimiento significativo no solo debido a la creación de nuevos institutos bajo este modelo, sino también a la integración de institutos universitarios preexistentes en el sistema. El mismo Directorio planteaba en el 2006:

“Después de 47 años, la experiencia acumulada indica que las Unidades Ejecutoras (UE) son una herramienta esencial para la institución, a pesar de la falta de una política clara y continua para su desarrollo a lo largo del tiempo. Tanto los indicadores de productividad diferenciada elaborados por el CONICET como los resultados de evaluaciones externas institucionales realizadas en 1998-1999 demuestran que los investigadores de las UE han

logrado una productividad medida en términos de publicaciones por año por investigador, que supera la de los investigadores del CONICET que trabajan en otras unidades de investigación.” Resolución N° 995/06 del Directorio del CONICET:3.

Estas apreciaciones son válidas para el conjunto de los institutos del CONICET en ese momento, aunque también se reconocía la existencia de marcadas desigualdades entre muchas de ellas. Estas diferencias se atribuían al énfasis en la promoción dado a ciertas disciplinas o grandes áreas temáticas, como las ingenierías, la investigación biomédica, la cual precede a la creación del CONICET mismo. Por otro lado, desde el Directorio se señalaba el lugar las ciencias sociales en el Consejo, en tanto históricamente han carecido de un apoyo equivalente a nivel nacional e institucional, lo que en ese momento repercutía en la ausencia de un cuerpo crítico de investigadores.

En este marco, los actores directivos del CONICET promovieron activamente la constitución de unidades ejecutoras y atribuyeron mayores grados de autoridad representativa, ejecutiva y académica a los actores ligados a la gestión y la investigación, ya sea mediante la creación de nuevos institutos o reconociendo grupos consolidados como tales. Por otro lado, posibilitó que se fortaleciera la autonomía de los actores (en este caso los directores de institutos y equipos de investigación), ya que se reconoció que los institutos podían formarse por diversos motivos estratégicos, disciplinares o geográficos, lo que sugería que existieran ciertos grados de libertad para que los grupos o instituciones propongán y establezcan y formalizaran sus institutos. Además, se menciona la posibilidad de asociaciones en red, lo que sugería un espacio para la colaboración y la autonomía de las unidades en decidir cómo interactúan entre ellas. Según dictaminaba el Directorio en el 2006:

“Los indicadores de productividad diferenciada indican que los índices más altos se encuentran en aquellas UE con vinculación directa o asociadas a las Universidades (...) Por los motivos expuestos, aparece como altamente deseable que el Conicet promueva la constitución de UE, ya sea mediante la creación de nuevos institutos por requerimientos estratégicos, disciplinares o geográficos, o a través del reconocimiento del carácter de ue a grupos ya consolidados, o previendo las asociaciones en red que permite el actual desarrollo

de las tecnologías de la informática y la comunicación”. (Resolución N° 995/06 del Directorio del CONICET:3).

Cabe señalar que la consolidación de las unidades ejecutoras o institutos del CONICET con el tiempo habían generado una amplia diversidad de perfiles en cuanto a su desempeño. Mientras algunas de ellas registraban un elevado reconocimiento internacional o regional, otras tenían un perfil menos definido, una masa crítica de investigadores escasa y una baja repercusión externa en cuanto a su producción científica o su vinculación tecnológica. La sucesiva creación o incorporación de institutos del CONICET durante la década del noventa, no había obedeció a criterios institucionales de carácter general, lo que resultó en una persistente disparidad inicial en términos de respuesta a la demanda de la comunidad científica y de la gestión de recursos. Una de las consecuencias de esta falta de planificación era que, al no existir un criterio común y consensuado sobre los requisitos para constituir una unidad ejecutora, las solicitudes para su creación se multiplicaron, sobrepasando la capacidad de iniciativa de los grupos de investigación. Así también, según el Directorio del CONICET en el 2006, la productividad tanto cualitativa como cuantitativa, se registraba en aquellas instituciones donde se formaban discípulos en entornos con discusiones frecuentes y competencia intelectual, dentro de un grupo con una masa crítica adecuada de científicos como lo es la universidad pública. Este aspecto no era trivial, y su reconocimiento fue fundamental al establecer una política científica a largo plazo para el CONICET. Esta política impulsada con el plan de formación de recursos humanos y los proyectos de investigación plurianuales dentro del Plan Estratégico de la institución, representó un paso crucial para el CONICET en la política de constitución de unidades ejecutoras (incluyendo centros y laboratorios, unidades ejecutoras en red y unidades asociadas. Según el Directorio en el 2006:

“La masa crítica mínima necesaria para una Unidad Ejecutora (UE) depende del campo científico en cuestión. Por ejemplo, áreas de la ciencia que requieren infraestructura especializada, laboratorios y equipos complejos para la investigación y desarrollo (I+D) generalmente necesitan una masa crítica más grande. Sin embargo, esta concepción está cambiando con los enfoques emergentes de trabajo interdisciplinario. Las UE compuestas por uno, dos, tres o cuatro miembros claramente carecen de la entidad necesaria para

calificar como UE. En tales casos, la formación de Unidades Ejecutoras en Red (UER) podría ser una herramienta efectiva para unir grupos dispersos pero relacionados temáticamente. Lo mismo se aplica a disciplinas emergentes, prioritarias o ubicadas en lugares estratégicos.”. (Resolución N° 995/06 del Directorio del CONICET:7).

A partir del 2006, se readecuó la red institucional del CONICET. Esto implicó que los centros, institutos o redes de unidades estaban englobados en la denominación de Unidades Ejecutoras (UE), las cuales mantenían la función de investigación y prestación de servicios e investigaciones científicas, tecnológicas o de desarrollo en diversas áreas temáticas. Cada tipo de UE tenía un director, seleccionado mediante un concurso público según las normativas establecidas por el CONICET y las instituciones asociadas. Además, tenía un vice-director y un consejo directivo, cuyos miembros eran elegidos por los investigadores de carrera del Personal Científico y Tecnológico del CONICET, así como por los investigadores permanentes y de mayor dedicación de las instituciones asociadas.

Las UE se clasificaban en:

- Centros de Servicios: estas instalaciones estaban equipadas con tecnología y personal altamente capacitado para ofrecer servicios científico-tecnológicos especializados tanto a usuarios internos como externos del Consejo, con la misión de promover las actividades de transferencia.
- Unidades Ejecutoras en Red: se trataba de asociaciones de investigadores que colaboraban en la realización de proyectos científicos y tecnológicos, así como en la formación de recursos humanos en su área de especialización. Estas unidades, ubicadas en diferentes lugares de trabajo denominados "nodos", compartían una temática científica común y mantenían una comunicación directa periódica a través de plataformas informáticas adecuadas.
- Centros de Investigación Multidisciplinarios: estos centros se dedicaban al desarrollo del conocimiento científico a nivel regional, abordando áreas de vacancia geográfica. Estaban integrados por grupos de investigación pertenecientes a diversas disciplinas, fomentando así el enfoque multidisciplinario en sus proyectos.
- Las Unidades Asociadas eran instituciones que tenían un convenio establecido con el CONICET. Estas entidades, al tener un marco jurídico propio, conservaban su autonomía

técnica y administrativa, así como sus responsabilidades individuales. El CONICET no tenía obligaciones económicas directas con estas instituciones; sin embargo, realizaba una inversión significativa en muchas de ellas, ya que contaban con la participación de numerosos investigadores, personal de apoyo y becarios.

Otro actor que se enmarca en la resolución 995/06 son los Centros Científicos y Tecnológicos (CCT) y las Unidades de Administración Territorial (UAT), según el Directorio en el 2006:

“A los fines de la descentralización administrativa, el modelo territorial con la asociación de Centros Científico Tecnológicos (CCT) y Unidades de Administración Territorial (UAT) [...], resulta el más conveniente por las ventajas que entraña la cercanía física. Todos los aspectos de la gestión institucional (gestiones financieras, administración de recursos humanos, gestión de compras), así como los trámites que los investigadores, técnicos y becarios necesitan realizar individualmente, están facilitados, en sus fases iniciales, por la proximidad territorial, independientemente del grado de informatización que se haya alcanzado en los distintos procesos administrativos.”. (Resolución N° 995/06 del Directorio del CONICET:8).

Los CCT fueron creados para ser ámbitos de generación de iniciativas regionales y de representación local, descentralización administrativa y para una más eficiente instrumentación de políticas a nivel nacional, para lo cual fue necesario contemplar que en la estructura organizativa de las mismas se armonizara con un modelo territorial para los aspectos de gestión institucional (CCT, UAT) con una combinación de modelos territoriales y en red en los aspectos científicos-tecnológicos (UE, UER). El Directorio dictaminó que:

“Los CCT del CONICET son estructuras funcionales de amplio espectro temático, cuyo objetivo primordial es asegurar un ámbito apropiado para la ejecución de investigaciones científicas, tecnológicas y de desarrollo en el espacio físico y de influencia que le compete.” Resolución N° 995/06 del Directorio del CONICET:11.

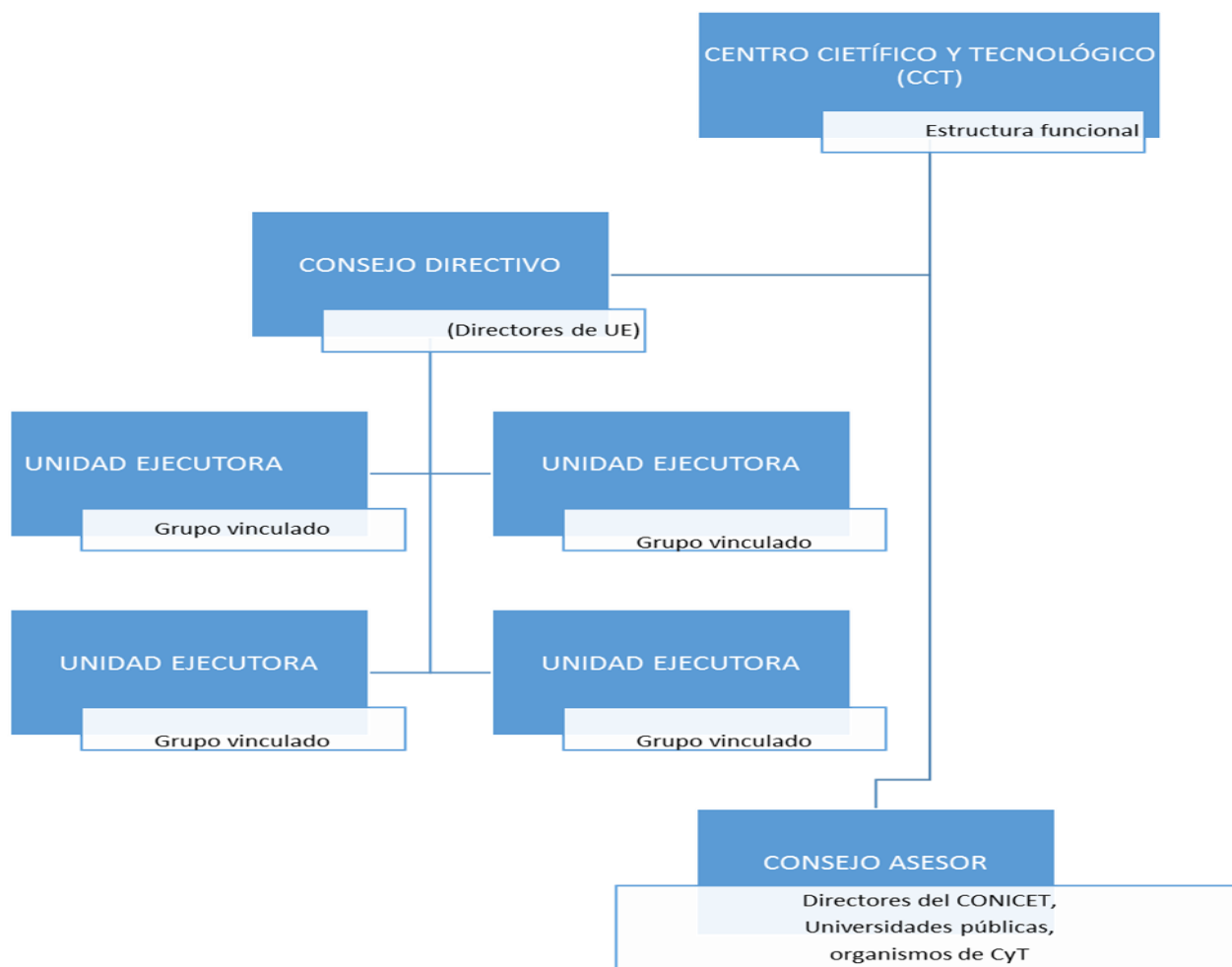
De esta forma la coordinación entre actores frente a los cambios en la red institucional del CONICET, implicó la emergencia de una gobernabilidad que posibilitara la participación

activa de los actores a nivel territorial (directores de centros y unidades de administración) en la toma de decisiones y en la implementación de políticas científicas.⁶⁹ Desde la perspectiva de la cultura burocrática, este modelo territorial reflejó un cambio en la estructura organizativa hacia una mayor autonomía y flexibilidad en la gestión administrativa, una centralización selectiva y descentralización funcional. Esta estrategia implicó concentrar ciertas funciones de toma de decisiones y control en los niveles superiores de la jerarquía, como el Directorio y la Presidencia, mientras se descentralizan las funciones de ejecución y gestión operativa a actores específicos involucrados en la investigación y la gestión. Dentro de esta reforma administrativa y burocrática que implicó que la totalidad del territorio nacional con estructuras y entidades del CONICET estuvieran bajo la jurisdicción de algún CCT -UAT, se contempló el siguiente esquema organizativo: CCT Buenos Aires, CCT La Plata, CCT Córdoba, CCT Noroeste, CCT Noreste, CCT Comahue.⁷⁰ En este caso, la centralización selectiva se manifestó en la concentración de funciones directivas clave en el Directorio y la Presidencia, lo que les otorgó un mayor control sobre las decisiones estratégicas y políticas de la institución. Mientras tanto, la descentralización funcional implicó delegar responsabilidades de ejecución y gestión operativa a actores de gestión-investigación, como los CCT y los directores de institutos y los equipos de investigación.

⁶⁹ Por ejemplo, en las áreas metropolitanas y del conurbano bonaerense, donde se concentraban la mayoría de las UE del CONICET, la falta de coordinación entre estas unidades condujo a una dispersión de esfuerzos y recursos administrativos. Por otro lado, varias regiones del interior del país carecían de Centros Científico Tecnológicos (CCT) y Unidades de Administración Territorial (UAT) para desempeñar funciones similares, lo que dificultaba la racionalización de la gestión. En el futuro, la aglutinación de estas unidades podría haber dado lugar a la formación de nuevas UE.

⁷⁰ Algunos Centros Regionales del CONICET estructurados alrededor de una unidad de servicios central y por un conjunto de unidades ejecutoras con distintas modalidades de vinculación administrativa (como el CRIBABB, CRICYT, CERIDE y CERIDER) reunían en aquella época las condiciones básicas para constituirse en Centros Científico Tecnológicos, para lo cual adecuaron su estructura directiva y administrativa.

Gráfico N° 25. Estructura funcional de los CCT a partir del 2006.



Fuente: Elaboración propia a partir de resolución de directorio 995/06.

Los Centros Científicos y Tecnológicos (CCT) estuvieron subordinados administrativamente al CONICET y para su adecuado funcionamiento, contaron con un Consejo Directivo y un Consejo Asesor. La dirección del CCT estuvo a cargo de un Consejo Directivo (CD) conformado por todos los directores de las Unidades Ejecutoras asociadas al centro. La tarea principal del CD consistió en coordinar las actividades científicas, establecer políticas de servicios y supervisar las funciones administrativas de la Unidad de Administración Territorial (UAT) del CCT. El gerente de la UAT podía participar en las reuniones del CD para proporcionar informes y recibir instrucciones de este órgano de gobierno. El director del CCT tenía un mandato de dos años, con la posibilidad de ser reelegido consecutivamente.

Fue seleccionado por el CD entre los directores y vice-directores de las Unidades Ejecutoras vinculadas al CCT. Desde la perspectiva de la cultura burocrática y una gobernabilidad académica vinculativa, se observó que el CCT se estructuró en torno a una jerarquía claramente definida, donde el Consejo Directivo ejerció un papel de liderazgo y supervisión sobre las actividades científicas y administrativas. Además, se establecieron roles y responsabilidades específicos para cada nivel de autoridad, lo que reflejó una clara división del trabajo y una distribución formal del poder dentro de la organización. Esta estructura también evidenció la existencia de una elite científica organizacional con un alto grado de autoridad ejecutiva, representativa y académica, dado que la toma de decisiones y la supervisión estuvieron centralizadas en el Consejo Directivo, compuesto por directores de Unidades Ejecutoras.

La dinámica de la política de promoción y financiamiento de proyectos

Las transformaciones en los mecanismos de apoyo a la ciencia desde el siglo XXI han revelado tendencias que también han afectado al SPI en la Argentina (Porta y Lugones, 2011; Whitley, 2011): i) las implicancias del incremento de la intervención estatal en la financiación y la evaluación de la investigación científica. ii) La prevalencia de criterios meritocráticos y académicos en los instrumentos de financiamiento. iii) un progresivo proceso de burocratización entre las élites científicas organizacionales.

La organización y supervisión de la actividad científica están estrechamente ligadas a la estructura y el control del trabajo científico, abordando aspectos como la formulación, diferenciación, coordinación y evaluación de las prácticas científicas (Whitley, 2011). En este contexto, “[...] la ciencia es una organización profesional de trabajo en la medida en que controla cómo se realiza el trabajo, cómo se lo evalúa, y sus criterios y procedimientos determinan el acceso a recompensas materiales” (Whitley, 2012: 88). Con el fin de ajustarse a los estándares de costo y calidad en la investigación científica, las políticas de CyT en los últimos años se han centrado en la financiación basada en la evaluación de la investigación (Glaser, *et al.*, 2002). Además, las características propias de las instituciones a nivel nacional que influyen en la organización y dirección de la política científica están vinculadas a las diferencias en las competencias entre los investigadores, influenciadas por su reputación y la relevancia de sus contribuciones intelectuales publicadas. Por lo tanto, “la autonomía y el poder de los actores de la ciencia y modos de interacciones entre estos actores se definen

principalmente por las instituciones de política científica.” (Glaser, Laudel, Hinze y Butlr, 2002:30).

En este contexto, los mecanismos de financiamiento de proyectos del CONICET mantuvieron su continuidad durante los primeros años del siglo XXI, en colaboración con la ANPCYT. Es importante recordar que a finales de 1984, el CONICET había aprobado las “*Normas sobre registro, administración y rendición de cuentas de subsidios*”, basándose en la experiencia acumulada hasta entonces, especialmente en la concesión de subsidios para los PID y PIA, dos años y medio después, en junio de 1987, el Directorio aprobó las “*Normas sobre concesión, categorías y beneficiarios de los subsidios*”. El propósito de estas nuevas normas, que complementaban las anteriores, era aclarar y precisar los criterios que debían seguir tanto la comunidad científica al solicitar los subsidios como los administradores y evaluadores del organismo al tratar cada caso. Los PID y PIA, en términos de convocatorias (dirigidas, financiamiento, objetivos e impacto), se mantuvieron durante el período 1984-1999 (a excepción de 1997 durante la intervención de Del Bello). A fines de la década del noventa, el Directorio a través de la Resolución 2667/99 modificó la normativa anterior establecida en la Resolución 711/98 e incorporó lo dispuesto en la Resolución 1524/99. El cambio principal fue la elaboración, sanción y publicación del “*Manual operativo para la solicitud de fondos y su rendición de cuentas*”. Este manual recopiló todas las normativas necesarias para una correcta administración de los recursos. Se discontinuó el instrumento de los PID (que fueron absorbidos por el FONCYT de la ANPCYT) y se introdujeron en la cartera de instrumentos del CONICET las convocatorias a Proyectos de Investigación Plurianuales (PIP), dirigidos a investigadores pertenecientes o al CONICET, así como a Directores de Unidades Ejecutoras del CONICET. En el caso de las solicitudes de PIP presentadas por grupos de investigadores no afiliados a las Unidades Ejecutoras del CONICET ni con investigadores de CIC, se requería la cofinanciación de los proyectos. Los fondos de las convocatorias a PIP (al igual que los PID y PIA) provenían del Tesoro Nacional, del sistema de crédito público, de organismos internacionales y de la prestación de servicios científicos y tecnológicos.

Cuadro N° 76. Adjudicaciones de PIP del CONICET según área de conocimiento entre 2005-2009. En porcentajes.

ÁREA DE CONOCIMIENTO	ADJUDICACIONES DE PIP
Sociales y Humanidades	
Arquitectura	1%
Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales	2%
Filología, Lingüística y Literatura	1%
Filosofía, Psicología y Cs. de la Educación	3%
Historia, Antropología y Geografía	6%
Sociología y Demografía	2%
TOTALES	15%
Biología y Salud	
Biología	17%
Bioquímica:	9%
Ciencias Agrarias	3%
Ciencias Médicas	15%
Veterinaria	1%
TOTALES	45%
Exactas y Matemáticas	
Astronomía	2%
Física	8%
Matemática y Computación	2%
Química	5%
TOTALES	17%
Agrarias, Ingeniería y Materiales	
Ciencias de la Tierra, del Agua y de la Atmósfera	13%
Ingeniería Civil, Mecánica, Eléctrica e Ingenierías Relacionadas	2%
Ingeniería de Procesos Industriales y Biotecnología	7%
Tecnología	1%
TOTALES	23%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de CONICET, 2006:98, resoluciones del Directorio 2006,2009

El cuadro N° 76, proporciona una visión detallada de la distribución de proyectos PIP CONICET entre 2005 y 2009, permitiéndonos analizar la asignación de recursos y el reconocimiento dentro de cada área de conocimiento. Se destaca que la mayoría de los proyectos aprobados se concentran en el área de Biología y Salud, representando el 45% del total. Le siguen en importancia el área de Agrarias, Ingeniería y Materiales, con el 23% de los proyectos. Por último, las áreas de Sociales y Humanidades, así como de Exactas y

Matemáticas, muestran porcentajes más bajos en comparación, con el 15% y 17% respectivamente.

En el ámbito de las Ciencias Sociales y Humanidades, observamos que disciplinas como Historia, Antropología y Geografía tienen una representación destacada, alcanzando el 6% de las adjudicaciones. Asimismo, Filosofía, Psicología y Ciencias de la Educación también muestran una participación significativa, alcanzando el 3%. Por otro lado, las áreas restantes tienen una presencia menor en la asignación de proyectos PIP.

En el campo de la Biología y Salud, Biología y Ciencias Médicas emergen como las disciplinas dominantes, representando en conjunto el 32% de las adjudicaciones (17% y 15% respectivamente). Además, la Bioquímica también muestra una presencia considerable, con un 9%. En contraste, las Ciencias Agrarias y la Veterinaria presentan una participación más modesta en comparación con Biología y Ciencias Médicas.

En el ámbito de las Exactas y Matemáticas, la Física lidera con un 8% de proyectos adjudicados, seguida de cerca por la Química, que alcanza un 5%. Astronomía y Matemática y Computación, aunque presentes, muestran una menor participación en comparación con Física y Química.

En cuanto a las Agrarias, Ingeniería y Materiales, las Ciencias de la Tierra, del Agua y de la Atmósfera son las disciplinas predominantes, representando el 13% de las adjudicaciones durante el período analizado. La Ingeniería de Procesos Industriales y Biotecnología también tiene una representación significativa, con un 7%. Otras áreas presentan una participación más reducida en comparación con estas disciplinas principales.

Cabe destacar que a partir de 1996, los PICT del FONCYT pasaron a ocupar un rol predominante en la política de promoción de investigación en el SPI,⁷¹ en particular en los investigadores de CIC del CONICET. Durante el período 1996-2002, se fue consolidando la confianza en el SPI sobre el funcionamiento de la Agencia y del FONCYT, lo cual estaba relacionado con los instrumentos de promoción científica y desarrollo de capacidades internas en la institución.

⁷¹ La finalidad de los PICT es la generación de nuevos conocimientos en todas las áreas científicas y tecnológicas, cuyos resultados estén *a priori* destinados al dominio público y no sujetos a condiciones de confidencialidad comercial (FONCYT, 2003). El mecanismo de evaluación del PICT, al igual que los otros instrumentos del FONCYT, intenta mantener un equilibrio entre el criterio de calidad, aportado por los pares de la comunidad académica, y el criterio de pertinencia, definido por comisiones *ad hoc*.

Cuadro N°77. Características de las convocatorias PICT 1996-2008.

PERIODO	CARACTERÍSTICAS DE LAS CONVOCATORIAS PICT
1996-2004	I.- Proyectos de investigación abiertos a todas las áreas del conocimiento científico y tecnológico (Temas Abiertos) presentados por: A. Grupos Consolidados B. Grupos de Reciente Formación C. Redes formadas por varios grupos de investigación con amplia cobertura territorial y multidisciplinarios II.- Proyectos de investigación sobre Temas Prioritarios presentados por: A. Grupos Consolidados B. Grupos de Reciente Formación C. Redes formadas por varios grupos de investigación con amplia cobertura territorial y multidisciplinarios III. Proyectos de investigación presentados por investigadores menores de 40 años. Esta es una convocatoria de la SeTCIP administrada por el FONCYT. Proyectos de investigación cofinanciados por instituciones o empresas (Proyectos Orientados).
2005-2008	En esta convocatoria se llamó a la presentación de proyectos en las siguientes categorías: I. TEMAS ABIERTOS: Proyectos de investigación científica y tecnológica abiertos a todas las áreas del conocimiento. II. AREAS PRIORITARIAS: Proyectos de investigación científica y tecnológica inscriptos en Áreas de alta prioridad e impacto económico y social. III. RAICES: Proyectos de investigación científica y tecnológica que incluyan en el Grupo Responsable un miembro del Programa Raíces de la SECyT. IV. START-UP: Proyectos de investigación científica y tecnológica orientados a la creación, en el mediano plazo, de nuevas competencias tecnológicas y/o nuevas competencias en el mercado de bienes y servicios TIPOS DE PROYECTOS Los proyectos podrán ser propuestos por: A. Un Equipo de Trabajo. B. Un Investigador Joven de hasta 36 años C. Una Red formada por no menos de tres Equipos de Trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de convocatorias PICT del período 2000-2008.

El cuadro N°77, proporciona una visión detallada de las características de las convocatorias de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) en diferentes períodos, desde 1996 hasta 2008.

Durante el período 1996-2004, las convocatorias PICT se dividieron en tres categorías principales. La primera, denominada "Proyectos de Investigación Abiertos a Todas las Áreas del Conocimiento Científico y Tecnológico (Temas Abiertos)", permitía la presentación de propuestas por parte de Grupos Consolidados, Grupos de Reciente Formación y Redes formadas por varios grupos de investigación multidisciplinarios. La segunda categoría incluía "Proyectos de Investigación sobre Temas Prioritarios", con la misma variedad de actores presentando propuestas. La tercera categoría consistía en "Proyectos de Investigación

presentados por investigadores menores de 40 años", cofinanciados por instituciones o empresas, y administrados por la SeTCIP a través del FONCYT.

En el período 2005-2008, las convocatorias PICT presentaron una evolución en sus categorías. Se mantuvieron las categorías de "Temas Abiertos" y "Áreas Prioritarias" para proyectos de investigación, pero se introdujeron nuevas categorías, como "Raíces" y "Start-Up", dirigidas a promover la investigación en áreas específicas o con objetivos orientados a la creación de nuevas competencias tecnológicas y oportunidades de mercado. Además, se establecieron diferentes tipos de proyectos, como aquellos presentados por un Equipo de Trabajo, un Investigador Joven de hasta 36 años, o una Red formada por no menos de tres Equipos de Trabajo.

En resumen, a lo largo de estos períodos, las convocatorias PICT han evolucionado en términos de la diversidad de categorías, tipos de proyectos y actores involucrados, reflejando un enfoque más amplio y estratégico en la promoción y financiamiento de la investigación científica y tecnológica en Argentina.

Cuadro N°78. Beneficiarios de proyectos PICT 2004-2006

Beneficiarios de proyectos PICT 2004-2006	Adjudicaciones
CONICET	30%
UBA	24%
UNLP	7%
UNC	7%
CNEA	5%
UNL	3%
UNMP	3%
FUNDACION INSTITUTO LELOIR	3%
UNCPBS	2%
UNR	2%
INTA	2%
UNRC	2%
UNS	2%
UNQ	2%
UNT	2%
ANM	1%
UNSM	1%
UNComa	1%
UNSL	1%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de resolución de adjudicaciones de proyecto, 2004,2005,2006.

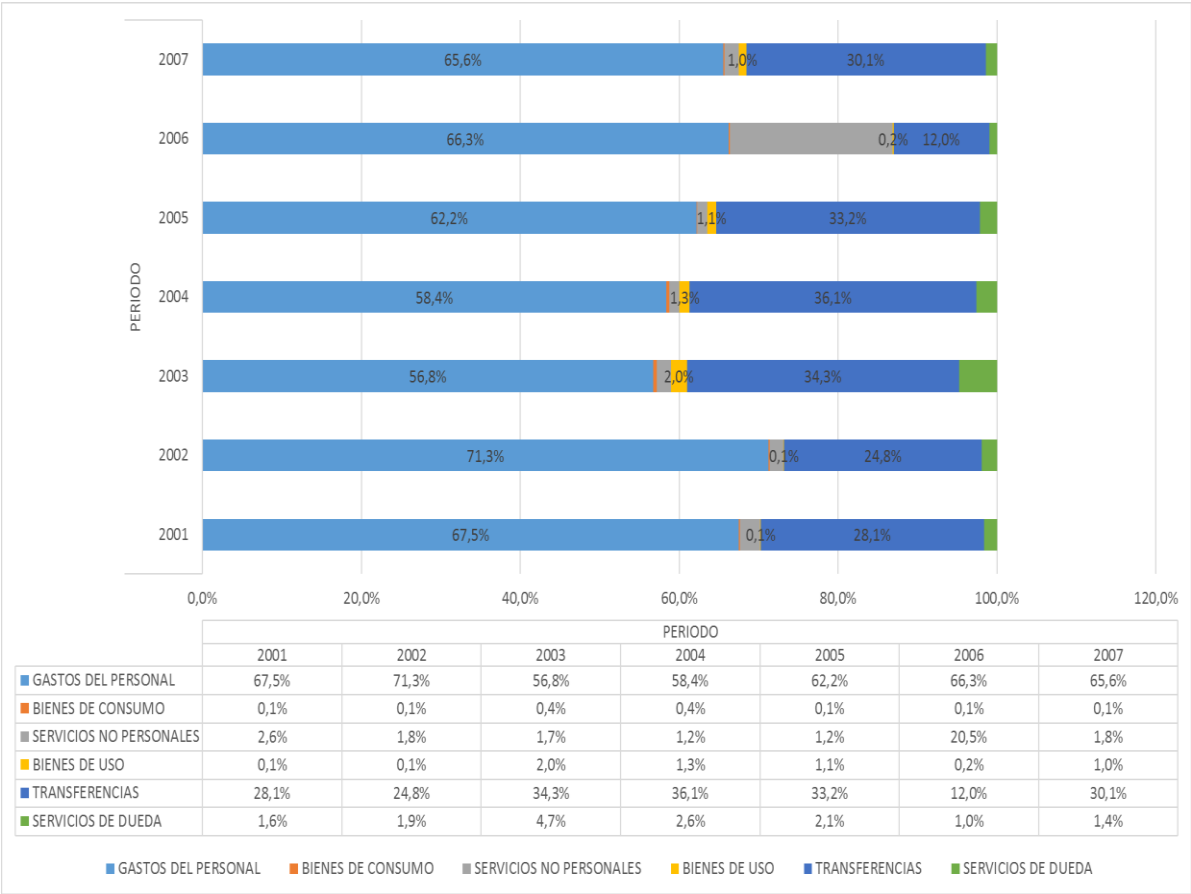
El cuadro N°78 proporciona información sobre las adjudicaciones de proyectos PICT entre 2004 y 2006 según el lugar de trabajo de los investigadores responsables, detallando los beneficiarios de los PICT y el porcentaje de adjudicaciones correspondiente a cada institución. Los investigadores del CONICET que tiene como lugar de trabajo institutos de completa dependencia o de doble pertenencia son quienes han registrado la mayor proporción de adjudicaciones, representando el 30% del total. Esto sugiere un alto nivel de participación de los investigadores miembros de CIC en las convocatorias y adjudicaciones de PICT entre el 2004-2006. La UBA (Universidad de Buenos Aires) es la segunda institución más beneficiada, con el 24% de las adjudicaciones en investigadores universitarios. Dado su prestigio y tamaño, también ocupó una posición destacada en la distribución de PICT. Otras universidades importantes, como la UNLP (Universidad Nacional de La Plata) y la UNC (Universidad Nacional de Córdoba) también tienen una participación significativa, con el 7% de las adjudicaciones cada una. Los institutos tecnológicos como la CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica) y el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) también tienen una representación notable, con el 5% y el 2% de las adjudicaciones respectivamente. Las demás instituciones listadas contribuyen en menor medida al total de adjudicaciones, cada una con un porcentaje menor al 3%.

Resumen integrado de los principales hallazgos del capítulo VII

El concepto de gobernanza académica vinculativa se refiere a un enfoque de gobernanza que reconoce y trabaja en colaboración con los actores externos, como la industria, el gobierno y el sector empresarial, para influir en las políticas y decisiones dentro de la institución académica (Catwell and Kauppinen, 2014). El CONICET a partir del 2003y hasta el 2008 durante la gestión de Charreau orientó su agenda política a estrechar los vínculos con la SECYT (o MINCYT a partir del 2008) y las universidades públicas. La gobernanza académica vinculativa implicó la creación de estructuras y mecanismos de gobierno que facilitaran y promuevieran la colaboración y la interacción entre instituciones científicas. En este sentido, la política de crecimiento de recursos humanos (miembros de CIC, CPA y becarios) del CONICET se enmarcó en un presupuesto que se orientó los recursos a la ejecución científica. El sistema presupuestario constituye durante el período 2003-2007 una herramienta de gestión administrativa para el Consejo, en el cual se definieron los recursos financieros disponibles en términos de gastos corrientes y de capital (así como las fuentes de

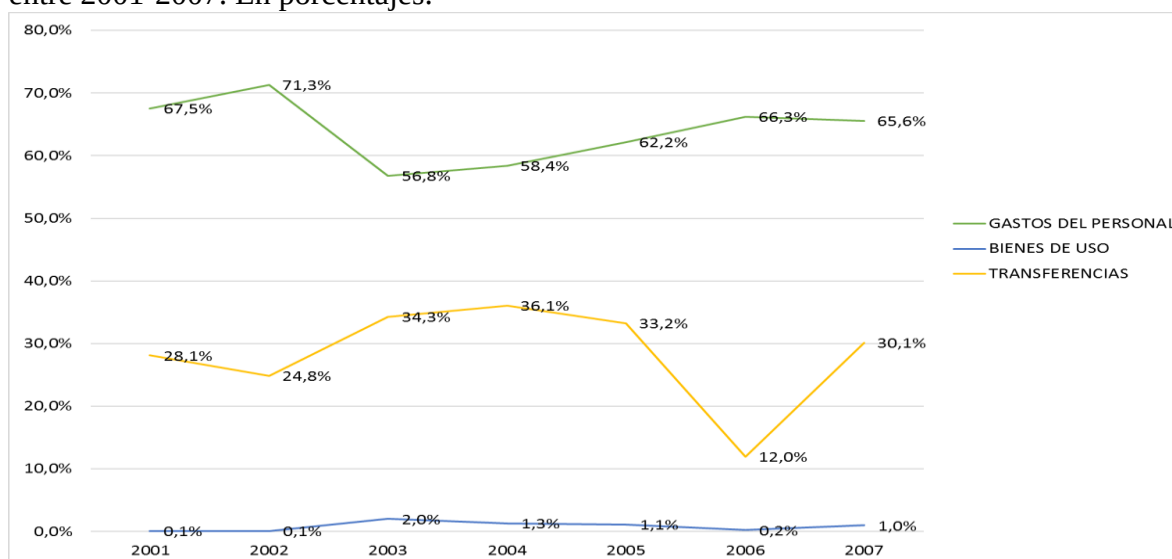
los recursos a utilizar). Por otro lado, representó un instrumento de planificación orientado al crecimiento interno, pero en vínculo con las universidades públicas.

Gráfico N°26. Presupuesto del CONICET entre 2001-2007 según incisos.



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos del CONICET 2001-2007.

Grafico N° 27. Evolución de gastos personales, bienes de uso y transferencias del CONICET entre 2001-2007. En porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos del CONICET 2001-2007.

En el gráfico N° 26 se visualiza la distribución del presupuesto del CONICET por incisos y en el gráfico N° 27 se refleja la evolución de los rubros más predominantes del presupuesto del Consejo. En general, el presupuesto muestra un aumento a lo largo del período, lo que sugiere un crecimiento en las actividades y responsabilidad del Consejo. El rubro gastos de personal, que abarca personal jerarquizado de CIC, CPA, personal de becas, cargos directivos, gerenciales y administrativos se destacó por una caída de 14.5 pp. entre 2001-2002 y posteriormente un aumento significativo a partir del 2003 al 2006, pasando del 56,8% al 66,3% (con una diferencia de 9,5 pp.) Este incremento coincide con el crecimiento de la política de contratación de personal. El rubro transferencias de gastos corrientes al sector privado también muestra un aumento notable en particular entre el 2003-2004 y 2007.

En este sentido, la disponibilidad de un presupuesto adecuado para respaldar la expansión de recursos humanos, junto con la presencia de un Directorio y una presidencia con capacidades de gestión sólidas para mantener las políticas de, permitió que el CONICET se consolidara como una de las instituciones principales en la agenda política a partir de 2003. El nombramiento de Eduardo Charreau en 2002 y su continuidad en la presidencia proporcionaron un punto de estabilidad que concilió los intereses de los actores burocráticos y políticos de la SECYT con los actores arraigados en la tradición científica del CONICET.

La gobernanza académica vinculativa en el CONICET se caracterizó por diversos aspectos fundamentales:

- i) El fortalecimiento de las capacidades de gestión interna de los actores tradicionales involucrados en la planificación, gestión y dirección de la política científica del Consejo (Presidente, Directorio y Directores de unidades ejecutoras y CCTs). Asimismo, la creación de una estructura gerencial burocrática (con las GDCT, GEA y GO) con tareas rutinarias y conocimientos especializados en administración y aplicación de normativas contribuyó a reforzar las estrategias de descentralización funcional de la gestión del CONICET, satisfaciendo así las demandas científicas fuertemente influenciadas por criterios meritocráticos;
- iii) El fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en la evaluación (Comisiones Asesoras Disciplinarias, Junta de Calificación y Promoción) ante la expansión de la política de ejecución del CONICET, lo que generó un aumento en los intereses relacionados con una cultura académica. Sin embargo, estos cambios apenas revirtieron el enfoque cientificista, que prioriza las publicaciones en revistas internacionales con revisión por pares, sin desarrollar políticas proactivas enfocadas en el crecimiento integral;
- iv) La creación de estructuras de legitimación con la SECYT y la comunidad de investigadores por parte de los líderes del CONICET, demuestra la habilidad de las autoridades del Consejo para procesar y aplicar decisiones políticas de manera institucional. En este contexto, la gobernabilidad académica vinculativa abarcó procesos como la eficacia, legitimidad y estabilidad. La eficacia, en términos de la capacidad del Directorio y el Presidente para alcanzar los objetivos de la agenda política y satisfacer las demandas de la comunidad del CONICET, fortaleció los niveles de legitimidad ante la SECYT. Asimismo, la estabilidad en la dirección y en las políticas de ejecución y promoción permitió reducir las tensiones internas con la población beneficiaria del CONICET (investigadores y becarios);
- v) La estabilización de las funciones de ejecución por parte del CONICET (en menor medida la promoción), así como las funciones de financiamiento científico por parte de la ANPCYT (como su brazo financiero), provocaron un cambio en el equilibrio de poder dentro del SPI, a favor de la entonces SECYT y en detrimento del CONICET. Desde una perspectiva organizativa, este proceso culminó con la elevación de la Secretaría al rango de Ministerio a fines de 2007. Se buscó establecer una división del trabajo que separara las funciones de

planificación y regulación, promoción y ejecución de políticas de CyT. Sin embargo, estas iniciativas se vieron limitadas por las tradiciones y prácticas arraigadas en las organizaciones desde su creación y desarrollo. A pesar de estas limitaciones, las innovaciones introducidas fortalecieron la necesidad constante de articulación y coordinación para el adecuado funcionamiento del sistema. La especialización resultante de esta división del trabajo se manifestó en la forma en que se organizaron los organismos, generando importantes aprendizajes institucionales. En este contexto, se observan similitudes en términos de intereses y objetivos burocráticos entre el CONICET, la SECYT y la ANPCYT. A partir de 2007, se evidenciaron objetivos compartidos entre el CONICET y la SECYT/MINCYT en relación con el desarrollo tecnológico y los vínculos con el mundo productivo. Por ejemplo, la Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación dentro de la Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación del MINCYT y la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico dentro del CONICET comparten objetivos y funciones. Sin embargo, es importante destacar que la Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación tiene una perspectiva más amplia, incluyendo a todos los organismos de CyT y los sectores productivos, mientras que la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico se centra en los centros e institutos de investigación que integran el CONICET.

vi) Con la promulgación de la Ley de Educación Superior en 1995, se observó un cambio notable en el panorama de los estudios de postgrado. Inicialmente enfocados en la expansión de programas de especialización y maestría, el impulso hacia la creación de programas de doctorado se manifestó más posteriormente, como resultado de las políticas adoptadas después de la crisis económica de 2001-2002. Desde el comienzo del siglo XXI, el CONICET ha desempeñado un papel fundamental en el impulso de las carreras de postgrado en las universidades a través de sus programas de becas doctorales de convocatoria anual, los cuales han contribuido significativamente a expandir la oferta educativa. Este aumento en el número de candidatos a doctorado ha generado una reestructuración en los programas existentes y ha propiciado el surgimiento de nuevos programas en las universidades. En el contexto argentino, la implementación de programas de becas posdoctorales actuó como un factor que alivió temporalmente la presión sobre la CIC del CONICET. El resultado del rápido aumento del sistema de becas, reflejo de un notable incremento en el presupuesto público destinado a la formación de nuevos investigadores, fue claramente positivo. La comunidad académica y

el sistema universitario argentino respondieron de manera ágil a las nuevas circunstancias. Sin embargo, este éxito tuvo su contraparte en que las demandas dirigidas hacia los programas de doctorado, a pesar de haber sido canalizadas a través de procesos de acreditación, no provocaron cambios significativos en los métodos tradicionales de funcionamiento de dichos programas. Al principio, los organismos científicos que recibieron aumentos considerables en sus presupuestos para revitalizar sus equipos de investigación, se beneficiaron de estos esfuerzos hasta alcanzar niveles en los que mantener el ritmo de crecimiento se volvió complicado. Por otro lado, organismos científicos, tanto provinciales como nacionales, no lograron el mismo éxito en este aspecto y no pudieron absorber eficazmente los nuevos recursos humanos formados a nivel doctoral. Aunque las universidades jugaron un papel central en las políticas de formación de doctores del CONICET durante la primera década de los años 2000 y fueron grandes beneficiarias de los programas de becas, no lograron integrar completamente sus procesos de contratación de docentes a esta nueva realidad. La posibilidad de abordar este problema, es decir, la promoción de la contratación de doctores para fortalecer los equipos académicos de las universidades, no resultó sencilla, especialmente debido a la fuerte autonomía ejercida por las universidades, que impidió una intervención directa de las políticas públicas en sus decisiones. Por lo tanto, la estrategia principal consistió en generar incentivos para que los docentes universitarios obtuvieran sus doctorados, ya sea a través de programas de becas específicos para la finalización de los doctorados o mediante la implementación de aumentos salariales adicionales por la obtención de títulos de postgrado, particularmente el de doctor, a partir de 2008. Una segunda respuesta, aunque incipiente, fue considerar la inserción de los doctores en la administración pública, donde, como consecuencia de las políticas de reforma del Estado aplicadas en la década de 1990, se produjo una disminución de los recursos humanos altamente calificados en las burocracias públicas.

iv) Los elementos que hemos presentado lleva a considerar que la reconstrucción de los vínculos entre el CONICET y las universidades públicas a partir de los dos mil no fueron homogéneas. En este sentido, es importante no perder de vista el último período de dictadura cívico-militar como un punto de inflexión, ya que fue durante esos años cuando se agudizó la brecha entre el CONICET y las universidades públicas. Esta separación entre la investigación y la enseñanza ha perdurado más allá del régimen dictatorial y se ha convertido

en una característica estructural del ámbito científico-universitario argentino (Bekerman, 2018). Desde la recuperación presupuestaria en el área de ciencia y tecnología a partir de 2003, se llevaron a cabo medidas para restablecer los lazos entre estas instituciones, como el fortalecimiento de los recursos del CONICET con base en las universidades o el aumento de los institutos de doble dependencia. No obstante, el impacto de los recursos del CONICET, tanto en los institutos como en los investigadores, en los sistemas de carrera docente de las universidades, en el acceso a subsidios, en la presentación de proyectos de investigación y en las nuevas dinámicas de producción y difusión del conocimiento que podrían emergieron en los institutos de doble dependencia, se desarrollaron en un marco de desigualdades que se han intensificado a medida que el CONICET y las universidades públicas ha experimentado una expansión en las últimas décadas, y han dado forma a estilos y perfiles científicos divergentes que coexisten en el mismo ámbito.

Cuarta parte: Cierre de tesis

Capítulo VIII. Conclusiones

Esta investigación analizó los procesos de gobernanza y los cambios en la gobernabilidad del CONICET, en el marco del SPI de la Argentina, durante el período comprendido entre 1983 y 2008. Se llevó a cabo un abordaje de la variabilidad en las capacidades de los actores internos para ejercer autoridad y autonomía, así como la emergencia y confrontación de distintas culturas políticas dentro de la institución. Al reconstruir y analizar los cambios en la gobernanza y la emergencia de tipos de gobernabilidades diferentes en la historia del CONICET, se identificaron un conflicto persistente entre los valores y organización propios de la cultura burocrática frente a la cultura académica. Este conflicto varió en intensidad dependiendo del área funcional y el rol de los actores, presentando momentos de yuxtaposición a lo largo de la historia institucional.

Para profundizar en los procesos de gobernanza y sus efectos sobre la gobernabilidad interna del CONICET en el periodo mencionado, esta tesis exploró una serie de problemas interconectados. Tras establecer el marco teórico-metodológico en los capítulos dos y tres, y ofrecer una reconstrucción histórica de la situación del CONICET entre 1958 y 1983, se presentaron los hallazgos correspondientes capítulos cinco, seis y siete que abarcaron el período 1983-2008.

El capítulo cuatro utilizó estudios previos del campo CTS, así como fuentes secundarias y primarias, para abordar el contexto de creación del CONICET en 1958 y su evolución bajo la presidencia de Bernardo Houssay hasta 1971. Se analizó el desarrollo institucional a través de la revisión de normativas y funciones asignadas, la estructura directiva, los principales mecanismos de promoción y ejecución y las relaciones de vinculación con las universidades públicas. Además, se examinaron las repercusiones de la reforma del Estatuto de la CIC y CPA en 1973 y el aumento significativo en recursos humanos e infraestructura durante la última dictadura cívico-militar entre 1976-1983. Este análisis resultó fundamental para comprender cómo los cambios implementados en el CONICET afectaron su funcionamiento y gobernabilidad con el retorno de la democracia en 1983.

Los procesos de gobernanza en el CONICET han ejercido influencia en la evolución de las dinámicas de gobernabilidad entre los distintos actores internos.

Durante el período analizado para esta tesis, comprendido entre 1983 y 2008, los procesos de gobernanza del CONICET implicados en la toma de decisión y el ejercicio del control institucional, implicó la participación de diversos actores y la gestión de recursos. Estas dinámicas se caracterizaron por una variedad de mecanismos y estrategias de coordinación, que evolucionaron en respuesta a la compleja interdependencia entre actores con grados de autoridad y autonomía diferentes. Los procesos de gobernanza académicos que pregonaron las administraciones del CONICET se configuraron en torno a mecanismos y estrategias que orientaron las políticas en base distintos enfoques: la gobernanza académica normativista entre 1983-2008 con la gestión de Abeledo entre 1983-1989; la gobernanza académica corporativa durante las gestiones de Matera y Liotta entre 1989-1996; la gobernanza académica reformista con Del Bello en 1996; y la gobernanza académica vinculativa con Charreau entre 2003-2008. En este sentido, los procesos de gobernanza configuraron estructuras y mecanismos (algunas que se mantuvieron durante una administración específica, otras que lograron mantenerse en el tiempo) que orientaron y articularon las relaciones entre los diferentes del CONICET. Estos procesos afectaron a la capacidad de gobierno, por lo tanto, a la gobernabilidad institucional afectada por los cambios en la toma de decisiones, la asignación de recursos y la gestión de políticas con objetivos tanto burocráticos como académicos. Los diferentes enfoques de gobernanza identificados en la historia del CONICET han tenido implicaciones significativas en la configuración de la gobernabilidad y, por lo tanto, en las capacidades de autoridad, autonomía y rasgos culturales de los actores involucrados.

La gobernanza académica normativista se caracterizó por un énfasis en la aplicación rigurosa de normas y reglamentos preestablecidos para la toma de decisiones en el ámbito académico del CONICET. En este contexto, el liderazgo, la participación y el control sobre la toma de decisiones se basaron en el cumplimiento transparente de funciones y en la delimitación de las capacidades de autoridad y autonomía de los actores institucionales.

Por otro lado, la gobernanza académica corporativa sugirió una tendencia hacia la consolidación del poder en las élites científicas organizacionales del CONICET, lo que pudo haber limitado la inclusión de diversas perspectivas y la equidad en la toma de decisiones. Este enfoque destacó cómo ciertos grupos o individuos pudieron haber ejercido una

influencia desproporcionada en los procesos de toma de decisiones y en la definición de agendas de investigación.

La perspectiva de la gobernanza académica reformista implicó la implementación de cambios estructurales en el CONICET con el objetivo de mejorar su eficiencia y capacidad de respuesta. Se enfocó en iniciativas de modernización y adaptación a nuevos desafíos, promoviendo la innovación en los procesos de gestión académica y burocrática.

En contraste, la gobernanza académica vinculativa reflejó un interés por la colaboración y la cooperación entre diferentes actores dentro del CONICET, así como con otras instituciones y organizaciones externas. Este enfoque buscó establecer una coordinación sostenida y coherente entre una variedad de actores con diferentes propósitos.

Los cambios en la gobernanza del CONICET han configurado un espacio de dirección influenciado por la dinámica del reformismo burocrático y los principios de la meritocracia académica.

Los actores directivos del CONICET, como el Presidente y los miembros del Directorio, han desempeñado roles de liderazgo y han tomado decisiones estratégicas para dirigir y gestionar el Consejo. No obstante, este grupo no es homogéneo, ya que existen diferencias en las capacidades de autoridad y autonomía entre el Presidente y los miembros del Directorio. El rol presidencial ha estado condicionado no solo por la eficiencia en la toma de decisiones, sino también por su capacidad de adaptación a las presiones internas, incluyendo el Directorio, las Comisiones Asesoras Disciplinarias y la Junta de Calificación y Promoción, así como a los directores de institutos. Durante los períodos de gobernanza académica normativista, con la presidencia de Carlos Abeledo (1984-1989), y de gobernanza académica vinculativa en la presidencia de Eduardo Charreau (2002-2008), el cargo presidencial logró continuidad en el ejercicio de la autoridad y la autonomía. En contraste, durante la década del noventa, el cargo de Presidente experimentó inestabilidad y escasa legitimidad evidenciado en la corta duración de los largos cargos y liderazgos que no pudieron adaptarse a las presiones internas y externas del CONICET. En este sentido, se observa que tanto Abeledo como Charreau pudieron ejercer autoridad y autonomía gracias al respaldo del Directorio, las Comisiones Asesoras Disciplinarias, la SECYT y en el caso de Charreau los directores de institutos. Ambas presidencias se caracterizaron por una participación destacada en la toma de decisiones del Consejo mediante una centralización de los actos

administrativos, los cuales fueron delegados al Directorio a partir del segundo y tercer año de gestión.

Entre 1983-2008, el Directorio del CONICET experimentó varias reformas en la carta orgánica de las cuales dos fueron las más relevantes y constantes en el tiempo: i) la primera reforma fue durante la gestión de Abeledo, en el cual se instrumentó un Directorio constituido de cinco miembros y un Presidente; la segunda reforma relevante (obviando las modificaciones aplicadas durante las gestiones de Matera y Liotta) surge en 1996 con Del Bello, en el cual el Directorio pasa a estar conformado por ocho miembros (elegidos por elecciones internas) y un Presidente. Esta evolución reflejó la preocupación por la democratización de la institución y la transparencia, así como la vinculación estrecha con valores académicos.

Durante la gestión de Abeledo con el radicalismo, los miembros del Directorio provenían principalmente de la docencia universitaria y la investigación, lo que subrayaba la importancia otorgada a la experiencia en el ámbito universitaria en la gestión de la institución. La evolución del Directorio del CONICET durante el período 1989-1996 con el primer menemismo refleja cambios significativos en su estructura, composición y funciones, lo que a su vez tuvo un impacto en el rol y la dirección estratégica de la institución.

Inicialmente, con el inicio de la administración menemista a fines de 1989 con Matera en la SECYT, se estableció un Directorio compuesto por ocho miembros representativos de diversas áreas del conocimiento, nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, en abril de 1991, se desarrolla una nueva reformulación de la estructura y composición del Directorio, estableciendo que la presidencia del mismo estaría a cargo del secretario de la SECYT. Esta decisión marcó un cambio significativo en la gestión, pasando de un modelo centralizado con una presidencia y un Directorio con alta autoridad y autonomía durante el radicalismo a un modelo de inestabilidad y deslegitimación interna con la gestión de Matera. A fines de 1995 con la administración de Liotta, se llevó a cabo otra reforma de la carta orgánica del CONICET, revirtiendo los cambios introducidos en 1991. La presidencia del CONICET dejó de estar a cargo del secretario de la SECYT y se amplió la composición del Directorio de ocho a quince miembros. Esta reestructuración buscaba una distribución más equitativa a lo largo de diversas áreas del conocimiento y entre investigaciones básicas y aplicadas, aunque se redujo la participación de tecnólogos. En este contexto de cambios en

la composición y funciones del Directorio, se evidencia una falta de planificación y debilidad política, así como una serie de fluctuaciones en la dirección estratégica de la institución. Esto se reflejó en la defensa inicial de la fusión del CONICET con la SECYT por parte del secretario de la SECYT, seguida por el anuncio posterior de la recuperación de la autonomía del CONICET apenas cuatro meses después. En resumen, el rol del Directorio del CONICET durante el periodo 1989-1996 estuvo marcado por cambios las formas de representación y toma de decisiones, reflejando diferentes enfoques en la gestión estratégica de la institución, así como una serie de tensiones y fluctuaciones en la relación con otras instituciones de CyT. En contraste, la reconfiguración del Directorio con la reforma de 1996 introdujo cambios en el proceso de designación de sus miembros, con una mayor representación de diversas áreas del conocimiento y la inclusión de representantes de la industria, el agro, las provincias y las universidades. Esto manifestó una preocupación por ampliar la base de legitimidad y representatividad del Directorio, así como una mayor apertura hacia los sectores no académicos.

La aparición de un modelo de gestión descentralizado posburocrático con la creación de las gerencias en 1996.

El Consejo experimentó un desarrollo de sus capacidades de gerenciamiento con la implementación de nuevas estructuras de trabajo divididas en tres áreas gerenciales distintas: Gestión Operativa, Evaluación y Acreditación, y Desarrollo Científico y Tecnológico, complementadas por una Asesoría Legal (según el Decreto N° 1664/1996). Más allá de las particularidades que emergen en la organización de estas áreas, se pueden resaltar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se ha observado un avance significativo en las estructuras administrativas como consecuencia del crecimiento de la infraestructura, impulsado por el incremento en el número de unidades ejecutoras y la creación de Centros Científicos y Tecnológicos (CCT) a partir del 2006, focalizando en aspectos menos relacionados con la dimensión académica. En segundo lugar, se ha evidenciado un aumento en la autoridad para la toma de decisiones y una mayor autonomía en la gestión de recursos por parte de las gerencias. De hecho, algunos expertos consideran que este desarrollo reciente ha tendido a diluir, hasta cierto punto, el núcleo esencial de la gestión del organismo, en favor de aspectos más normativos. Desde un enfoque cuantitativo, esta estructura se caracteriza por su modesto tamaño, aunque su carga de trabajo, medida principalmente por el crecimiento

del personal de investigación, ha experimentado un crecimiento exponencial, especialmente a partir del año 2004. La gestión del CONICET se ha guiado por una burocracia cuyas actividades están altamente estandarizadas y requieren competencias especializadas en administración y aplicación de normativas. Desde finales de la década de 1990, se han introducido gradualmente cambios relacionados con un modelo de gestión descentralizado posburocrático. En este contexto, el CONICET inicialmente comenzó a solicitar la contratación de profesionales altamente cualificados, con una sólida formación técnica y habilidades de planificación. Durante el período 1983-1989 en el marco de procesos de gobernanza académica normativista, el Departamento de Programación y Acreditación fue un actor con autoridad para proponer reformas en los instrumentos de promoción y ejecución del CONICET, sin embargo, funcionaba como un actor asesor al Directorio y particularmente del Presidente. Con la reforma de 1996, la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico se posiciona como un actor central para canalizar las reformas del Secretario de la SECYT (Del Bello, quien fue interventor del Consejo durante seis meses hasta fines de 1997). La autoridad para la aplicación de normativas regulatorias por sobre los directores de institutos, conllevó a un conflicto con los distintos cargos presidenciales que se sucedieron entre 1997-2002. A partir del 2003 con Charreau en el CONICET, la estabilidad y legitimidad en el cargo presidencial fue desplazando el rol influyente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, la cual fue ocupando un rol asesor para el Directorio y la presidencia. En el contexto en el que la burocracia desempeña un papel activo en la configuración y desarrollo de la política científica, se pueden identificar dos facetas del CONICET a partir del 2004 cuando se configura una gobernanza académica vinculativa. Por un lado, existe una estructura central dirigida por las gerencias, las cuales supervisan la gestión de la carrera de investigación y las becas. Por otro lado, están los institutos, que operan de forma autónoma. A lo largo de la historia de la institución, los investigadores que forman parte de este sistema de institutos y centros de investigación han mostrado resistencia a recibir directrices externas. Estos investigadores ejercen su influencia sobre el Consejo a través del Directorio, donde predominan los intereses y directrices burocráticas, aunque también se reconocen los valores inherentes a las grandes áreas del conocimiento en las que se organiza la investigación. Sin embargo, la relación entre el Directorio y la burocracia en las gerencias presenta cierta ambigüedad. Las gerencias tienen un alto grado de autoridad y autonomía, lo que les permite

influir en la agenda del Directorio mediante la presentación de informes y la sugerencia de prioridades. Este ejercicio del poder, basado en la posición en la estructura organizativa, se considera una responsabilidad, en el sentido de "acompañar" al Directorio en sus decisiones. Esta dinámica se establece siempre y cuando las gerencias estén alineadas con la Presidencia del Directorio. Por otro lado, el Directorio, tradicionalmente abrumado por la carga de trabajo administrativo, tiende a cumplir su función de manera ritual y formal. Por otro lado, a nivel de los institutos y centros de investigación, los propios investigadores suelen encargarse de las actividades administrativas relacionadas con los proyectos, como la presentación a convocatorias y la rendición de gastos.

La labor administrativa realizada por las estructuras burocráticas constituye el cimiento para el progreso de la investigación en los institutos del CONICET, así como a nivel central. Este trabajo se basa en procesos rigurosos y altamente estandarizados, caracterizados por una rutina que permite cierta flexibilidad para ajustes o modificaciones conforme a las tendencias o requerimientos en los diferentes campos disciplinarios. Históricamente, en el CONICET ha prevalecido una orientación burocrática interna, fundamentada en la confianza de que los líderes institucionales provienen del ámbito de la CyT, específicamente del CONICET. Esta burocracia se adscribe al esquema weberiano que distingue entre concepción y ejecución. Su capacidad para adaptarse a las directrices establecidas por la dirección política en turno parece no presentar fisuras significativas, lo que facilita la realización de las actividades de manera objetiva y desapasionada. Existe una tendencia a fomentar características relacionadas con el compromiso con el interés público, particularmente evidente tras las reformas de 1996 y la creación de las gerencias. La importancia de la carrera profesional ha sido una constante a lo largo de la historia del CONICET, al igual que la estabilidad y continuidad de los cargos de liderazgo en los ámbitos de evaluación, institutos y centros regionales.

La influencia de la gobernanza en la autonomía y autoridad de las comisiones evaluativas del CONICET

Los resultados de esta investigación doctoral ofrecen contribuciones significativas para entender cómo los procedimientos de gobernanza institucional influyen en la capacidad de las comisiones asesoras y la junta de calificación del CONICET para llevar a cabo sus funciones de evaluación. Estos hallazgos se basan en un análisis detallado de la autoridad y la autonomía de estos actores en relación con las autoridades directivas (presidencia, Directorio) y de gestión (departamentos y/o gerencias).

En este contexto, los mecanismos de evaluación implementados por el Consejo implicaron una gestión integral de incentivos que establecieron ciertas recompensas y consecuencias, así como regularon los costos de oportunidad asociados con la producción de diferentes productos científico-tecnológicos. La autonomía académica implica la capacidad de las organizaciones para operar con un grado significativo de independencia en la toma de decisiones ligadas a la investigación científica. En el caso de las comisiones asesoras y la junta de calificación del CONICET, la autonomía institucional se ha traducido en la capacidad de estos actores para evaluar a los investigadores de manera imparcial, basándose únicamente en criterios académicos y científicos. Por ello, la comprensión de los efectos de tales mecanismos permite aportar elementos acerca de una parte crucial de la gobernanza de la investigación como es la gestión de la política de evaluación. Los cambios en los procesos de gobernanza tendieron a impactar con mayor intensidad en los espacios directivos y de gestión del CONICET que en los espacios evaluativos, que a pesar de la mayor intromisión de los valores e intereses de la cultura burocrática, tanto las Comisiones Asesoras Disciplinarias como la Junta de Calificación y Promoción mantienen las normas y los valores incorporados en las lógicas de excelencia, donde la autonomía académica y la curiosidad científica se configuran como un derecho de las élites científicas organizacionales (Withey, 2011). Durante el periodo 1983-1989 en el marco de procesos de gobernanza académicos normativistas en el CONICET, la necesidad de transparentar los mecanismos de evaluación de la institución y de igualar las oportunidades para los investigadores del SPI, llevó a impulsar (desde el Directorio y la presidencia) una política de normalización de funciones, transparencia de tareas y recambio de personal en las Comisiones Asesoras Disciplinarias, que mostraban una amplia desigualdad con las Ciencias Sociales y Humanidades con el retorno de la democracia en 1983. Las Comisiones Asesoras Disciplinarias y la Junta de

Calificación y Promoción, como así también el resto de las áreas vinculadas a la evaluación de carreras, adjudicaciones de becas y financiamiento, debieron amoldarse a los nuevos instrumentos de promoción y evaluación científica del CONICET. La idea de democratización o igualación de oportunidades que se instaló como principio orientador de las políticas del CONICET, logró reivindicar a nivel interno áreas de conocimiento (como las ciencias sociales y humanidades) que habían sido marginadas en el período 1976-1983. El CONICET en los noventa, transitó momentos donde la agenda política se orientó a reforzar la gobernanza y gobernabilidad corporativa entre 1989-1996 y momentos donde el la gobernanza y gobernabilidad reformista (entre 1996-2002) atravesó las estructuras del CONICET en los niveles de dirección, gestión y gestión-investigación, pero con escasa injerencia en los espacios evaluativos. Durante estos últimos años, las tensiones entre los actores directivos y de gestión del CONICET con las comisiones asesoras y la junta de calificación fue más notoria; en especial cuando se instauraron las Comisiones de Grandes Áreas del Conocimiento (Resoluciones 542/98 y 1749/98). Estas comisiones estaban facultadas para redactar documentos vinculados a cuestiones de política científico-tecnológica y proponer mecanismos de evaluación que tendieran a complementar las limitaciones de los criterios meritocráticos. En este sentido, las Comisiones por Grandes Áreas asumían tanto funciones de asesoramiento burocrático como de evaluación académica. Sin embargo, las Comisiones Asesoras por Gran Área se centraron predominantemente en consideraciones académicas y meritocráticas, desaprovechando la oportunidad de aplicar criterios de oportunidad, pertinencia temática y geográfica. En este aspecto, la propia normativa del CONICET (a pesar de los intentos por modificarla) tienden a la opacidad del sistema de evaluación. En este aspecto, la investigación abordó como la autoridad y la autonomía de los actores evaluativos se manifiesta en la escasa transparencia de criterios de evaluación aplicados en los instrumentos de promoción y ejecución científica del Consejo.

La tensión entre las políticas de control de los institutos y la progresiva descentralización burocrática y académica

Durante el período investigado para esta tesis, se puede observar un cambio en las formas de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET, específicamente en relación con los institutos. Se evidencia un movimiento desde una mayor centralización de poder por parte del Directorio durante las administraciones de Abeledo a una estrategia descentralizadora con

Del Bello a partir de 1996. Posteriormente, la gobernanza y gobernabilidad vinculativa entre 2003-2008, se orientó a una estrategia política descentralización selectiva y descentralización funcional. Lo cual implicó la concentración de ciertas funciones de toma de decisiones y control en los niveles superiores de la jerarquía, como el Directorio y la Presidencia, a la vez que se delegaron las funciones de ejecución y gestión operativa a actores específicos involucrados en la investigación y la gestión.

Sin embargo, a partir del 2006, con la aprobación de la política de red institucional y la posterior creación de los CCT, se observa un aumento en la autonomía tanto burocrática como académica de los actores descentralizados con respecto al CONICET central.

Durante la administración de Abeledo entre 1983 y 1989, se produjeron alteraciones significativas en las capacidades de autoridad y autonomía que los directores de institutos del CONICET habían heredado de la última dictadura militar. A principios de 1984, el Directorio reconoció que la política de expansión de la investigación científica en espacios extrauniversitarios había provocado un distanciamiento entre el CONICET y las universidades. Los directores de los institutos fueron dotados de mayores recursos y poder, asumiendo el control o la dirección de actividades de otros científicos. Durante el período comprendido entre 1976 y 1983, se había conformado una élite científica organizativa dentro del CONICET, lo que se tradujo en una distribución desigual de recursos y recompensas. En respuesta a esta situación, la administración de Abeledo propuso regularizar el funcionamiento de los institutos, sino también transparentar e introducir criterios de calidad e igualdad de oportunidades en el acceso al financiamiento de la investigación. Se buscó que tanto los investigadores de la CIC como los de las universidades públicas pudieran competir por recursos sin depender de la dirección de los institutos. Los cambios en los mecanismos de financiamiento, incluida la creación de los PID y PIA a mediados de los años ochenta, formalizaron las normas de acceso al financiamiento científico. Durante esa década, estos instrumentos tendieron a reducir la autoridad y autonomía relativa de los directores de institutos del CONICET y de los miembros de las comisiones de institutos, quienes entre 1976 y 1983 habían tenido un alto grado de autoridad en la asignación de recursos y la definición de agendas de investigación y formación de becarios. Se destacó un amplio respaldo por parte del Directorio, el presidente y el departamento de programación y acreditación a favor de políticas destinadas a intervenir en el funcionamiento de los institutos

durante los años ochenta. Sin embargo, este respaldo varió entre los grupos de directores según su trayectoria académica.

En contraste, la primera década de los años noventa durante las gestiones de Matera y Lliota en la SECYT y el CONICET evidenció un cambio en la agenda del Directorio en relación con las unidades ejecutoras, abandonando política de normalización de la gestión de Abeledo y suplantándola por un *laissez-faire* en las funciones de los institutos y la autonomía institucional de los directores. Durante los años comprendidos desde 1989-1996, las políticas implementadas intensificaron el fortalecimiento del ámbito extrauniversitario, reflejado en el aumento de institutos exclusivamente bajo la dependencia del Consejo y la reducción de institutos con doble dependencia compartida con una universidad.

Posteriormente, con la reforma del CONICET en 1996 y la creación de las gerencias, desde la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico se buscó reinstalar en la agenda del Directorio la política de normalización del funcionamiento de los institutos. La resolución N° 0186 del 4 de septiembre de 1997 por el Directorio del CONICET estableció la Comisión de Evaluación de Unidades Ejecutoras, con la intención de limitar la concentración de poder en manos de los directores, involucrando a diferentes sectores del instituto en el proceso de toma de decisiones. Se destacó el objetivo de volver a transparentar los procesos decisionales en los institutos, otorgando representación a diferentes sectores como investigadores, personal de apoyo y gremios. La inclusión de exdirectores en el Consejo también sugirió la búsqueda de diversidad de perspectivas y la intención de evitar un poder omnímodo concentrado en una sola figura, como había sucedido durante la última dictadura militar y se había revivido entre 1989 y 1996. Posteriormente entre el 2003 y 2008 se reorientó la política científica a través del CONICET, buscando fortalecer el presupuesto. La relevancia de la CyT en la agenda de la política del Estado posibilitó una expansión de la red de institutos del CONICET; promoviendo la política descentralización burocrática y académica con la creación de los CCT.

La tensión entre la cultura burocrática y la cultura académica atraviesa los espacios de dirección, gestión y evaluación del CONICET

La tensión entre la cultura académica y burocrática en el Directorio del CONICET

La tensión entre los rasgos de la cultura académica y los de la cultura burocrática en el Directorio del CONICET entre 1983 y 2008 evidencia un complejo entramado de valores, intereses y prácticas que influyeron en la gobernabilidad de la institución. Desde el marco teórico presentado para esta tesis, se puede observar cómo la cultura científica, caracterizada por la autonomía, la integridad y la objetividad, coexiste con las demandas de la cultura burocrática, centradas en la formalidad, la eficiencia y la jerarquía. Esta coexistencia refleja la tensión inherente entre la autonomía científica y la planificación burocrática se enmarca en contextos marcados por relaciones de poder cambiantes y por la interacción con distintos grupos sociales e instituciones. Esta tensión constante entre diversas culturas políticas, prioridades, criterios de operación, calidad y valores en los espacios directivos del CONICET tienden a profundizar un grado de irreversibilidad en las políticas. En otras palabras, las políticas y las administraciones en un momento histórico determinado condicionan las opciones disponibles para las gestiones presentes y futuras. En este contexto, los instrumentos operativos de política científica se basan en fundamentos conceptuales racionales y en la superposición de diversas capas de políticas, resultado de reformas sucesivas o administraciones notablemente diferentes.

Durante el período estudiado, se observan cambios en los procesos de gobernanza del CONICET, desplazándose de un modelo de un Directorio centralizado con un fuerte enfoque normativista con el retorno de la democracia en 1983, hacia un modelo de Directorio que tendió a delegar mayor autonomía a actores académicos internos y a gestores científicos a principios de la primera década del dos mil. Por ejemplo, entre 1983 y 1989, se adoptó una estructura de gobernanza normativista que reflejaba una cultura académica y burocrática preocupada por la estabilidad y la eficiencia en las operaciones frente a la herencia de la última dictadura cívico-militar. Sin embargo, este perfil de Directorio cambió sustancialmente entre 1989-1996 dando lugar a un enfoque centralizado en la SECYT e inestable y cambiante en el Directorio y presidencia del CONICET. Con la reforma de 1996, el enfoque descentralizador se vinculó con el perfil tecnoburocrático que empezó a

establecerse con la creación de las gerencias; con la política de crecimiento de la red institucional y creación de CCT a partir del 2006, se observa una orientación explícita a priorizar los objetivos académicos y reglamentar el sistema centralizado en lo selectivo y descentralizado en funciones al punto de instalarse la imagen de dos CONCIET, por un lado el CONICET central con la presidencia y el Directorio y por otro lado el CONCIET conformado por CCT y la red de institutos.

Esta transformación en la gobernanza gobernabilidad del CONICET puede entenderse como resultado de la negociación constante entre los valores y las prácticas de la cultura académica y la cultura burocrática. Si bien la cultura científica busca la autonomía y la integridad en la producción del conocimiento, la cultura burocrática enfatiza la formalidad y la eficiencia en la gestión institucional. La interacción dinámica entre estos dos conjuntos de valores influyó en la configuración de las políticas y prácticas institucionales, así como en la distribución de recursos y en la toma de decisiones dentro del CONICET.

En resumen, la tensión entre los rasgos de la cultura académica y los de la cultura burocrática en el Directorio del CONICET refleja una compleja dinámica de poder, valores e intereses que moldearon la gobernabilidad y gobernabilidad de la institución a lo largo del período estudiado. Esta tensión, lejos de ser una dicotomía estática, constituyó un espacio de negociación y adaptación constante, que influyó en la configuración y el funcionamiento del organismo en un contexto de cambios sociohistóricos y políticos.

Tensión entre la cultura académica y burocrática en los espacios de evaluación e instrumentos de ejecución

A mediados de la década del ochenta, se observa un cambio significativo a nivel internacional en la gestión de lo público, acompañado por una transformación en los mecanismos de financiamiento de los SPI. Las tensiones entre la meritocracia académica y una distribución de recursos que a menudo se aleja de la cultura de los científicos, han sido temas cruciales en el debate sobre políticas científicas. El CONICET no está exenta de tensiones y contradicciones entre actores directivos, de gestión, de evaluación, de gestión-evaluación e investigadores. A la hora de la distribución de recursos, la cultura científica tiene como pilar los valores de autonomía científica, la revisión entre pares y la meritocracia (en función de la acumulación de resultados previos). Buena parte de esta visión de la realidad se sigue inspirando en el modelo lineal ofertista de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Dentro de

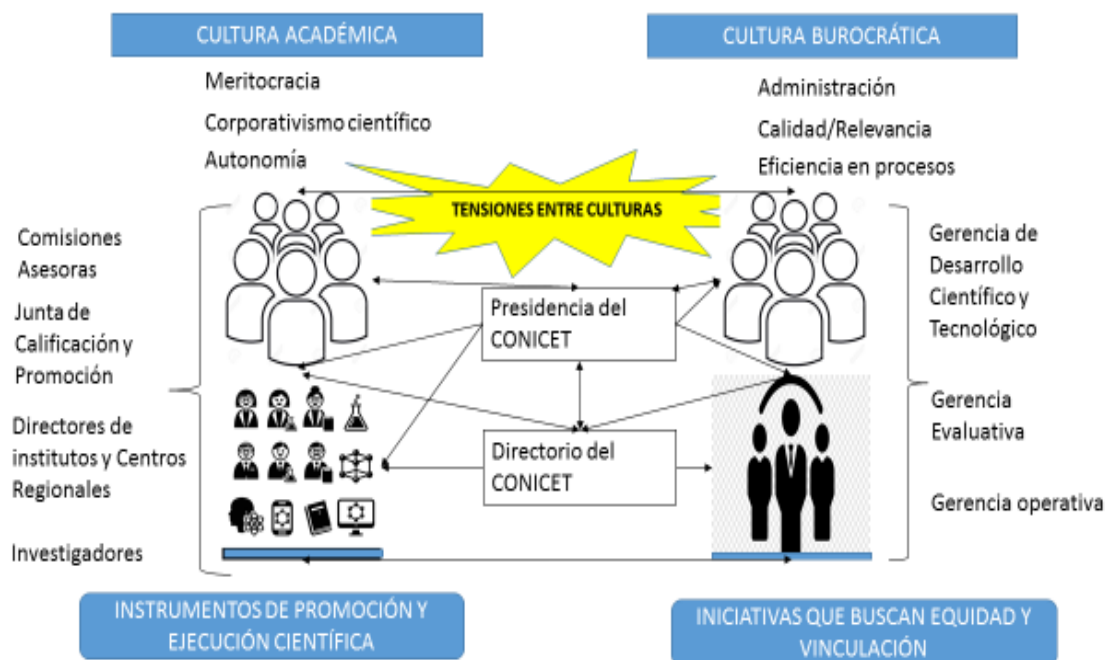
esta concepción bastante tradicional en el seno de las comunidades científicas, la equidad aparece como un objetivo relegado o de segundo orden y usualmente las desigualdades de origen no son consideradas al evaluar el mérito para acceder a recursos o cargos.

Los tipos de instrumentos de promoción y ejecución abordados en esta tesis (financiamiento de proyectos, becas, institutos y en particular la carrera de investigador científico que fue analizado longitudinalmente a lo largo de la investigación) comparten tendencias que los enmarcan en instrumentos orientados a la búsqueda de la eficiencia, excelencia o el mérito. Estos valores arraigados en la cultura científica del CONICET generan un efecto circular que tiende a perpetuar (e incluso ampliar) estas desigualdades: más recursos para las élites científicas en los centros urbanos de mayor desarrollo de CyT, menos a los grupos rezagados en las periferias del sistema. Pero esta inercia meritocrática en el funcionamiento de los instrumentos de promoción y ejecución del CONICET, se traduce en una serie de tensiones entre las iniciativas políticas-burocráticas que apuntan a la redistribución y desconcentración de los recursos públicos (como en su momento fue la creación del SAPIU en la gestión de Abeledo entre 1983-1989 o la creación de las Comisiones por Gran Área en 1997), para atender a las desigualdades de origen, y por otro lado, la cultura académica encolumnada detrás de la autonomía académica, excelencia o mérito. En base a los hallazgos de la tesis, durante el período 1983-2008, los instrumentos de ejecución y promoción del CONICET (a pesar de los cambios generados por las políticas de normalización) mantienen un carácter meritocrático en el diseño de las convocatorias y en los procesos de adjudicación, con escasa consideración de quienes pierden en la competencia, especialmente si, más allá del mérito individual, coexisten desiguales oportunidades o condiciones de partida.

En esta tesis se abordó los cambios en la CIC del CONICET, atravesado por nociones de calidad relativo a los espacios científicos dominantes del CONICET, pero también por los espacios de la política científica (en el cual intervienen u opinan gestores, directivos y actores externos). La noción de calidad relativo a los espacios científicos de la CIC, históricamente se ha negociado por los especialistas de la comunidad científica, a través del perfeccionamiento de mecanismos de evaluación entre pares del mérito y la experiencia. En cambio, la noción relativa a los espacios de política científica se origina en los diversos períodos analizados en esta tesis, entre especialistas, directivos, gestores del CONICET y de organismos de CyT. Muchas veces las consideraciones que se tomaron en torno a la CIC

desde el espacio de política científica resultó exógena o transversal a los distintos campos científicos, manifestándose por momentos preocupaciones por la contribución social o económica de la ciencia

Gráfico N°28. Tensiones entre la cultura académica y burocrática en el CONICET.

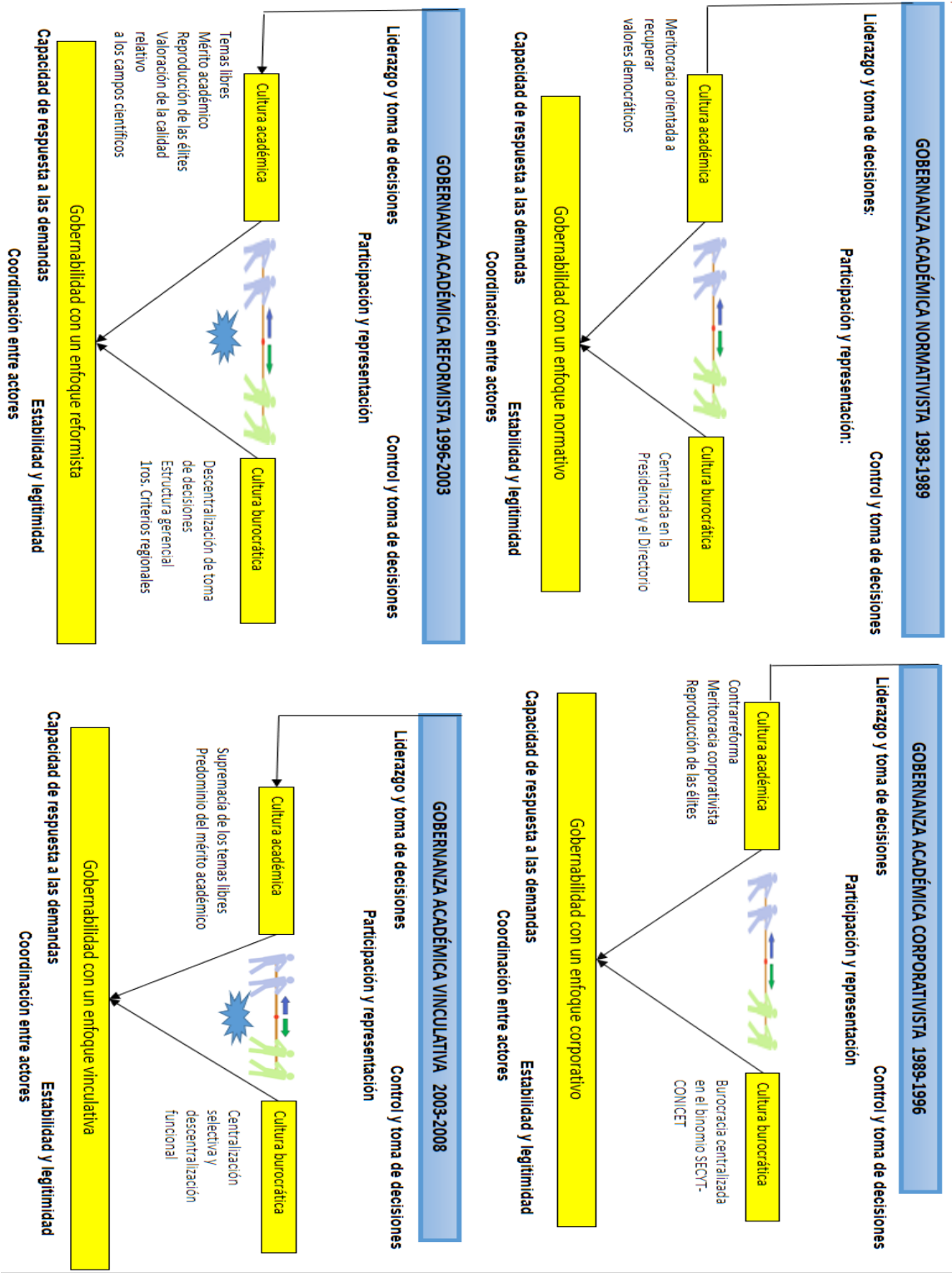


Fuente: Elaboración propia.

Procesos de gobernanza y gobernabilidad cambiantes en el CONICET

Los hallazgos de esta tesis implicaron la necesidad de integrar enfoques y conceptos diferentes pero relacionados, en un marco analítico de tensiones para estudiar y comprender la evolución de las políticas, los instrumentos o las organizaciones científicas dentro del CONICET entre 1983-2008. Utilizando este marco, las complejas y fluctuantes trayectorias del CONICET -que reflejan los cambios en las culturas, lógicas y objetivos de la política científica en Argentina- pueden resumirse e ilustrarse esquemáticamente en el siguiente gráfico:

Gráfico N°29. Procesos de gobernanza y gobernabilidad en el CONICET entre 1983-2008.



Fuente: Elaboración propia.

La perspectiva desarrollada en el gráfico N° 29 resume diversas características y tensiones donde coexisten posiciones opuestas dentro del CONICET, un ejemplo trabajado en esta tesis fue los vaivenes en la estructuración del directorio o en el funcionamiento de la CIC. Por otro lado, algunas tensiones se expresaron a lo largo del tiempo en forma de fluctuaciones o oscilaciones pendulares. Por ejemplo, la política científica de la última dictadura militar versus la del gobierno democrático de Alfonsín, seguida por las contrarreformas de principios de los noventa y en la segunda presidencia de Menem, los nuevos cambios modernizadores durante la gestión de Del Bello que sentaron las bases institucionales del SPI tal como lo conocemos hoy en día. Así, para cerrar con la tesis, compartimos el último análisis integrador de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad para el CONICET:

En primer lugar, entre 1983-1989 los procesos de gobernanza académica normativista, coincidiendo con el retorno de la democracia, dieron lugar a la instauración de un marco normativo y a la adopción de prácticas que enfatizaban la transparencia institucional sobre los intereses corporativos. El liderazgo y la toma de decisiones estaban fuertemente influenciados por el estricto cumplimiento de normas y reglamentos modificados con el retorno de la democracia. Las figuras de autoridad, como el presidente o el directorio, ejercían su influencia adaptándose a las circunstancias cambiantes. En cuanto a la participación y representación, estas se limitaban a aquellos actores que cumplían con los requisitos establecidos por las normas y reglamentos. La representación se basaba en la designación de actores específicos que cumplían con ciertos criterios de elegibilidad, y la participación estaba restringida a estos actores designados, cuya capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones estaba determinada por su adhesión a las normas establecidas y su capacidad para cumplir con las expectativas institucionales. El control y la toma de decisiones estaban estrechamente ligados al cumplimiento de normas y reglamentos, con una supervisión del cumplimiento de estas normas, enfatizando la transparencia y la rendición de cuentas. Las decisiones se tomaban dentro del marco de estas normas predefinidas, limitando la autonomía para tomar decisiones por las restricciones impuestas por los protocolos institucionales. En términos de capacidad de respuesta a las demandas, el CONICET se esforzaba por ajustarse y adaptarse a las necesidades cambiantes de la comunidad científica y los actores involucrados, utilizando procedimientos claros y reglas establecidas para una respuesta ágil a las demandas emergentes. La estabilidad y legitimidad se mantenían a través

de la permanencia y aceptación de las normas y procedimientos establecidos como legítimos y válidos por los diferentes actores. Se buscaba mantener un entorno institucional estable y predecible, donde las reglas eran respetadas y aceptadas por todos los miembros de la comunidad académica. Finalmente, la coordinación entre actores se promovía para establecer mecanismos efectivos de colaboración y trabajo conjunto entre los diferentes departamentos, unidades y niveles jerárquicos, así como con otras instituciones y organizaciones externas, facilitando la implementación de políticas y la consecución de objetivos como sucedió entre el CONICET y la SECYT durante el radicalismo.

En segundo lugar, entre 1989 y 1996 se observó una transición hacia la gobernanza académica corporativa, marcada por un énfasis en la promoción de los intereses corporativos dentro de la institución. Esta fase estuvo caracterizada por una tensión evidente entre lo público y lo corporativo, reflejada en la preferencia hacia ciertos grupos de interés organizados dentro del CONICET para el aprovechamiento de recursos estatales. Donde el liderazgo y la toma de decisiones estaban fuertemente influenciados por las élites científicas organizacionales. Estos líderes, que incluían investigadores prominentes, líderes de departamentos o funcionarios de alto nivel, ejercían un poder desproporcionado en la definición de agendas de investigación y en la toma de decisiones institucionales, basándose en su experiencia, reputación y posición de autoridad dentro de la institución. En términos de participación y representación, la gobernanza académica corporativa estaba sesgada hacia estas élites científicas organizacionales, limitando la inclusión de diversas perspectivas y la equidad en la toma de decisiones. La representación estaba dominada por aquellos individuos o grupos que ejercían un poder desproporcionado dentro de la institución, lo que podía llevar a la exclusión de voces y puntos de vista alternativos. El control y la toma de decisiones estaban centralizados en las manos de estas élites científicas organizacionales, lo que limitaba la participación de otros actores y perpetuaba las desigualdades dentro de la institución. La falta de equidad en la distribución de recursos y oportunidades dificultaba la adaptación ágil y efectiva de la institución a las necesidades cambiantes de la sociedad y de la comunidad científica. La capacidad de respuesta a las demandas se veía obstaculizada debido a la falta de transparencia y la prevalencia de intereses particulares dentro del CONICET. Esto limitaba la capacidad de la institución para satisfacer las demandas emergentes y garantizar la equidad en el acceso a oportunidades y recursos. La estabilidad y legitimidad se veían

comprometidas debido a la falta de transparencia y la prevalencia de intereses particulares sobre el bienestar general de la institución y la comunidad académica. La falta de equidad en la promoción de investigadores y en la formulación de políticas también socavaba la estabilidad institucional y afectaba la percepción de imparcialidad. En cuanto a la coordinación entre actores, esta se veía afectada negativamente debido a la prevalencia de intereses particulares y la falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones. La falta de colaboración y trabajo conjunto entre los diferentes actores dentro del CONICET dificultaba la implementación efectiva de políticas y la consecución de objetivos comunes.

En tercer lugar, el periodo 1996 y 2002 se caracterizó por procesos de gobernanza académica reformista, los cuales evidenciaron una tensión palpable entre las culturas burocráticas y académicas. Estos conflictos alcanzaron su punto máximo durante las reformas del SPI en Argentina, impulsadas por la SECYT a partir de 1996. El liderazgo y la toma de decisiones estuvieron marcados por una orientación hacia la modernización y la adaptación a nuevos desafíos. Los líderes institucionales buscaron implementar cambios estructurales para mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del CONICET, promoviendo la innovación en los procesos de gestión académica y burocrática. En términos de participación y representación, la gobernanza académica reformista fomentó la inclusión de una amplia gama de actores y partes interesadas en el proceso de toma de decisiones, en particular la participación de investigadores de CIC en las elecciones de los miembros del Directorio. Se buscó involucrar a investigadores, personal administrativo y otros miembros de la comunidad académica, con el objetivo de garantizar una mayor legitimidad y aceptación de los cambios propuestos. El control y la toma de decisiones estuvieron orientados hacia la implementación de cambios estructurales destinados a mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del CONICET. En cuanto a la capacidad de respuesta a las demandas, se buscó adaptarse de manera ágil y eficiente a las necesidades y dificultades que venía atravesando la comunidad científica del organismo. Se implementaron estrategias de gestión pública que introdujeron el enfoque gerencial al interior del CONICET. La estabilidad y legitimidad estuvieron relacionadas con la capacidad del CONICET para establecer un marco institucional sólido y confiable, que garantizara la continuidad y la aceptación de las políticas y decisiones adoptadas. Se buscó fortalecer la legitimidad de la institución mediante la introducción de prácticas transparentes y basadas en el mérito. En cuanto a la coordinación

entre actores, la misma se vio fuertemente condicionada por las tensiones entre la cultura académica y la cultura burocrático, que se manifestó en los conflictos entre los presidentes del CONICET contra los secretarios de la SECYT y el mismo Directorio del Consejo.

En cuarto lugar, entre 2003 y 2008 se consolidaron procesos de gobernanza académica vinculativos en el CONICET, en los que se reafirmó su papel como organismo central para la ejecución científica en el contexto de una política pública de Estado. Esta política buscó fortalecer el presupuesto destinado a la ciencia y tecnología y fomentar la expansión de la red de institutos del CONICET, en el marco de una estrategia política de centralización selectiva y descentralización funcional como lo fue la creación de los CCT. En este contexto, el liderazgo y la toma de decisiones se caracterizaron por fomentar la centralización en la figura del Presidente y el Directorio del CONICET, y descentralizando funciones de ejecución en una estrategia territorial que volvió a otorgarle autoridad y autonomía a los actores de gestión-investigación (directores de institutos, centros regionales y de CCT). En términos de participación y representación, la gobernanza académica vinculativa se caracterizó por orientar el crecimiento de estructura y recursos humanos a las universidades públicas (sin necesariamente permitirle a estos actores que tuvieran capacidad de injerencia en el funcionamiento de los instrumentos de ejecución. En cuanto a la capacidad de respuesta a las demandas, se buscó satisfacer de manera eficaz las necesidades y expectativas de una cultura académica arraigada en el CONICET desde sus orígenes. La estabilidad y legitimidad se basaron en la confianza en las instituciones y en la percepción de que las políticas y decisiones adoptadas eran justas y legítimas. En cuanto a la coordinación entre actores, se basó en la interacción y colaboración continua entre una variedad de partes interesadas con diferentes propósitos y objetivos. Desde sus inicios, el CONICET se construyó bajo una fuerte cultura académica, tomando la autonomía y la excelencia como piedras angulares. Estos ideales pasaron a formar parte de su configuración interna, y se reflejaron históricamente en uno de sus principales instrumentos, la carrera de investigador del CONICET (con su convocatoria general de temas libres, regida meramente por el mérito académico). Con el retorno de la democracia las iniciativas que priorizaron la equidad y desconcentración territorial, la relevancia de ciertos temas estratégicos (según los planes de CTI) o el desarrollo de las universidades y otras organizaciones de CyT fueron fluctuantes, con enfoques conceptuales menos consolidados y que no lograron contrarrestar los intereses

de la cultura académica imperante. En este sentido, el CONICET es un claro ejemplo de una organización con lógicas en conflicto, objetivos en conflicto y enfoques de implementación en conflicto.

Futuras líneas de investigación

El análisis conceptual y empírico realizado en esta tesis doctoral ha generado nuevas preguntas que podrían ser exploradas en futuras investigaciones.

Tema 1: Un aspecto que requiere mayor explicación es el impacto de los procesos de gobernanza en la política de federalización del CONICET a partir de 2007, especialmente desde 2010, cuando se introdujeron o reforzaron criterios relacionados con la equidad, temas estratégicos y criterios regionales en las convocatorias de la CIC y en las becas. Sería relevante investigar si los procesos de gobernanza dentro del CONICET se alinearon con la política de federalización promovida por instituciones planificadoras como el MINCYT, centrándose en la dinámica de la CIC desde 2010 hasta 2023.

Tema 2: En el contexto de la promoción de políticas federales a partir de 2010, sería importante analizar los mecanismos de evaluación y las tendencias de autonomización de las comisiones disciplinarias y la junta de calificación en relación con la política de ingreso de personal a carreras y becas. Se debe considerar cómo estas entidades han actuado en consonancia con las políticas del MINCYT desde 2010.

Tema 3: Aunque esta tesis abordó la creación de la política de los CCT del CONICET, sería interesante analizar en futuras investigaciones cómo los procesos de gobernanza, influenciados por las iniciativas de una política de federalización, han afectado las capacidades de gobernabilidad de los actores estratégicos asociados con los CCT a partir de 2007.

Para abordar estas preguntas y observaciones surgidas de la tesis doctoral, así como otras líneas de investigación pendientes sobre esta problemática, será necesario seguir desarrollando diseños de investigación de métodos mixtos; lo cual permitirá combinar rigurosamente distintos tipos de fuentes de información y análisis cuantitativos y cualitativos para abordar adecuadamente las preguntas planteadas.

Bibliografía

- AAPC (1956). Declaraciones sobre investigación científica y enseñanza superior, Ciencia e Investigación, N° 4, abril, p. 173.
- Abeledo, C. (2007). Análisis del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para ciencia y tecnología. En *Taller de Innovación Tecnológica Para El Desarrollo Económico de La Región*, pp. 56–68.
- Abeledo, C (2009). Ciencia y Tecnología en el retorno de la democracia. En AAVV (2009) *Ruptura y reconstrucción de la ciencia argentina*”. Programa RAICES. Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, MINCYT.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguiar, D., Aristimuño, F., y Magrini, N. (2015). El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la reconfiguración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999). En Revista **CTS**, V. 10, N° 29, pp. 11-40.
- Aguiar, D., Aristimuño, F., Bekerman, F., & Magrini, N. (2016). Organismos internacionales de crédito y políticas ciencia tecnología. Análisis de tres operaciones de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para ciencia y tecnología en Argentina (1979-1999). Segundo Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (CAESCYT). Bariloche.
- Aguiar D., Davyt A. y Nupia C. (2017): Organizaciones internacionales y convergencia de política en ciencia, tecnología e innovación: el Banco Interamericano de Desarrollo en Argentina, Colombia y Uruguay (1979-2009). En revista *REDES*. V. 23 N. 44, pp. 15-49.
- Aguiar, D. y Aristimuño, F. (2018). Políticas e instituciones de ciencia y tecnología en la Argentina de los noventa. Un abordaje desde las culturas políticas y las redes de asuntos internacionales. En Aguiar, D., Lugones, M., Quiroga, M.J. y Aristimuño, F. (2018). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*. Editorial UNRN, pp. 19-51.

- Aguiar, D., Aristimuño, F., Bekerman, F., & Magrini, N. (2019). La influencia del Banco Interamericano de Desarrollo en la política de ciencia y tecnología de Argentina: una mirada de largo alcance (1979-1999). *Redes. Revista De Estudios Sociales De La Ciencia Y La Tecnología*, 25(49).
- Albornoz, M. (1996). De la "anomalía" argentina a una visión articulada del desarrollo científico y tecnológico. En revista *REDES* V.7, N°3, pp. 53–77.
- Albornoz, M. (2004). Política científica y tecnológica en Argentina en Temas de Iberoamérica, Globalización, Ciencia y Tecnología. Sala de lectura CTS+I de la OEI.
- Albornoz, M. (2007). Argentina: modernidad y rupturas. En Sebastián, J. (2007). *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*. Madrid. Editorial: Fundación
- Albornoz, M. (2009a). Desarrollo y políticas públicas en ciencia y tecnología en América Latina. En *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. V. 8, N° 1, 2009, pp. 65-75. España. Universidad de Santiago de Compostela Santiago de Compostela.
- Albornoz, M. y A. Gordon (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009). En M. Albornoz y J. Sebastián (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid, CSIC.
- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. En *Prismas. Revista de Historia Intelectual*. N° 2, Buenos Aires, Universidad de Quilmes, pp. 75-94.
- Araujo, X. (2004). Una revisión básica sobre conceptos y teorías de gobernabilidad. En revista *Geoenseñanza*, 9(2), 75-84.
- Aristimuño, F., J. (2017). Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de Argentina (1989-1999). Un análisis desde laperspectiva de las culturas políticas. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Rio Negro.
- Aristimuño F. y Aguiar D. (2016): Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en Argentina desde 1989 a 1999. Un análisis de la concepción de las políticas estatales. En *REDES*.V. 21. N° 40, pp. 41-80.
- Amadeo, E. (1978). Los consejos nacionales de ciencia y tecnología en América Latina Exitos y fracasos del primer decenio. En revista *Comercio Exterior*. V. 28, N° 12. México, pp. 1439-1447.

- Atrio. L. J. (2004). CONICET, una visión institucional y de la comunidad que lo compone. Dificultades y recursos en la tarea de investigación. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Quilmes. Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad.
- Atrio. L. J. (2006). *CONICET. ciencia y tecnología para el desarrollo*. Edición Nacional Editora & Impresiones. Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1992) Asignación de Recursos Públicos en el Complejo Científico y Tecnológico. Análisis del Presupuesto Nacional. En Oteiza (1992) *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectiva*. Bibliotecas Universitarias. Centro editor de América Latina, pp. 197-207.
- Bauer, Martin, Allum, Nick y Miller, Steve (2007). «What Can We Learn From 25 Years of public Survey Research? Liberating and Expanding the Agenda». *Public Understanding of Science*, vol. 16, n.º 1, pp. 79-95.
- Babini, D., Casalet, M. y Oteiza, E (1992). Recursos humanos en Ciencia y Tecnología. Formación de Recursos Humanos. En Oteiza (1992) *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectiva*. Bibliotecas Universitarias. Centro editor de América Latina, pp. 286-303
- Barnes, B. y Dolby R. (1970). El ethos científico: un punto de vista divergente. En Iranzo, M. J., Blanco, Gonzales de la Fe, T., Torres, C., Cutillo, A. (1995). *Sociología de la ciencia y la tecnología*, Editorial CSIC. Madrid, pp. 33-51.
- Batista B. (2016). Los instrumentos de política de ciencia, tecnología e innovación en América Latina. En RICYT (2016). *El Estado de la Ciencia - Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericanos / Interamericanos*. Buenos Aires: REDESUNESCO
- Becker, H. (1950). *Through Values to Social Interpretation. Essays on Social Contexts, Actions, Types and Prospects*. Editor Durham. N.C. Duke University Press.
- Bekerman, F. (2009). Investigación científica bajo el signo militar (1976-1983): la bisagra entre el CONICET y la Universidad. *Alas. Asociación Latinoamericana de Sociología*, V. 1 N°2, pp. 189–206.
- Bekerman, F. (2010). Modernización conservadora: la investigación científica durante el último gobierno militar. En Beigel, F. (Coord.). *Autonomía y dependencia de las ciencias sociales: Chile y Argentina (1957-1980)*. Buenos Aires. Editorial BIBLOS, pp. 207-232.

- Bekerman, F. (2011). La expansión de las researchcapacities en tiempos de dictadura: la política de creación de institutos en el CONICET y su impacto en la estructura del sistema científico argentino (1974-1983). En revista *Estudios*. N° 25. Editorial Universidad Nacional de Córdoba. Centro de Estudios Avanzados, pp. 121–140.
- Bekerman, F. (2012) La estructura del campo científico argentino. Reconfiguraciones, desplazamientos y transferencias producidos durante la última dictadura militar. Tesis doctoral presentada en la Universidad Nacional de Cuyo el 20 de marzo de 2012.
- Bekerman, F. (2013): The Scientific Field during Argentina’s Latest Military Dictatorship (1976-1983): Contraction of Public Universities and Expansion of the National Council for Scientific and Technological Research (CONICET)”. In *Minerva. A Review of Science, Learning and Policy*, V. 51, N° 4, pp. 253-26
- Bekerman, F. (2016). El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. *Evista Iberoamericana de Educación Superior -RIES, UNAM-IISUE/Universia*. V. 7, N° 18, pp. 3–23.
- Bekerman, F (2018). Distribución desigual de las capacidades de investigación en las ciencias sociales argentinas: una mirada relacional. En *Revista CTS*. N° 37. V 13pp. 257-297.
- Bell, M. y Albu, M. (1999). Knowledge systems and technological dynamism in industrial clusters in developing countries. In *World Development*. V 27 N° 9, pp. 1715–1734.
- Berganza, M. R. y Ruiz, J. A. (2005). *Investigar en comunicación*. Editorial McGraw-Hill. Madrid.
- Beigel, F. (2015). Culturas [evaluativas] alteradas. En *Política Universitaria*, IEC-CONADU. N°2, pp. 11-21
- Beigel, F. (2017). Científicos Periféricos, entre Ariel y Calibán. Saberes Institucionales y Cicuitos de Consagración en Argentina: Las Publicaciones de los Investigadores del CONICET. En revista *Dados*, V.60, N°3, pp. 825-865.
- Beigel, F.; Gallardo, O. y Bekerman, F. (2018). Institutional expansion and scientific development in the periphery. The structural heterogeneity of Argentina’s academic field (1983-2015), en: *Minerva. A Review of Science, Learning and Policy*.

- Benz, A. (2007). Governance. A political Science Perspective. [Gobernanza. Una perspectiva de la ciencia política]. En D. Jansen (ed.), *New forms of Governance in Research Organizations* [Nuevas formas de Gobernanza en las Organizaciones de Investigación] (pp. 3-22). Springer.
- Bergman, M. M. 2011, 'The Good, the Bad, and the Ugly in Mixed Methods Research and Design', *Journal of Mixed Methods Research*, V. 5, N°4.
- Bevir, M. (2010). Democratic governance. Princeton University Press.
- Bijker, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelities, and Bulds. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Editorial: Press. Cambridge.
- Blissett, M. (1972). *The Politics of Pure Science*. Editorial Little, Brown and Co. Boston.
- BochenskiI, J. M. (1979). *¿Qué es Autoridad?* Editorial Herder, Barcelona.
- Bozeman, B. 2006, 'La problemática contemporánea de la aplicación e institucionalización de la evaluación de la ciencia, la tecnología y la innovación', in R. Martínez Nogueira & A. Pereyra (eds), Taller "Evaluación de Resultados e Impactos de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación", Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 25-39.
- Bouchard, T.J. (1976). Unobstrusive Measures: An Inventory of Uses. In *Sociological Methods and Research*, V4, pp. 267-300.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. y Passeron, J. (1975). El oficio del sociólogo. Editorial: Siglo XXI. Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1995): "El campo científico". En revista *REDES: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*. V 1, N° 2.
- Bourdieu, P. (1999). Meditaciones pascalianas. Editorial Anagrama. Barcelona.
- Bourdieu, P. (2001). Capítulo II. Un mundo aparte. *El oficio del científico*, Barcelona: Editorial Anagrama, pp. 63-148.
- Bourdieu, P. (2007a). El sentido práctico. Editorial: Siglo XXI. Buenos Aires
- Bochenski, Józef Maria (1978). *¿Qué es la autoridad?* Editorial Herder. Barcelona
- Braun Menendez, E. (1946). Bases para el progreso de las ciencias en la Argentina. Buenos Aires: Ateneo del Club Universitario.

- Bramuglia, C. (1992). La evolución salarial de las grandes instituciones del Complejo Científico y Tecnológico. En Oteiza, E. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica argentina: historia y perspectivas*. Centro Edi. Buenos Aires, pp. 259-286
- Bryman, A. (1988). *Quantity and Quality in Social Research*. Contemporary Social Research:18. Editorial: Routledge
- Bryman, A. (2004). *Social research methods*. Edition Oxford University Press, New York.
- Braun Menendez, E. (1946). *Bases para el progreso de las ciencias en la Argentina*. Buenos Aires: Ateneo del Club Universitario.
- Brower Beltramin, J. (2015). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En *Revista Venezolana de Gerencia*, V.20(72), pp. 630-646,
- Buch, A. (2006). Forma y función de un sujeto moderno: Bernardo Houssay y la fisiología argentina: (1900-1943). Editorial UNQ. Bernal.
- Buchbinder, P. (2005). Historia de las universidades argentinas. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- Buschini, J.D. y Di Bello, M. (2015). Emergencia de las políticas de vinculación entre el sector científico- académico y el sector productivo en la Argentina (1983-1990). En revista *REDES*. V. 20, N°39, pp. 139-158.
- Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Casas Guerrero, R. (2004). Ciencia, Tecnología y Poder. Elites y Campos de Lucha por el Control de las Políticas Convergencia. En *Revista de Ciencias Sociales*. N° 35. V.11, México, pp. 79-105.
- Carr, W. y Kemmis, S. (1983). *Becoming critical: Krowing through Action Research*. Editorial Deaki University. Victoria.
- Cano, D. (1985). La educación superior de la Argentina. Editorial FLACSO. Buenos Aires.
- Casas Guerrero, R. (2004). Ciencia, Tecnología y Poder. Elites y Campos de Lucha por el Control de las Políticas Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. V. 11, N°. 35, pp. 79-105

- Casalet, M. (1992). Recursos humanos de investigación en el Complejo Científico y Tecnológico: evolución del empleo y políticas de recursos humanos del CONICET. Oteiza (Ed.), *La política de investigación científica y tecnológica argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, pp. 235-246
- Caldelari, M., Casalet, M., Fernández, E., & Oteiza, E. (1992). Instituciones de promoción y gobierno de las actividades de investigación. En Oteiza (Ed.), *La política de investigación científica y tecnológica argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Pp. 168-182.
- Cantwell, B., & Kauppinen, I. (Eds.). (2014). *Academic capitalism in the age of globalization*. Johns Hopkins University Press.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina*. Editorial Ariel. Buenos Aires.
- -Cerejido, Marcelino (2000). *La nuca de Houssay. La ciencia argentina entre Billiken y el exilio*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Chiroleu, A. (2002). La profesión académica en Argentina. *Revista (Syn) Thesis*, V.7, pp. 41-52.
- Chudnovsky, D. y López, A. (1996). Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que laissez faire? En revista *REDES*, V. 3, N°. 6, pp. 33-75.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Crossnational Perspective*, University of California, Berkeley.
- Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Editorial Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Creswell, J. W. & Plano Clark, V. L. 2011, *Designing and Conducting Mixed Methods Research*, Sage, Thousand Oaks
- Cohen, N. y Piovani, J. I. (2008). *La metodología de la investigación en debate*. Editorial Eudeba-Edulp.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Harvard University Press.
- Correa, C., M. (1992). La política científica-tecnológica en un nuevo escenario nacional e internacional. En revista *Espacios*, 13.

- Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York, Estados Unidos: New York University Press.
- Cruz Castro, L., Kreimer, P. y Sanz Menéndez, L. (2016). Los cambios en los sistemas públicos de investigación de España y Argentina: El papel del CSIC y del -CONICET en perspectiva comparada. *Revista CYTED-CLACSO*, pp. 73–105.
- Cruz Castro, L. & Sanz Medéndez, L. (2018). Autonomy and Authority in Public Research Organisations: Structure and Funding Factors. In *Minerva*. N° 56, pp. 135-160.
- Coryn, C., L., S, Hattie, J., A., Scriven, M. and Hartmann, D., J. (2007). Models and Mechanisms for Evaluating Government-Funded Research. And International Comparison. In *American Journal of Evaluation*, Vol. 28 No. 4, December 2007, pp. 437-457.
- Currie, B. (1996) “Governance, Democracy and Economic Adjustment in India: Conceptual and Empirical Problems”. *Third World Quarterly*, V17(4), pp. 787-807.
- Damill, M., Fanelli, J. M., Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. (1993). Crecimiento económico en América Latina: Experiencia reciente y perspectivas. En revista *Desarrollo Económico*, (130).
- Dagnino, R. y Thomas, H. (1999a). La Política Científica y Tecnológica en América Latina: nuevos escenarios y el papel de la comunidad de investigación. *Redes*, 6 (13), pp. 49-74.
- Dagnino, R. y Thomas, H. (1999b). Un análisis de la incidencia de las políticas de apertura y desregulación en sistemas nacionales de innovación periféricos. La dinámica sociotécnica argentina, 1970-1995. Biblioteca Digital de la Asociación Latino-Iberoamericana de Gestión Tecnológica, 1(1).
- Dagnino, R. (2007). *Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa*. Editora Unicamp. Barao Geraldo.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration, *Public Administration Review*, V 7(1).
- Del Bello, J. C. (2007). Contrarreforma (1990/96) y cambios en el Conicet a partir de 1996. *Ruptura y Reconstrucción de La Ciencia Argentina*, pp. 79–82.

- Del Bello, J., C., Codner, D., Benedetti G. y Pralong H. (2007). Governanza del CONICET en Argentina. Presentado en el primer Congreso de Estudios Sociales de la Ciencia en la Universidad de Quilmes, Bernal.
- Denzin, N. K. (1989). *A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Prentice Hall.
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 147–160.
- Domingo, R. (1999): Auctoritas. Editorial Ariel. Buenos Aires.
- Escotet, M. Á.; Aiello, M.; Sheepshanks, V. (2010). *La actividad científica en la universidad: una exploración prospectiva de la investigación científica en el contexto de América latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo
- Elzinga, A. (1985), “Research, Bureaucracy and the Drift of Epistemic Criteria”, en B. Wittrick y A. Elzinga (comps.), *The University Research System*, Estocolmo: Almqvist and Wiksell.
- Elzinga, A. y Jamison, A. (1996). El cambio de las agendas políticas en Ciencia y Tecnología. *Revista Zona Abierta* 75/76, pp. 1–22.
- Elena, E. (2006). The Promise of Planning: Technocracy and Populism in the Making of Peronist Argentina. En García Sebastiani, M. (ed.), *Fascismo y antifascismo, peronismo y antiperonismo*, Madrid, Iberoamericana, pp. 133-160.
- Emiliozzi, S., G., Lamarchand, A. y Gordon Ariel (2009). Inventario de instrumentos y modelos de políticas de ciencia, tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Redes-BID
- Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina 1985-2015*. Prometeo. Buenos Aires.
- Feld, A. (2010a). Estado, comunidad científica y organismos internacionales en la institucionalización de la política científica y tecnológica Argentina (1943-1966). En - Vessuri, H., Kreimer, P., Arellano, A. y Sanz Menéndez, L (editores). *Conocer para transformar. Producción y reflexión sobre Ciencia, Tecnología e Innovación en Iberoamérica*. IESALC-UNESCO. Caracas.
- Feld, A. (2010b). Planificar, gestionar, investigar. Debates y conflictos en la creación del CONACYT y la SECONACYT (1966-1969). *Eä Journal*, 2(2). JOUR.

- Feld, A. (2011) Las primeras reflexiones sobre la ciencia y la tecnología en la Argentina: 1968-1973. En *Redes*, vol. 17, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 185-221.
- Feld, A. (2015). *Ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983*. U. N. de Quilmes. Bernal.
- Gilbert, G. N. (1976a). The transformation of Research Finding into Scientific Knowledge. *Social Studies of Science*, N° 6, pp. 281-306.
- Glaser, J., Laudel, G., Hinze, S. y Butle, L. (2002). Impact of evaluation-based fundig on the production of scientific knowledge: worry about and how to find out. Editorial: Fraunhofer ISI (2002).
- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory*. New York. Aldine Publishing Company.
- Gilpin, R. (1964), “Introduction: natural scientists in policy-making”, en Gilpin, R. y Ch. Wright (eds.), *Scientists and National Policy Making*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 1-18.
- González García. M. López C. J. y Luján, J. L. (1996). *Ciencia, Tecnología y Sociedad. Una introducción al estudio social de la ciencia y la tecnología*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Gregory, Jane y Miller, Steve (1998). *Science in Public. Communication, Culture, and Credibility*. Cambridge, MA: Basic Books.
- Hagstrom. W. (1965). *The Scientific Comunity*. Editor Basic Books. Nueva York.
- Hempel, C. (1963). Typological Method in the Social Sciences. In Natason, M. A. *Philosophy of the Social Sciences a Reader*. Editor Random House. Nueva York, pp. 210-230.
- Halperin Donghi, T. (2002). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Editorial Eudeba. Buenos Aires.
- Hicks, D. (2009). Evolving regimes of multi-university research evaluation. In *High Educ.* N°57, pp. 393-404.
- Hirst, P. (2000). “Democracy and Governance”. In Pierre, J. (Ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy..* New York, Oxford University Press, pp. 13-35.

- Houssay, B. A. (1960). Importancia del adelanto científico para el desarrollo y la prosperidad de las Américas. *Ciencia Interamericana*, (Enero-Febrero).
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure* (University of North Carolina Press, Chapel Hill).
- Hurtado, D. (2005). De “átomos para la paz” a los reactores de potencia: Tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología Y Sociedad*, N°2(4), pp. 41–66.
- Hurtado, D. (2006). “De la ‘movilización industrial’ a la ‘Argentina científica’: la organización de la ciencia durante el peronismo (1946-1955)”, *Revista da Sociedade Brasileira de História da Ciência*, vol. 4, N°1, pp. 17-33.
- Hurtado, D. y A. Feld (2008). 50 años del Conicet. Los avatares de la ciencia. *Revista Nómada*, N° 12.
- Hurtado, D. (2010), La revista Mundo Atómico y la ‘nueva Argentina científica’. En Panella, C. y G. Korn (comps.). *Ideas y debates para la Nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo*. La Plata. Editorial Edulp, pp. 199-228
- Hurtado, D. y Feld, A. (2008). 50 años del Conicet. Los avatares de la ciencia. En revista *Nómada*, N° 12.
- Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Editorial: Edhasa. Buenos Aires.
- Janesic, V. (1998). The Dance of Qualitative Research Desing Metaphor. Methodolatry and Meaning. In Denzin, N. and Lincoln, Y. (comps.). *Strategies of Qualitative Inquiry*. Editorial: Sage Publishing
- Jeppesen, C., Nelson, A. y Guerrini, V. (2004). Diagnóstico y perspectivas de los estudios de posgrado en Argentina. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. UNESCO y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Buenos Aires. Ponencia Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Bernal.
- Jeppesen, C., Nelson, A. y Caller, S. M. (2007). La evaluación como instrumento de política científica: discusiones y perspectivas sobre un Consejo de Investigación. Paper presented to Primer Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Bernal

- Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. In Multi-level governance, eds. I. Bache and M. Flinders, pp. 49-74.
- Jick, T. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4 N°24.
- Kreimer, P. (1998). Understanding Scientific Research on the Periphery: Towards a new socioogica approach? In EASST Review, V. 17, N°4.
- Krotsch, P. (2009). Educación Superior y Reformas Comparadas. Editorial UNQ. Buenos Aires.
- Kojève, A. (2006). La noción de autoridad. Editor Nueva Visión. Buenos Aires.
- Kooiman, J. (2003). "Governing as Governance." Londres, Sage Publication Ltd.
- Knorr-Cetina, K. (1999), Epistemi Cultures, Londres, Harvard University Press.
- Lakatos, I. (1982). Pruebas y refutaciones. Editorial Alianza Universidad. Madrid.
- Lanzarfeld, P. (1962). Prologo. En Mckinney, J. Tipología constructiva y teoría social. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, pp. 10-11.
- Law, J. (2002). *Aircraft Stories. Decentering the object in technoscience*. Dirham. Duke.
- Leal, M., Robin, S. y Maidana, M. (2012): La tensión entre docencia e investigación en los académicos argentinos En Fernandez, N., L. y Marquina, M. (eds.). *El problema de la profesión académica: desafíos para los países emergentes*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, pp. 356-370.
- Leिताo, P. y S. Albagli (1997). La popularización de la ciencia y la tecnología: una revisión de la literatura. En Martínez, E. y J. Flores (comps.), La popularización de la ciencia y la tecnología, reflexiones básicas, México, Unesco-Red de popularización de CT para América Latina-Fondo de Cultura Económica.
- Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly*, V14 (3), pp. 605-624.
- Lepori, B., Van den Basselaar, P., Dinges, M., Poti, B., Reale, E., Slipersaeter, S., Théves, J. and Van der Meulen, B. (2007). Comparing the evolution of national research policies: what patterns of change? In *Science and Public Policy*, Vol. 34, N° 6. July 2007. Pp. 372-388.
- Le Galès, P. (2010). Policy Instruments and Governance. In *The SAGE Handbook of Governance*. Edited Mark Bevir.

- Lugones, G.; Hurtado, D.; Gutti, P.; Mallo, E.; Bázque, H.; Alonso, M. (2010). El rol de las universidades en el desarrollo científico-tecnológico en la década 1998-2007, Informe Nacional Argentina. Buenos Aires, CINDA-Universia, pp. 1-96.
- Lukes, S. (1988). Poder y Autoridad. En Bottomore, T. y Nisbert, R. (comps.). Historia del análisis sociológico. Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- Mckinney, J. (1962). Tipología constructiva y teoría social. Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- Mariscotti, M. (1985). El secreto atómico de Huemul. Sudamericana/Planeta.
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J.I. (2007). Metodología de las Ciencias Sociales. Editorial Emecé. Buenos Aires.
- Marshall, C. y Rossman, B. (1989). *Designing quatitative research*. Sage. Editorial Newbury Park. California
- Maxwell, J. A. (1996). Qualitative research design. An interactive approach. En *Sage Publications California*, pp. 14-24.
- Mayntz, R. K. (2001). Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. *Köln: Max Planck Institut Für Gesellschaftsforschung*. V1, N° 2.
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. [No publicado].
- Medina, A. y Paladini, A. (1989). Escritos y discursos del Dr. Bernardo A. Houssay. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Merton R. K. (1938). *Ciencia, tecnología y sociedad en la Inglaterra del siglo XVII*. Editorial Alianza. Madrid
- Merton, R. K. (1964). La sociología del conocimiento. En Horowitz (ed), *Historia y elementos de la sociología del conocimiento*, Eudeba. Buenos Aires, pp. 65-74.
- Merton, R. K. (1977): *La sociología de la ciencia*. Editorial Alianza. Madrid.
- Mills, W. (1956). La elite del poder. Editorial FCE. México.
- Moore, M.H. (1995): *Creating public value. Strategic management in government* Cambridge, (Massachusetts), London (England): Harvard University Press.
- Miles, M. B., Huberman, M. & Saldana, J. 2014, 'Designing Matrix and Network Displays', in M. B. Miles, M. Huberman & J. Saldana (eds), *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, SAGE Publications, Los Ángeles, pp. 107-20.

- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. Editor McGraw-Hill. New York.
- Mosto, G. (2011). *El gasto público en Ciencia y Tecnología. Análisis de la evolución del gasto público en ciencia y tecnología entre 1983 y 2009*, Documento de Trabajo, N°45, Buenos Aires: REDES
- Montserrat, M. (1993a). *Ciencia, historia y sociedad en la Argentina del siglo XX*, Editorial Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Montesino Gastón, Svampa Fernando y Aguiar, Diego (2023a). El rol de los préstamos del BID en la gobernanza interna del CONICET y las implicancias en la autoridad relativa entre 1976-1989. En revista *Pilquen-Universidad del Comahue*. V26(1), pp. 1-23.
- Mulkay, M. (1969). "Some Aspects of Cultural Growth in the Natural Sciences". In *Social Research*, N° 36, pp. 22-52.
- Mulkay, M. (1972a). *The Social Process of Innovation: A Study in the Sociology of Sciences*. Editorial MacMillan. Londres.
- Mulkay, M. (1972b). The Mediating Role of the Scientific Elite. In *Social Studies of Science*. N°6, pp. 445-470.
- Mulkay, M. (1976a). The Model of Branching. In *Sociological Review*. N°1, V.24, pp. 125-133.
- Muñoz, E. (2005). Gobernanza, Ciencia, Tecnología y Política: Trayectoria y Evolución. En *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, V181(715), pp. 287-300.
- Myers, J. (1992). Antecedentes de la conformación del Complejo Científico y Tecnológico, 1850-1958. En Oteiza, E. *La Política de Investigación Científica Y Tecnológica Argentina. Historia y Perspectivas*. Editorial Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, pp. 87–112.
- Nívoli, R. M. (1989). Balance de la experiencia de la oficina de transferencia de tecnología (CONICET, Argentina). En revista del Derecho industrial. N°31, pp. 89-117.
- Neiburg, F. (1988), *Los intelectuales y la invención del peronismo*, Madrid-Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Nelson, J. (1992). Good Governance: Democracy and Conditional Economic Aid. In Paul Mosley (Ed). *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, Basingstoke, Macmillan, London

- Newman, J. (2001). *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. London, SAGE Publication.
- OECD (2010), Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy. *Fostering Innovation to Strengthen Growth and Address Global Challenges*, Paris: OECD, C/MIN (2010)4.
- OECD (2011). *Innovation Policy Platform*. Paris: OECD
- O'Donnell, G. (1977), "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, vol. 16, N° 64, pp. 523-554.
- O'Donnell, G. A. Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Editorial: Paidós. Buenos Aires.
- Oregioni, M. S. y Sarthou, N. (2013). "La dinámica de la relación entre CONICET y dos universidades nacionales argentinas". *En Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*. N° 46, pp. 33–68.
- Oszlak, O. (1976). Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes. *En Centro de Estudios de Estado y Sociedad*. N°2. Buenos Aires.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- -Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES-Revista de Estudios Sociales de La Ciencia*, V 2. N° 4, pp. 98–128.
- Oteiza, E. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica argentina: historia y perspectivas*. Buenos Aires. Editorial Centro Edi
- -Pérez Lindo, A. (1985). *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires. Editorial: EUDEBA
- Perel, P., Raíces, E. y Perel, M. (2006). *Universidad y dictadura. Derecho, entre la liberación y el orden (1973/83)* Buenos Aires. Editorial CCC.
- Pierre, J. (2000). "Introduction". In Jon Pierre (Ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York, Oxford University Press, pp. 1-10.
- Pfeffer, J. and Salancik, G., R (1978). *The external control of organizations. A resource Dependence Perspective*. New York. Harper & Row

- Plotkin, M., & Neiburg, F. (2004). Intelectuales y expertos: Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina. Neiburg, F. y Plotkin, M. (Comps). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires. Editorial Paidós pp. 15–30.
- Polanyi, M (2014). La República de la Ciencia: su teoría política y económica. En Revista CTS, N°27, V.9.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. Revista Mexicana de Sociología, V. 39, N° 2, pp. 531-565.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14/15, 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España
- Prego, C. y Vallejos, O. (Comp.). (2010). *La de la ciencia argentina: instituciones, procesos y actores en la universidad argentina del siglo XX*. Buenos Aires. Editorial Biblos.
- Pucciarelli, A (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En Pucciarelli, A. (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 99-171.
- Quiroga, H. (2004), El tiempo del proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983, Rosario, Fundación Ross.
- Real Academia Española (2001): Diccionario de la lengua española. Madrid: RAE
- Rip, A. (1988). Contextual Transformations in Contemporary Science, In A. Jamison (comp.), *Keeping Science Straight, Gothenburg: Department of Theory of Science*, University of Gothenburg, pp. 59-87.
- Rip, A. (1996). La república de la ciencia en los años noventa. En *Zona Abierta* 75/76, pp. 1–19.
- Rhodes, R. (1997). Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability. Buckingham, Open University Press. 235 p
- Rodríguez, L. G. (2011), Los nacionalistas católicos de Cabildo y la educación durante la última dictadura en Argentina. En *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 68, N° 1, pp. 253-277.

- Rodríguez, L. G y G. Soprano (2009) La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983), En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*,
- Rosenau, J. (2004). Strong demand, huge supply: Governance in an emerging epoch. EN *Multi-Level Governance*, N° 1. P.p. 31-48.
- Romero, J.L. (1996). *Breve Historia Argentina*. Editorial: Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Sánchez, J. J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En B. Lerner y otros, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (pp. 217-265). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Sadosky, M. (1989). *Memoria crítica de una gestión*. Buenos Aires: Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación República Argentina.
- Sahas, I. (1998). *Building a Learning Network on Governance: The Experience of the Governance Cooperative*. Institute on Governance. Ottawa, Canada.
- -Sagasti, F. y Aráoz, A. (1975). Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en los países de menor desarrollo. En *Revista Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico*. N° 27. Washington D.C.: Departamento de Asuntos Científicos, Organización de Estados Americanos.
- Sagasti, F y Araoz, D. (1979). Financiamiento del desarrollo de la ciencia y tecnología en el Tercer Mundo. *Nueva Sociedad*, Vol. 42, N° 3. Pp. 15-33
- Salomon, Jean-Jacques (1970). *Sci ence e Politique*. Edi tions du Seuil. Paris. Primera edición en español *Ciencia y Política*, Siglo XXI, México, 1974.
- Sánchez, J. J. (2012). *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)*. En Lerner (ed). *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*, pp. 217-265.
- Sanz-Menéndez, L., Cruz-Castro, L., Jonkers, K., Derrick, G.E., Bleda, M. and Martínez, C. (2011). Public Research Organisations. En *OECD The Innovation Policy Platform Policy Briefs*.
- Sarlo, B. (2001). *La batalla de las ideas (1943-1973)*. Buenos Aires Ariel.

- Sigal, S. (2002). *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*, Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina Editores, pp. 97-172.
- Schimank, U. (2005). 'New public management' and the academic profession: Reflections on the German situation. In *Minerva* Vol. 43. Pp. 361–376.
- Schmitz, G. (1995). "Democratization and Demystification: Deconstructing 'Governance' as a Development Paradigm". In *Debating Development Discourse: International and Popular Perspectives*. Basingstoke: Macmillan.
- Scribano, A. (2008): *El proceso de investigación social cualitativo*. Prometeo. Buenos Aires.
- Sörlin, S. (2007), *Funding Diversity: Performance-based Funding Regimes as Drivers of Differentiation in Higher Education System*. *Higher Education Policy* 20(4): 413-440.
- Solingen, E. (1996), "Entre el mercado y el Estado: los científicos desde una perspectiva comparada", en Sanz Menéndez, L. y M. J. Santesmases (comps.), *Ciencia y Estado*, Zona Abierta, Nos 75-76, Madrid, pp. 21-56.
- Suasnábar, C. (2004), *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires Editorial FLACSO/Manantial.
- Strauss, A., y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Colombia. Editorial Universidad de Antioquia.
- Svampa Fernando, Montesino Gaston, Natapof Daniel y Aguiar Diego (2023b). El rol de las burocracias en los procesos de gobernanza del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) entre 1996-2007. En revista Estudios Sociales del Estado. ISSN: 2422-7803
- Svampa, Fernando y Aguiar, Diego (2022a). Gobernanza y autonomía relativa en el Sistema Público de Investigación de la Argentina. Los cambios en la carrera de investigador científico y tecnológico del CONICET (1961-2003). *Revista Iberoamericana De Ciencia, Tecnología y Sociedad, CTS*, pp.181–211.
- Svampa, Fernando y Aguiar Diego (2022b). Gobernanza y gobernabilidad en los actores directivos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas entre 1983-2002. En revista UCRONIAS, pp. 61-92. SSN:1850-0013

- Svampa, Fernando (2020). Gobernanza en el Sistema Público de Investigación de la Argentina: La investigación científica en el CONICET entre 1973-1989. En Revista REDES. Vol. 27 Núm. 51. ISSN: 0719- 8213
- Svampa, Fernando y Aguiar, Diego (2019a). Los Consejos de investigación y la tensión entre culturas burocráticas y académicas. El caso del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (1983-1989). En revista Ciencia, Docencia y Tecnología. V.30. N°5, pp. 1-36. ISSN 1851- 1716
- Thomas, H., Dagnino, R. (2005). Efectos de transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales. En revista *Ciencia, Docencia y Tecnología*. V. XVI. N°31, pp. 9–46.
- Thompson, J.D (1967). *Organizations in Action*, New York. McGraw-Hill.
- Torres Alberro, C. (1994). *Sociología política de la ciencia*. Editorial Siglo XXI de España S.A. Madrid.
- Torres, C. A. (1996). La instauración de la sociología de la ciencia: R. K. Merton y la Escuela de Columbia. en Alonso A., Ayestarán I. Ursúa N. (1996). *Para comprender ciencia, tecnología y sociedad*. Editorial Verbo Divino. Navarra, pp. 169-175.
- Toulmin, S. (1977). La comprensión humana. Editorial Alianza Universidad. Madrid.
- Unzué, M. y Emiliozzi, S. (2017). Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015. *Temas y Debates*, (33), 13–33.
- Urriza, M. N., Manzanal, M. N., Acuña, A. y Subota, L. (2016). Gobernabilidad y Gobernanza: Revisión Conceptual y su Vinculación con el Ámbito Organizacional. En 32º Congreso Nacional de ADENAG: Administración y Diversidad. Nuevos espacios para la Docencia
- Vaccarezza, L.S. (2004). El campo CTS en América Latina y el uso social de su producción. En Revista CTS. N°2, V.1. Pp. 211-218.
- Vaccarezza, L. (2009). Estudios de cultura científica en América Latina. En revista *REDES*, V. 15, N°30. Buenos Aires.
- Vaccarezza, L.S (2018). Ciencia, Tecnología y Sociedad: el estado de la cuestión en América Latina. En *Revista iberoamericana de Educación*. N°18.
- Valles, M. (2007). *Entrevistas cualitativas*. Madrid. Editorial Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Valeiras, J. (1992). Principales instituciones especializadas en investigación y extensión. En E. Oteiza (Ed.). *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*. Buenos Aires. Editorial Centro Editor de América Latina, pp. 168-182.
- Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires. Editorial CEAL
- Vassen, F. (2012). La construcción de una política científica institucional en la Universidad de Buenos Aires (1986-1994). Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas). Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes.
- Velásquez, E. (2006). La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional. Documento 48, Colección Evaluación. Colombia.
- Vessuri, H. (1986). La evaluación de la capacidad científica de América Latina. En *Acta científica Venezolana*, V.37(4).
- Vessuri, H. (1987), The Social Study of Science in Latin America. In *Social Studies of Science*. V17(3), pp. 519-554.
- Velasco Ortiz, M. L. (2004). Un acercamiento al método tipológico en sociología. En Tarres, M. L. (Coord.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México. Editorial El Colegio de México / FLACSO, pp. 289-323.
- Velho, L. (2011). Conceitos de ciência e a política científica, tecnológica e de inovação. *Sociologias*, 26(Jan-Abr), pp. 128–153.
- Weber, M. (1983). *Economía y Sociedad*. FCE. México.
- Webb, E., Campbell, D., Schwartz, R., y Sechrest, L. (1966). Unobstrusive measures. nonreactive research in the social sciences. Chicago. Rand McNally.
- Websters Third International Dictionary (1986). Chicago, Auckland, Geneva, London, Manila, Paris, Rome, Seoul, Sydney, Tokyo, Toronto: Encyclopaedia Britannica Inc.
- Whitley, R. (2003). Competition and pluralism in the public sciences: the impact of institutional frameworks on the organisation of academic science. En *Research Policy*, N°32(6). P.p. 1015–1029.
- Whitley, R. & Gläser, J. (eds) 2007, *The Changing Governance of The Sciences. The Advent of Research Evaluation Systems*, vol. 26, Springer, Dordrecht.

- Whitley, R. (2010a). Reconfiguring the Public Sciences: The Impact of Governance Changes on Authority and Innovation in Public Science Systems. En Whitley, R., J. Glaeser y L. Engwall (Eds.). *Reconfiguring Knowledge Production: Changing Authority Relationships in the Sciences and Their Consequences for Intellectual Innovation*. Editorial: University Express, Oxford. P.p 3–47.
- Whitley, R. Glaser, J and Engwall, L (2010b). *Reconfiguring the Public Sciences: The Impact of Governance Changes on Authority and Innovation in Public Science Systems*. Editorial: Published to Oxford, pp. 3-47.
- Whitley, R. (2011). Changing Governance and Authority Relations in the Public Sciences. In *Minerva*, (49), pp. 359-385.
- Whitley, R (2012). *La organización intelectual y social de las ciencias*. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes.
- Whitley, R. y Gläser, J. (2014). The impact of institutional Reforms on tje Nature of Universities as Organitions. En Whitley,R. and Gläser J. (2014). *Organizational Transformation and Scientific Change: The Impact of Institutional Restructuring on Universities and Intellectual Innovation*. Editorial: Esmerald.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wood, R. C. (1964), Scientists and politics: the rise of an apolitical elite. In Gilpin, R. y Ch. Wright (eds.), *Scientists and National Policy Making*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 41-72.
- Ziman, J. (2003). *¿Qué es la ciencia?* Editorial Cambridge University Press. Madrid
- Zukerman, H. (1970). Stratification in American Science. In *Sociological Inquiry*, N°40, pp 235-357.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. En revista *Perfiles Latinoamericanos*, (38), pp. 39-64.

Fuentes oficiales

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1988). Programa de Ciencia y Tecnología (515/OC-AR). Contrato de Préstamo. Washington, D.C., BID
- CONICET (1957). *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas. Proyecto de creación y estudios conexos*. Buenos Aires.

- CONICET (1959). Memoria de actividades, febrero de 1958-agosto de 1959, Buenos Aires.
- CONICET (1980). Programa de desarrollo de centros regionales. BID-CONICET. Buenos Aires.
- CONICET (1983a). CONICET Cumplimiento de sus objetivos específicos 1971-1981, Buenos Aires.
- CONICET (1983). Objetivos políticos. CONICET 1982/85. Buenos Aires
- CONICET (1984). CONICET. Informe de las actividades 1976-1982. Buenos Aires.
- CONICET (1984) Informe de Comisión Asesora de Historia, Antropología, Geografía y Planeamiento. 1984 (s/n°)
- CONICET (1985). Boletín informativo. CONICET. N° 133. Buenos Aires
- CONICET (1989). *Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Carrera de investigador Científico y Tecnológico y Carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. CABA.
- CONICET (1989). *Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Panorama General*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. CABA.
- CONICET (1989). *Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Nuevos mecanismos y actividades conexas de promoción y apoyo a la investigación*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. CABA.
- CONICET (1989). *Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Institutos de investigación*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. CABA.
- CONICET (1989). *Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Programa de Becas*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. CABA.
- CONICET (1989). *Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Subsidios para actividades de investigación*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. CABA.
- CONICET (2006). Ciencia y tecnología para el desarrollo. Buenos Aires. Edición Nacional Editora & Impresora.
- Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DNICyT) (1954). Sistema de unidades propuesto por la Argentina al Comité Internacional de Pesas y Medidas, Buenos Aires.

- Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DNICyT) (1955), Guía de investigaciones en proceso de desarrollo, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DNICyT) (1956), Primer repertorio de organismos técnicos y especializados gubernamentales, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DNICyT) (1956), Los Consejos Nacionales de Investigación Científica en el extranjero, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DNICyT) (1957), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas. Proyecto de creación y estudios conexos, Buenos Aires.
- Ley N°20.464. Estatuto de las carreras de Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo. CONICET
- MINCyT. (2005, 2015 y 2016), Indicadores de Ciencia y tecnología Argentina 2013, disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/publicaciones>
- SECYT (1989). *Memoria crítica de una gestión. 1983-1989*. Ministerio de Educación y Justicia. Secretaria de Ciencia y Técnica. Talleres gráficos Litodar. CABA.

Lista de entrevistados

1. Abeledo, Carlos. Presidente del CONICET (1984-1989). Entrevista realizada por Fernando Svampa en junio de 2018.
2. Abeledo, Carlos. Presidente del CONICET (1984-1989). Entrevista realizada por Fernando Svampa en septiembre de 2018.
3. Brem, Jose. Director del Centro de Diagnóstico e Investigaciones Veterinarias de Formosa (CEDIVEF) en la década del ochenta. Entrevista realizada por Fernando Svampa en 2019.
4. Bazán, Armando. Miembro de la comisión asesora de Historia y Antropología (Res. N° 293 DE 1996). Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2018.
5. Fanchiotti, Huner. Miembro del Directorio del CONICET (1986-1988), Vicepresidente del CONICET (1988-1989). Entrevista realizada por Fernando Svampa en octubre de 2018.

6. Farias, Ricardo. Director del Instituto Superior de Investigaciones Biológicas (Universidad Nacional de Tucumán - UNT-CONICET). Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.
7. Fernandez, Osvaldo. Director del Centro de Recursos Naturales Renovables de la Zona Semiárida (CERZOS-Universidad Nacional del Sur - UNS-CONICET). Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.
8. Fernandez, Osvaldo. Miembro de la CIC CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.
9. Gagliardino, Juan Jose. Miembro de CIC desde 1986. Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2019.
10. Haller, Miguel Angel. Director del Centro Nacional Patagónico (CENPAT-CONICET). Entrevista realizada por Fernando Svampa en octubre de 2019.
11. Quel, J. Eduardo. Director del CEILAP-CITEFA-CONICET en la década del ochenta. Entrevista realizada por Fernando Svampa en julio de 2019.
12. Quel, J. Eduardo. Director del CEILAP-CITEFA-CONICET en la década del ochenta. Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.
13. Neiff, Jose Juan. Director del Centro de Ecología Aplicada del Litoral (CECOAL) (1985-2015). Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2019.
14. Merlino, Jose Rodolfo. Investigador Independiente CIC del CONICET en 1986. Entrevista realizada por Fernando Svampa en marzo de 2019.
15. Farber, Jorge Néstor. Investigador Adjunto CIC del CONICET en 1986. Entrevista realizada por Fernando Svampa en marzo de 2019.
16. Romero, Luis. Miembro de la comisión asesora de Historia y Antropología (Res. N° 293 DE 1996). Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2018.
17. Roberto, Perazzo. Subsecretario de Coordinación y Planificación de la SECYT de Sadosky. Entrevista realizada por Fernando Svampa en octubre de 2018.
18. Olano, Carlos. Investigador Asistente CIC del CONICET en 1986. Entrevista realizada por Fernando Svampa en abril de 2019.
19. Passeggi, Mario César, Director del Centro Nacional Patagónico (CENPAT-CONICET). Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.

20. Sábato, Hilda, Asesora para la reconstitución de las Comisiones de Ciencias Sociales y Humanidades del CONICET (1984). Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2018.
21. Vaccarezza Leonardo. Consultor del CONICET en la década del ochenta. Entrevista realizada por Fernando Svampa en septiembre de 2018.
22. Tirao, A. Juan, Director del Centro de Investigación y Estudios de Matemática de Córdoba (CIEM). Entrevista realizada por Fernando Svampa en diciembre de 2019.
23. Tulio, A. Juan. Ex investigador adjunto de CIC del CONICET en los ochenta en la UBA. Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.
24. Entrevista al Subgerente de Desarrollo Científico y Tecnológico entre 1997-2003. Entrevista realizada por Fernando Svampa en marzo de 2022.
25. Entrevista a un Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, mayo de 2023. Entrevista realizada por Fernando Svampa en mayo de 2023.
26. Entrevista a Lattuada, Mario. Vicepresidente de Asuntos tecnológicos del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en septiembre de 2022.
27. Entrevista a Macdonald, Isabel. Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Entrevista realizada por Fernando Svampa en abril de 2021.
28. Entrevista a Macdonald, Isabel. Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Entrevista realizada por Fernando Svampa en mayo de 2021.
29. Entrevista a Jorge Tezón. Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Entrevista realizada por Fernando Svampa en junio de 2022.
30. Entrevista a Jorge Tezón. Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Entrevista realizada por Fernando Svampa en septiembre de 2022.
31. Rodríguez, María. Miembro de Comisión Asesora Disciplinar del CONICET en 1993. Entrevista realizada por Fernando Svampa en julio de 2019.
32. Martínez, Luis. Investigador Principal del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en marzo de 2019.
33. Pérez, Laura. Investigadora Adjunta del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.
34. García, Pablo. Investigador Adjunto del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en mayo de 2019.

35. Sánchez, Andrea. Investigador Adjunto del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en septiembre de 2020.
36. González, Marcelo. Investigador Independiente del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en octubre de 2020.
37. López, Julia. Investigadora Asistente del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en diciembre de 2020.
38. Fernández, Javier. Investigador Principal del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en marzo de 2020.
39. Torres, Ricardo. Investigador Superior del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2020.
40. Díaz, Paula. Ex empleado administrativo de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en julio de 2021.
41. Vicente Barros. Investigador Superior del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en enero de 2022.
42. Ruiz, José. Investigador Superior del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en febrero de 2023.
43. Pérez, Diego. Investigador Independiente del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2022.
44. Alejandro F. De Nicola. Investigador Superior y miembro de la comisión asesora disciplinar del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en mayo de 2022.
45. Amalia Palma. Asesora en el Préstamos BID-CONICET II. Entrevista realizada por Fernando Svampa en octubre de 2022.
46. Liliana Sacco. Administrativa del Departamento de Programación y Acreditación del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2021.
47. Entrevista a Roberto Williams. Miembro del directorio del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2022.
48. Del Bello Juan Carlos. Interventor del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2019.
49. Del Bello Juan Carlos. Interventor del CONICET. Entrevista realizada por Fernando Svampa en marzo de 2020.

50. Entrevista Alejandro Ceccatto. Miembro de Comisión Asesora de Informática entre el 2002-2004. Entrevista realizada por Fernando Svampa en junio de 2022.

Lista de siglas

- AAPC - Asociación argentina para el Progreso de las Ciencias
- ATT- Área de Transferencia Tecnológica
- BID- Banco Interamericano de Desarrollo
- CABBIO-Centro Argentino Brasileño de Biotecnología
- CABA- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- CAES- Comisión Asesoras Especiales
- CAREG- Comisión Asesora Regional
- CASEC- Comisiones Asesoras de Supervisión y Evaluación de Centros e Institutos
- CCT-Consejo Científico y Tecnológico
- CCTs: Centros Científicos y Tecnológicos
- CEILAP- Centro de Investigaciones en Láseres y Aplicaciones
- CENPAT- Centro Regional Patagónico
- CERIDE- Centro Regional de Investigación y Desarrollo
- CSIC- Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España)
- CNRS- Centro Nacional para la Investigación Científica (Francia)
- CIC-Carrera de Investigador Científico y Tecnológico
- CICYT - Consejo Interinstitucional de Ciencia y Técnica
- CITEFA - Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas
- CNICyT - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
- COADIS- Comisión Asesoras por Disciplinas
- CONACYT - Consejo Nacional de Ciencia y Técnica
- CONAE - Comisión Nacional de Actividades Espaciales
- CONADE-Consejo Nacional de Desarrollo
- CONASE-Consejo Nacional de Seguridad
- CNEA - Comisión Nacional de Energía Atómica
- CNIE -Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales
- CONICET - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
- CPA-Carrera de Personal de Apoyo

- CPICyT- Comisión Permanente de Investigaciones Científicas y Técnicas
- CRICYT- Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
- CRIBABB- Centro Regional de Investigaciones Básicas y Aplicadas
- CyT - Ciencia y Tecnología
- CI- Consejos de Investigaciones
- CIN-Consejo Interuniversitario Nacional
- DNEA - Dirección Nacional de Energía Atómica
- DNICyT - Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
- DNIT - Dirección Nacional de Investigaciones Técnicas
- E-Empresas del Estado
- ESLAI - Escuela Latinoamericana de Informática
- FCEN-Facultad de Ciencias Exactas y Naturales
- GE-Grandes empresas
- GDCT: Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico
- GEA: Gerencia de Evaluación y Acreditación
- GO: Gerencia Operativa
- JICEFA - Junta de Investigaciones Científicas y Experimentales de las Fuerzas Armadas
- I-Instituciones y Organismos del Estado
- IByME - Instituto de Biología y Medicina Experimental
- INIDEP- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero
- INTA - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- INTI - Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- ISL-Instituciones sin fines de lucro
- ISI- Industrialización por Sustitución de Importaciones
- NVT- Núcleos de vinculación Tecnológica
- OEA - Organización de los Estados Americanos
- OTT-Oficina de Transferencia Tecnológica
- PA- Personal Administrativo
- PCT-personal científico y tecnológico
- PID- Proyecto de Investigación y Desarrollo
- PIA- Proyecto de Investigación Anual

- PICT: Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica
- PLACTS - Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad
- PROANUI- Programa de Apoyo a los Núcleos Universitarios de Investigación
- PNUD- Programa CONICET-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de apoyo a bibliotecas
- RRACYT-Relevamiento de Recursos y Actividades en Ciencia y Tecnología
- RIDALC-Red Regional de intercambio de Investigadores para el Desarrollo de América Latina y el Caribe
- SAPIU - Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios
- SECONACYT – Secretaria del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica
- SECYT – Secretaría de Ciencia y Tecnología
- SIOT-Sistema de información de la oferta tecnológica
- SPI – Sistema Público de Investigación
- SUBCyT -Subsecretaría de Ciencia y Técnica
- UBA - Universidad de Buenos Aires
- UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura