

La influencia de los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo en la gobernanza interna del CONICET. Implicancias en la autonomía relativa entre 1976-1989

Lic. Gastón Montesino (UNRN-CONICET). Becario Doctoral CONICET. Contacto:
gmontesino@unrn.edu.ar

Mg. Fernando Svampa (UNRN-CONICET). Becario Doctoral CONICET. Contacto:
fsvampa@unrn.edu.ar

Estructura de la presentación

- ▶ **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**
- ▶ **MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO**
- ▶ **GOBERNANZA DEL SPI 1976-1983/préstamo BID-1**
- ▶ **GOBERNANZA DEL SPI 1983-1989/préstamo BID-2**
- ▶ **REFLEXIONES FINALES**

Planteamiento del problema:

- ▶ La siguiente presentación analiza los esquemas de gobernanza al interior del CONICET y las implicancias en la autonomía y autoridad relativa de los diversos actores, involucrados en los programas BID 1- Programa Global de Ciencia y Tecnología (1979) y el BID 2-Investigación científica y Tecnológica (1986) financiados por préstamos del BID.
- ▶ ¿Cuáles fueron los esquemas de gobernanza que se configuraron al interior del CONICET durante el periodo 1976-1989 y qué rol jugaron los préstamos BID 1 y BID 2 en la autoridad relativa de los actores?



Estrategia metodológica

- ▶ **Técnicas de recolección de datos:** Las principales técnicas de recolección de información fueron: la entrevista estandarizada no programada y el análisis de diversos tipos de documentos (fuentes primarias como material documental, memorias, registros y actas, informes oficiales, leyes, resoluciones y estadísticas oficiales).
- ▶ **Entrevista en profundidad:** se utilizó la entrevista en profundidad estandarizada no programada. Entre la muestra se encuentran miembros del directorio durante la gestión de Carlos Abeledo, directores de institutos del CONICET durante la década del ochenta, como así también a miembros de CIC y comisiones asesoras.
- ▶ **Análisis de documentos:** Se obtuvo información a partir de diversos documentos. 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.

Marco teórico

En esta presentación, se utilizará diferentes conceptos para abordar el problema:

- ▶ Organismos internacionales (OI) y sus diferentes instrumentos.
- ▶ Sistema Público de Investigación (SPI)
- ▶ Modelos y esquemas de gobernanza.
- ▶ Autoridad Relativa

Organismos Internacionales.

- ▶ Los OI pueden ser definidos como una: *«...asociación de estados establecida mediante un acuerdo internacional por tres o más estados, para la consecución de objetivos comunes y dotada de estructura institucional con órganos permanentes, propios e independientes de los estados miembros» (Barré, 1995:154).*
- ▶ Los OI cuentan con 4 fuentes básicas de legitimidad (Barnett y Finnemore, 1991; 2004):
 - Autoridad legal-razional
 - Legitimidad delegada
 - Legitimidad moral
 - Legitimidad de la experiencia

Los OI utilizan diferentes instrumentos para influir en las políticas públicas de los países miembros. Jakobi (2009) diferencia cinco tipos de instrumentos

Tipología de Instrumentos (Jakobi, 2009).	
Difusión discursiva	Transmisión de ideas en la agenda política nacional
Establecimiento de normas	Se busca armonizar reglas y normas al interior de los países
Medios financieros	Financian planes, programas o se crean instituciones
Coordinación	Se establece la organización de instancias y la generación de productos de vigilancia y monitoreo sobre una determinada temática
Asistencia técnica	Colaboración para la construcción o el fortalecimiento de las capacidades estatales.

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



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

► Cuatro tipos de gobernanza en un sistema o institución (Benz, 2007)

Regulación jerárquica

Ajustes mutuos o competencia

Integración en red

Integración en comunidad

Modelos de gobernanza empleados.

Características relevantes	Gobernanza jerárquica o corporativa	Gobernanza en Red
Relaciones de poder	Asimétrico permanente	Asimétrico y simétrico permanente
Motivaciones institucionales	Aislamiento y concentración	Cooperación y concentración
Coordinación interinstitucional	Acciones unilaterales	Acciones unilaterales y acciones por consenso

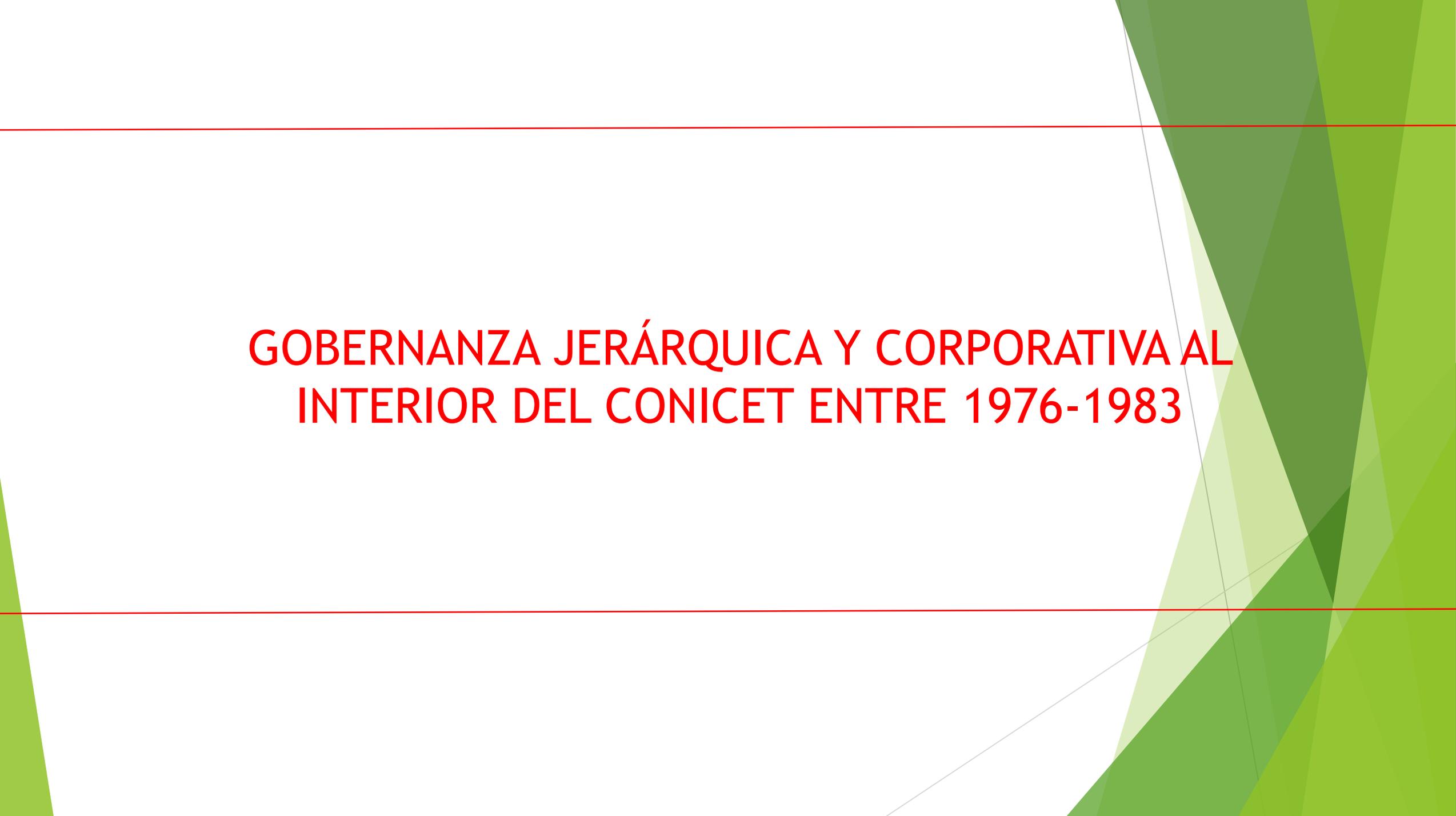
Fuente: Elaboración propia a partir de Benz (2007: 8-9).

Autonomía relativa de los actores al interior del CONICET durante el periodo 1976-1989.

AUTONOMÍA RELATIVA	
INDIVIDUALES	Presidente del CONICET
	Directores de unidades de investigación
	Investigadores de CIC
	Investigadores de universidad
COLECTIVOS	Oficina Ejecutora
	BID
	Directorio del CONICET
	Comisiones asesoras disciplinares
	Comisiones asesoras de institutos
	Junta de calificación y promoción

Nivel de autonomía relativa por un actor

ALTO	Elevada capacidad de influencia y de organización del trabajo científico por un actor.
MEDIO	Limitada capacidad de influencia y de organización del trabajo científico por un actor.
BAJO	Escasa capacidad de influencia y de organización del trabajo científico por un actor.

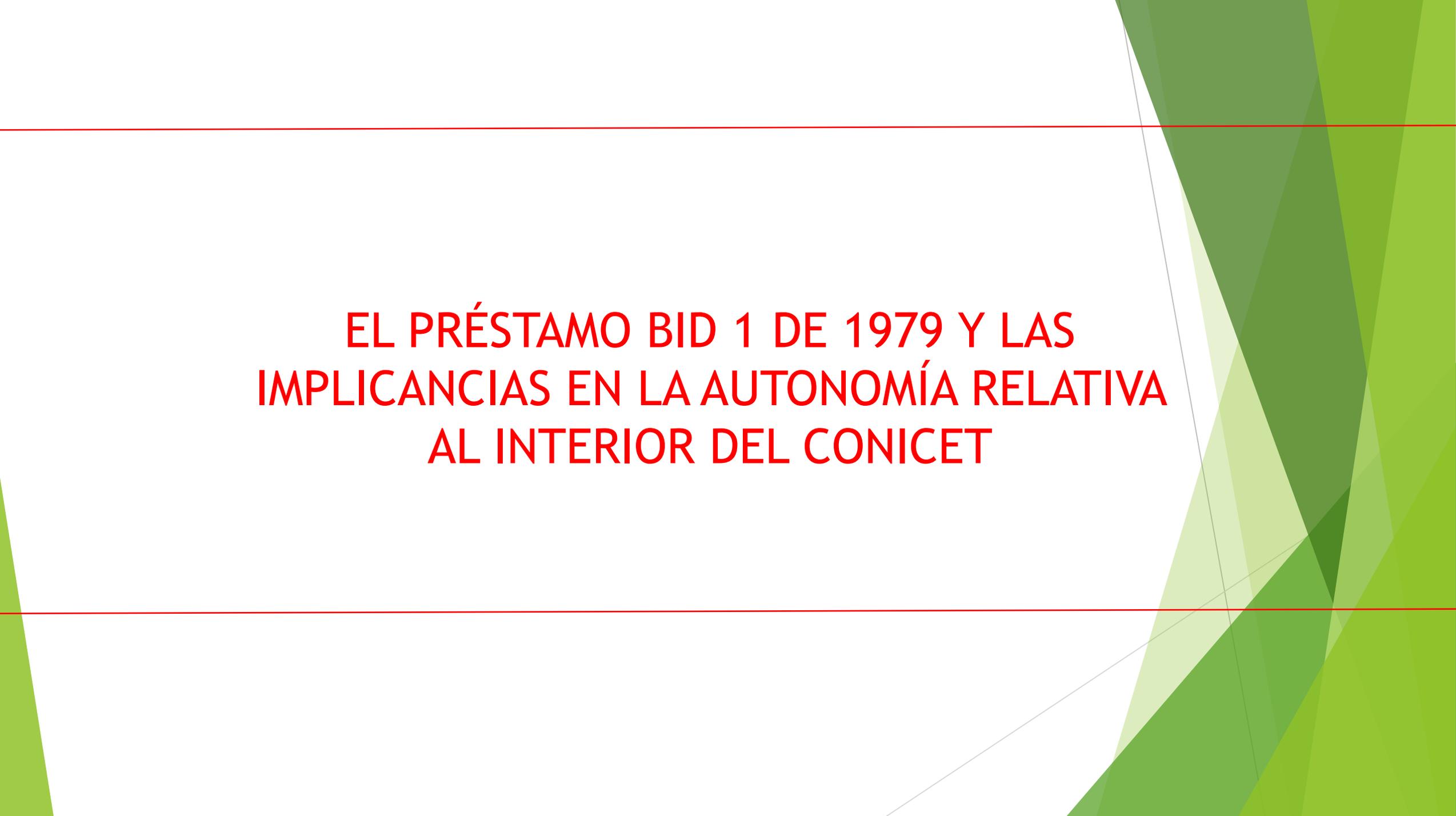


**GOBERNANZA JERÁRQUICA Y CORPORATIVA AL
INTERIOR DEL CONICET ENTRE 1976-1983**

Autonomía relativa de los actores según gobernanza jerárquica y corporativa al interior del CONICET (1976-1983).

AUTONOMÍA RELATIVA	GOBERNANZA JERÁRQUICA Y CORPORATIVA
Presidente del Consejo	BAJA
Directorio	ALTA
Comisiones asesoras disciplinarias	MEDIA
Comisiones asesoras de institutos	ALTA
Junta de clasificación y promoción	ALTA
Directores de institutos	ALTA

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de las resoluciones del directorio y presidente entre 1984-1989, entrevistas al presidente y miembros del directorio, directores de institutos y miembros de comisiones asesoras y juntas de calificación.



**EL PRÉSTAMO BID 1 DE 1979 Y LAS
IMPLICANCIAS EN LA AUTONOMÍA RELATIVA
AL INTERIOR DEL CONICET**

BID 1

- ▶ A fines de 1979, se firma un préstamo con el BID por un monto de 66 millones de dólares en el marco del Programa Global de Ciencia y Tecnología. Este programa contaba con los recursos del BID y con un aporte de local de 69 millones de dólares, por lo tanto el monto total ascendía a 135 millones de dólares.
- ▶ Este programa comprendía dos objetivos:
 1. Promover la descentralización de las actividades de CyT;
 2. Fortalecer estas actividades en ciertas áreas a través del establecimiento o la ampliación, el equipamiento y la dotación de centro regionales.

BID 1

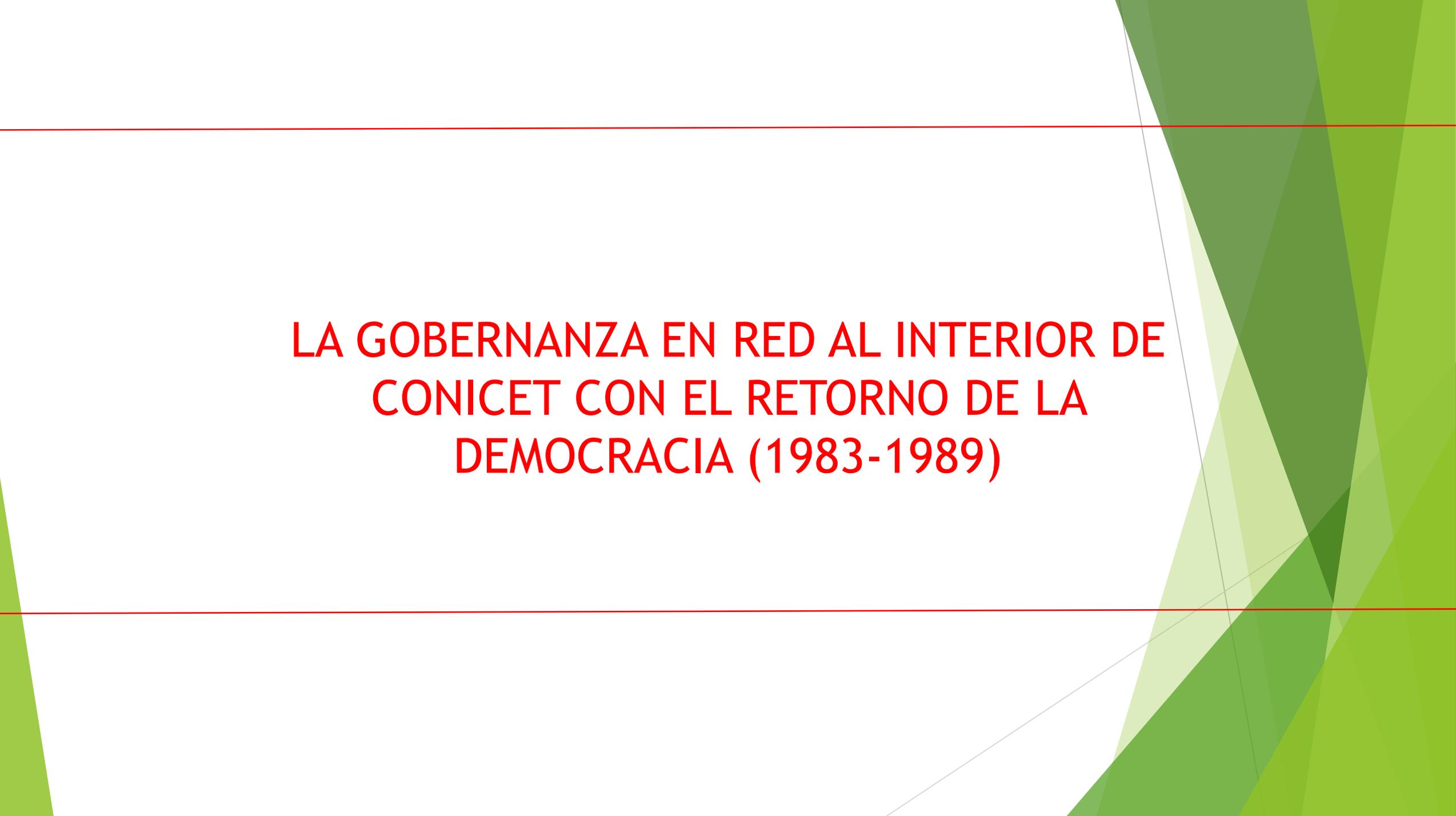
- ▶ El programa BID I estaba estructurado en dos subprogramas:
 - a) Subprograma INCYTH: destinado a la construcción de laboratorios y gabinetes y para financiar investigaciones aplicadas a los recursos hídricos. Este subprograma recibió un financiamiento por parte del BID de 24 millones de dólares y un aporte local de 25 millones de dólares, dando un total de 49 millones de dólares.
 - b) Subprograma CONICET: destinado a la ejecución del Programa de Creación de Centros Regionales. Este subprograma es el que recibió el mayor porcentaje de financiamiento (64%), un total de 86 millones de dólares (42 del BID y 44 de aporte local)

Distribución de los recursos del BID 1

PROGRAMA GLOBAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (BID-1)						
Categorías de inversión	Subprograma CONICET		Subprograma INCYTH		Programa total	
	BID	Aporte Local	BID	Aporte Local	BID	Aporte Local
1. Ingeniería y administración	-	3,28	-	2,72	-	6
2. Inversiones fijas	29,44	23,93	18,34	11,47	47,78	35,4
3. Gastos concurrentes	6,6	15,62	2,32	10,34	8,92	25,96
4. Costos financieros	5,96	1,17	3,34	4,7	9,3	1,64
Subtotal	42	44	24	25	66	69
Total	86		49		135	

BID 1

- ▶ El BID 1 permitió llevar a cabo la expansión y la federalización del CONICET, consolidándolo como el principal órgano encargado de promover, coordinar y ejecutar la investigación científica en Argentina. Esto permitió: i) fomentar la descentralización de la actividad científica, tecnológica y desarrollo del Consejo; y ii) fortalecer la actividad del CONICET en el interior del país a través de los centros regionales.
- ▶ A la par del crecimiento de los recursos del CONICET se fue dotando a los directores de los institutos de una mayor autonomía en la administración de los recursos.
- ▶ Se configuró durante estos años un sistema dual de gobernanza, donde el Estado ejerció un alto grado de control en determinadas áreas del SPI, pero tendió a delegar el manejo de recursos y funciones en instituciones con un mayor grado de autonomía relativa.

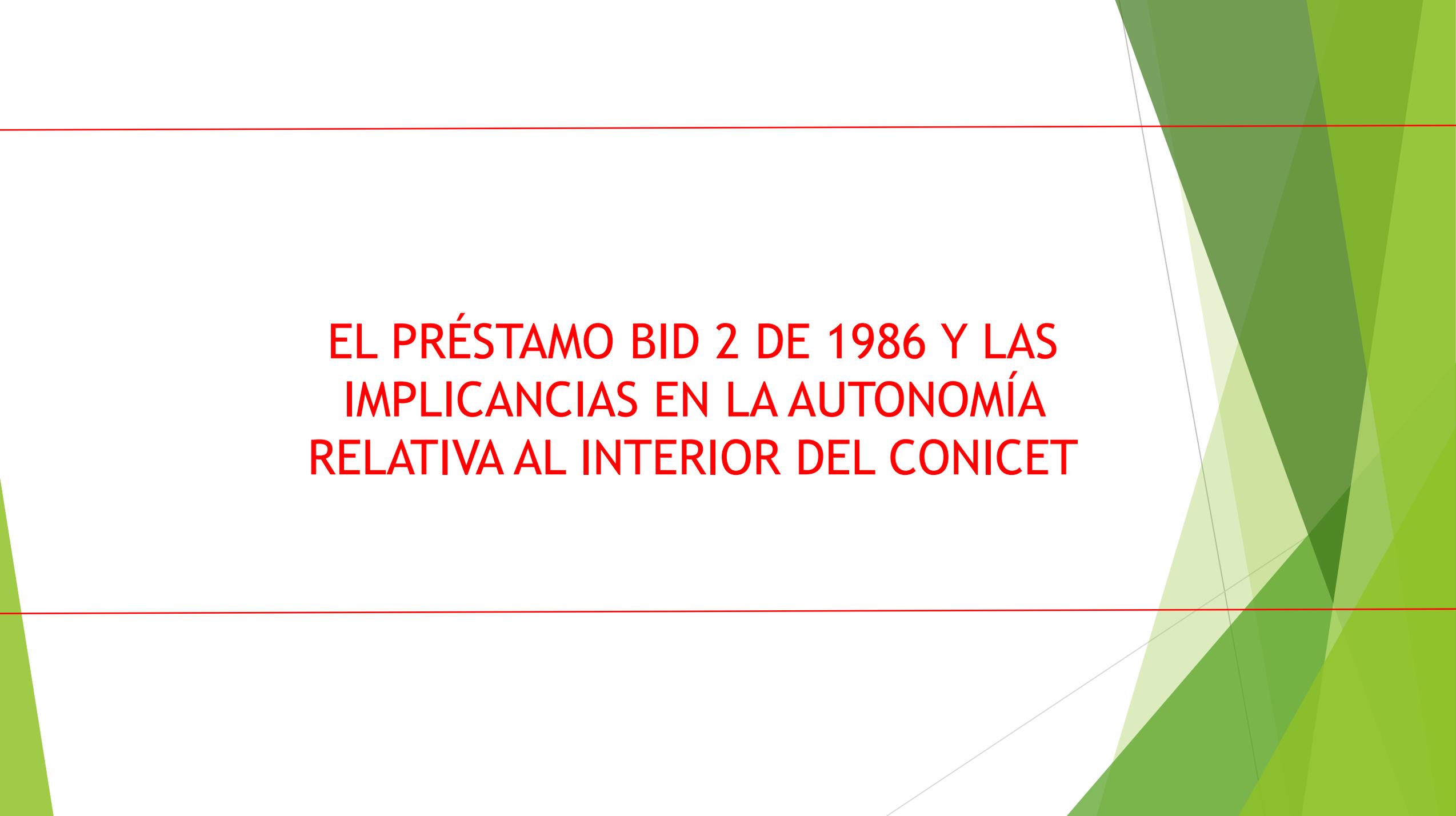


**LA GOBERNANZA EN RED AL INTERIOR DE
CONICET CON EL RETORNO DE LA
DEMOCRACIA (1983-1989)**

Cambios en la autoridad relativa según características de la gobernanza interna dentro del CONICET.

AUTONOMÍA RELATIVA	GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET	
	REGULACIÓN JERÁRQUICA Y CORPORATIVA (1976-1983)	REGULACIÓN EN RED (1984-1989)
Presidente del Consejo	BAJA	ALTA
Directorio*	ALTA	MEDIA
CCT**	BAJA	BAJA
Comisiones Asesoras Disciplinarias	MEDIA	ALTA
Comisiones Asesoras de Institutos	ALTA	BAJA
Junta de Clasificación y Promoción	ALTA	ALTA
Directores de Institutos	ALTA	BAJA

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de las resoluciones del directorio y presidente entre 1984-1989, entrevistas al presidente y miembros del directorio, directores de institutos y miembros de comisiones asesoras y juntas de calificación.



**EL PRÉSTAMO BID 2 DE 1986 Y LAS
IMPLICANCIAS EN LA AUTONOMÍA
RELATIVA AL INTERIOR DEL CONICET**

El préstamo BID 2

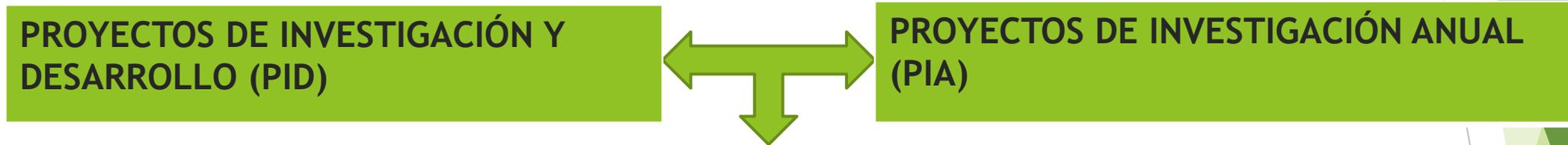
- ▶ A fines de 1986 se aprobó un préstamo otorgado por el BID por USD 151 millones, en el marco del Programa Especial de Promoción en Ciencia y Tecnología.
- ▶ Éste estaría conformado por fondos aportados en un 40% (USD 61 millones) por el BID y en un 60% (USD 90 millones) por la contraparte local.

Componentes del programa BID 2
El Subprograma A de fomento a la investigación científica y tecnológica (apoyar el financiamiento de los PID)
El Subprograma B se correspondió con el financiamiento para establecimientos y equipamientos, los Laboratorios Nacionales de Investigación y Servicios (LANAIS)
El Subprograma C se orientó a la formación de recursos humanos.
El Subprograma D de vinculación tecnológica, consistiría en una serie de instrumentos piloto para promover la comunicación entre las empresas y los grupos de investigación.

Distribución de los fondos	ORIGEN DE LOS FONDOS				TOTAL	
	BID Millones USD	%	Fondos del tesoro nacional USD	%	Millones USD	%
Unidad de Evaluación y Control	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	29700	19.6	62300	41.3	92000	60.9
Subprograma B. LANAIS	13000	8.6	13400	8.8	26400	17.4
Subprograma C. RECURSOS HUMANOS	5000	3.3	8100	5.3	13100	8.6
Subprograma D. INTERCAMBIO TECNOLÓGICO	1000	0.6	5000	3.3	6000	3.9
Total de los Subprogramas	48700	32.0	88800	58.8	137500	90.8
Intereses	10700		0		10700	7
Comisión de crédito	0	0	1200	0.7	1200	0.7
FIV	600	0	10	0	610	0
Total de gastos financieros	11300	7.4	1210	0.8	12510	7.7
TOTALES	60000	39.6	91000	61.4	151000	100

Los PID y los PIA

- ▶ Se elaboraron instrumentos que tendieran a promover un estilo de investigación apoyado menos en los individuos y más en los proyectos de investigación.



- ▶ Los PID habilitaron canales de promoción para investigadores y grupos que no pertenecían orgánicamente al CONICET.
- ▶ Los PIA fueron instrumentos destinados a favorecer la consolidación de equipos de investigación, que posteriormente estarían en condiciones de presentarse a un llamado PID.

Préstamo BID 2

- ▶ 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.
- ▶ También ayudó a fortalecer las convocatorias competitivas de proyectos con evaluación por pares como instrumento de asignación de recursos para investigación científica.

Reflexiones finales

Autonomía relativa según gobernanza del CONICET por Programa. 1976-1989.

Autonomía relativa	PROGRAMA BID I			
	BID-I		BID II	
	Gobernanza Jerárquica		Gobernanza en Red	
	Capacidad de organización	Capacidad de influencia	Capacidad de organización	Capacidad de influencia
BID	ALTA	MEDIA	ALTA	MEDIA
Presidente	BAJA	BAJA	ALTA	ALTA
Directorio	MEDIA	ALTA	ALTA	MEDIA
Oficina Ejecutora	BAJA	BAJA	MEDIA	MEDIA
Comisiones Asesoras	BAJA	BAJA	ALTA	ALTA
Comisiones de Institutos	ALTA	ALTA	BAJA	BAJA
Directores de Institutos	ALTA	ALTA	MEDIA	BAJA
Investigadores de CIC	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA
Investigadores de universidad	BAJA	BAJA	ALTA	ALTA

Reflexiones finales

- ▶ i) La autoridad relativa del BID fue alta en la capacidad de organización tanto de los préstamos BID-1 y el BID-2, debido a que tanto en las instancias de preparación de documentos del préstamo, como en el contrato, se fijaron una serie de condicionamientos para los desembolsos del Banco. De este modo se estableció que las operatorias debían ser manejadas por Unidades Ejecutoras que se ocuparían de todo lo relativo a los programas; se fijaron evaluaciones periódicas a cargo de funcionarios del BID y se realizaron recomendaciones para futuras operaciones. Por otro lado, la autoridad relativa del BID en la capacidad de influenciar los lineamientos de los préstamos fue media, ya que el Banco tuvo flexibilidad ante los requerimientos locales, facilitó, a través de sus recursos, que los funcionarios argentinos pudieran alcanzar los objetivos propuestos en cada una de las operatorias.
- ▶ ii) La autoridad relativa del presidente fue baja tanto en la capacidad de organización como en la capacidad de influencia en el préstamo BID I, durante la gobernanza jerárquica al interior del CONICET. El hecho de que hubiera un interventor en vez de un presidente, hizo que el poder pasara por otros actores. En cambio, durante la gobernanza en red al interior del CONICET, en el préstamo BID II, la figura del presidente (el Dr. Abeledo) tuvo una alta autoridad relativa que se manifestó en la capacidad de organización al interior del préstamo, como así también en la capacidad de influencia en la toma de decisiones.

Reflexiones finales

- ▶ iii) El directorio con el préstamo BID I durante la gobernanza jerárquica al interior del CONICET, tenía una media autoridad relativa en lo que respecta a la capacidad de organización, aunque alta influencia. En cambio, con el retorno de la democracia y bajo una gobernanza en red al interior del CONICET, la reforma de la carta orgánica en 1986, posibilitó la conformación de un directorio con menos integrantes, con dedicación completa a las responsabilidades del cargo.
- ▶ iv) Las comisiones asesoras disciplinarias, tuvieron más autoridad relativa al interior del préstamo BID II en el marco de la gobernanza en red del CONICET. La capacidad de organización e influencia fue mayor que en el préstamo anterior, dado que las comisiones asesoras disciplinarias pasaron a ser un actor central en los nuevos mecanismos de evaluación de la investigación y asignación de fondos en las convocatorias PID y PIA.
- ▶ v) Las comisiones de institutos tuvieron una alta autoridad relativa con el préstamo BID I durante la gobernanza jerárquica al interior del CONICET. Fue un actor central en la gestión y ejecución de la política de creación de institutos, centros regionales y asignación de fondos a los directores de unidades ejecutoras. Este actor perdió autoridad relativa en el préstamo BID II durante la gobernanza en red al interior del CONICET, dado que el préstamo dirigió los fondos a la promoción científica.

Reflexiones finales

- ▶ vi) Los directores de institutos tuvieron una alta autoridad relativa con el préstamo BID I durante la gobernanza jerárquica al interior del CONICET. Fue un actor central en la gestión y ejecución de la política de creación de institutos, centros regionales y el manejo discrecional de fondos. Este actor pierde autoridad relativa en el préstamo BID II durante la gobernanza en red al interior del CONICET, dado que el préstamo dirigió los recursos a la promoción científica.
- ▶ vii) Los investigadores de CIC tuvieron una alta autoridad relativa con el préstamo BID I durante la gobernanza jerárquica al interior del CONICET. Fue un actor que se benefició de la política de incremento de los miembros de CIC entre 1976-1981. Con el retorno de la democracia, este actor vio disminuida su autoridad a un nivel medio dentro del préstamo BID II, durante la gobernanza en red al interior del CONICET. Debido a que los recursos del Subprograma A, fueron dirigidos a fortalecer los fondos destinados al funcionamiento de instrumentos como el PID.

¡MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN!