

Gobernanza y Autonomía relativa en los Sistemas Públicos de Investigación de la Argentina. Los cambios en la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del CONICET entre 1961-2003.

Mgr. Fernando Svampa

UNRN-CONICET

Becario doctoral CONICET,

Contacto: fsvampa@unrn.edu.ar

Dr. Diego Aguiar

UNRN-CONICET-CITECDE

Contacto: daguiar@unrn.edu.ar



RÍO NEGRO
UNIVERSIDAD NACIONAL

CITECDE

Centro de Estudios en Ciencia,
Tecnología, Cultura y Desarrollo

Presentación

El objetivo de esta presentación es analizar los cambios en la autonomía relativa dentro de la Carrera de Investigador Científico Tecnológico (CIC) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) desde su creación en 1961 hasta el 2003, en el Sistema Público de Investigación (SPI) de la Argentina.




CONICET



Pregunta problema

La Carrera de Investigador Científico del CONICET (CIC) es uno de los principales instrumentos del CONICET para la formación de recursos humanos y la fijación de mecanismo de ingreso y movilidad interna en el campo científico, basado en una concepción de autogobierno de la ciencia.

“A semejanza de lo que se ha instituido con éxito resonante en otros países –por ejemplo en Francia- el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas ha aprobado una carrera para los investigadores. A ella podrán aspirar los que hayan demostrado aptitudes, ya sea trabajando con becas internas o externas, o bien en instituciones de actividad científica y técnica reconocida”



HOUSSAY, Bernardo A. Palabras mencionadas en la conferencia dictada bajo el lema “Investigadores y técnicos como base de la supervivencia y el progreso del país”, Buenos Aires, 4 de abril de 1960.

¿De qué manera los cambios que atravesó la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico impactaron en su autonomía relativa dentro del SPI entre 1961-2003?



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	Gobernanza por ajustes mutuos o competencia
Relaciones de poder	Asimétrico permanente	Asimétrico y simétrico permanente	Relaciones simétricas
Motivaciones institucionales	Aislamiento y concentración	Cooperación y concentración	Ventajas comparativas
Coordinación interinstitucional	Acciones unilaterales	Acciones unilaterales y acciones por consenso	Acciones unilaterales y acciones por consenso

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

Autonomía relativa de los actores al interior de la CIC del CONICET

AUTONOMÍA RELATIVA

INDIVIDUALES

- Presidente del CONICET
- Investigadores de CIC
- Investigadores universitarios
- Directores de unidades de investigación
- Rectores o decanos universitarios

COLECTIVOS

- 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.

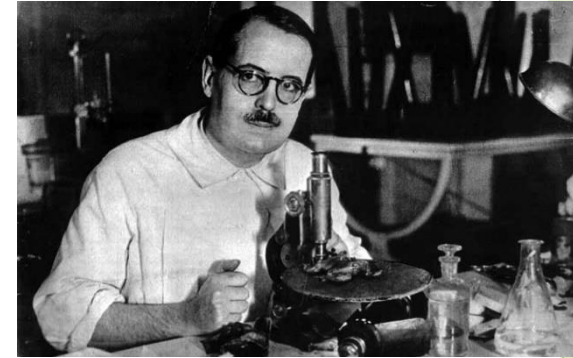


**GOBERNANZA EN RED AL INTERIOR DE CONICET ENTRE
1958-1971**

► 1958 – Decreto Ley 1291/58

La fundamentación del Decreto-Ley 1291/58 asignaba al Consejo las funciones de: "coordinar y promover las investigaciones científicas" subra-

- Programas de becas de formación
- Financiamiento de proyectos
- Carrera de Investigador
- Enseñanza de las ciencias
- Apoyo a publicaciones y reuniones científicas



La investigación en la Universidad

El deber de investigar. La Universidad debe ser el centro más alto de la actividad intelectual superior de un país. Su función consiste en: crear los conocimientos, propagarlos, desarrollar y disciplinar la inteligencia y la conducta, y formar los hombres superiores por su cultura y su capacidad tanto de pensamiento como de acción. Debe en-

Características de la CIC del CONICET entre 1961-1973

Características	Descripción
Práctica de investigación	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
Dedicación parcial a la investigación	La carrera estaba orientado a fortalecer la investigación y la docencia en las universidades.
Órganos de control	El directorio del CONICET, las comisiones asesoras y juntas de calificación y promoción regulaban el funcionamiento de la CIC.
Docencia universitaria	Las universidades promocionaban y ejecutaban la investigación y el CONICET financiaba los proyectos y reforzaba los perfiles de investigación a través de un complemento salarial.

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

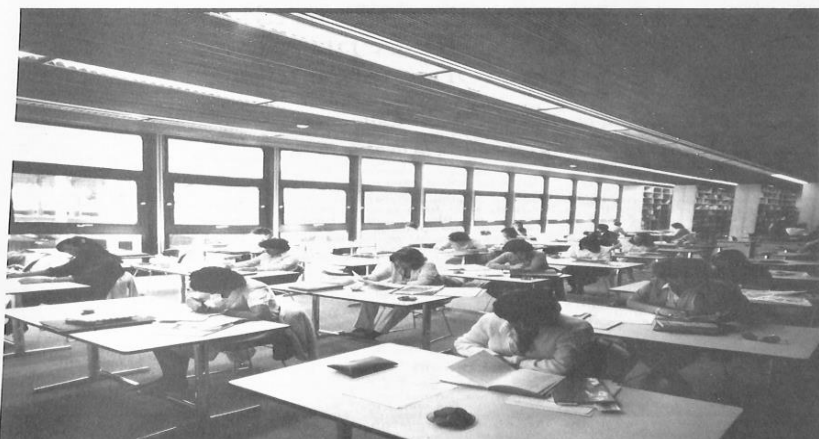
La CIC funcionaba como un sistema de categorización de investigadores según su nivel de experiencia profesional, acompañado de un estipendio que complementaba el salario de los investigadores localizados en otras instituciones del SPI, principalmente en las universidades públicas.

Autonomía relativa de los actores en la CIC según gobernanza en red durante la presidencia de Houssay (1958-1971).

AUTORIDAD RELATIVA		GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET	
		Gobernanza en Red (1958-1971)	
INDIVIDUALES	Investigadores universitarios	ALTA	
	Investigadores de CIC	MEDIA	
	Investigadores en formación del CONICET	MEDIA	
	Directores de unidades de investigación	BAJA	
	Rectores o decanos universitarios	MEDIA	
COLECTIVOS	Presidente del CONICET	ALTA	
	Directorio del CONICET	MEDIA	
	Comisiones Asesoras	ALTA	
	SECYT	BAJA	

Fuente: Elaboración propia.

La gobernanza en red, fue el modelo que se pregonó desde el CONICET durante el período 1958-1971, donde se tendió a fomentar políticas que reforzaran los vínculos entre la universidad y el CONICET porque...



- la creación del Consejo movilizó demandas que provenían de actores relacionados al campo universitario
- fue a las universidades, donde el CONICET derivó la mayor parte de su presupuesto
- los criterios de evaluación que utilizó el Consejo, tenían similitudes con las herramientas analíticas y normativas de política universitaria



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

Características de la CIC del CONICET entre 1973-1983.

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 crean las juntas de calificación y promoción para regular el funcionamiento de la CIC, en apoyo con las comisiones asesoras y el directorio.
Docencia universitaria	Las universidades pasan a ser el lugar de trabajo, pero pierden autoridad o influencia sobre los miembros de la CIC o sus tareas de investigación.

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

❑ En mayo de 1973, se aprobó la Ley N° 20.464 del nuevo estatuto de la CIC y CPA del CONICET.

Política científica del CONICET entre 1958-1972

Política universitaria

Movilizó demandas que provenían del campo universitario

Derivó gran parte de su presupuesto en las universidades

Criterios de evaluación del CONICET similares a las políticas universitarias

Ruptura investigación docencia en el CONICET a partir de 1973 con la ley 20.464...

Docencia universitaria

Valores y criterios de evaluación

Sistematización de la formación de investigadores

Dedicación exclusiva a la investigación

Incremento del número de institutos del CONICET

Universidad y recursos

Autoridad relativa de los actores en la CIC según gobernanza interna del CONICET.

AUTORIDAD RELATIVA		GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET	
		Gobernanza en Red (1961-1971)	Gobernanza jerárquica y corporativo (1971-1983)
INDIVIDUALES	Investigadores universitarios	ALTA	BAJA
	Investigadores de CIC	MEDIA	ALTA
	Investigadores en formación del CONICET	MEDIA	ALTA
	Directores de unidades de investigación	BAJA	ALTA
	Rectores o decanos universitarios	MEDIA	BAJA
COLECTIVOS	Directorio del CONICET	ALTA	MEDIA
	Comisiones Asesoras	ALTA	ALTA
	Junta de Calificación y Promoción	ALTA	ALTA
	SECYT	BAJA	BAJA

Fuente: Elaboración propia.



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

Líneas prioritarias de acción para el CONICET durante la gestión de Abeledo.

- ▶ 1. Lograr **transparencia de las acciones del gobierno**, poniendo en funcionamiento la posibilidad de evaluaciones de las Comisiones Asesoras.
- ▶ 2. **Democratizar los mecanismos de acceso a la investigación** a través de cambios en el sistema de financiamiento.
- ▶ 3. **Reestructurar la vinculación con la universidad.**
- ▶ 4. **Búsqueda de mecanismos alternativos de apoyo a la investigación científica y tecnológica**, recurriendo a organismos internacionales.
- ▶ 5. **Fortalecer la relación entre los laboratorios de investigación y el sector productivo**, fomentando contactos y garantizando los convenios de transferencia tecnológica.

Cambios en la relación del CONICET con las universidades nacionales

Durante el período 1976-1983, el **CONICET** estuvo **distanciado de la universidad nacional**. Esta política afectó al contenido y calidad de enseñanza de la institución universitaria, al quedar marginada del SPI. Frente a eso, durante la gestión de Abeledo se elaboraron los siguientes programas...

- ▶ En 1988 se crea el **Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU)** el cual constituyó un instrumento orientado a promover el apoyo a las tareas de **investigación en el espacio universitario**.
- ▶ Posteriormente, en la resolución N° 1299 de 1988, el Directorio reglamentó el **Programa de Apoyo a los Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI)** para **fortalecer las universidades** que no habían logrado consolidar unidades académicas para la investigación.

Autonomía relativa de los actores en la CIC según gobernanza interna del CONICET.

AUTONOMÍA RELATIVA		GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET		
		Gobernanza en Red durante la presidencia de Houssay (1961-1971)	Gobernanza jerárquica y corporativo durante periodos de intervención institucional (1971-1983)	Gobernanza en Red con el retorno de la democracia (1983-1989)
INDIVIDUALES	Investigadores universitarios	ALTA	BAJA	ALTA
	Investigadores de CIC	MEDIA	ALTA	MEDIA
	Investigadores en formación del CONICET	MEDIA	ALTA	MEDIA
	Directores de unidades de investigación	BAJA	ALTA	BAJA
	Rectores o decanos universitarios	MEDIA	BAJA	BAJA
	Presidente del CONICET	ALTA	BAJA	MEDIA
COLECTIVOS	Directorio	ALTA	BAJA	ALTA
	Comisiones Asesoras	ALTA	ALTA	ALTA
	Junta de Calificación y Promoción	ALTA	ALTA	ALTA
	SECYT	BAJA	BAJA	MEDIA

Fuente: Elaboración propia.



LA GOBERNANZA ALTERNADAS EN EL CONICET E
IMPLICANCIAS EN LA CARRERA ENTRE 1989-2003

Autoridad relativa de los actores en la CIC según gobernanza interna del CONICET.

AUTORIDAD RELATIVA		GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET		
		Gobernanza en Red (1983-1989)	Gobernanza jerárquica y corporativo (1989-1996)	Gobernanza por ajustes mutuos (1996-2003)
INDIVIDUALES	Investigadores universitarios	ALTA	BAJA	MEDIA
	Investigadores de CIC	MEDIA	BAJA	MEDIA
	Investigadores en formación del CONICET	MEDIA	BAJA	MEDIA
	Directores de unidades de investigación	BAJA	ALTA	MEDIA
	Rectores o decanos universitarios	MEDIA	BAJA	MEDIA
COLECTIVOS	Directorio	ALTA	ALTA	BAJA
	Comisiones Asesoras	ALTA	ALTA	ALTA
	Junta de Calificación y Promoción	ALTA	ALTA	ALTA
	SECYT	MEDIA	BAJA	ALTA

Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

La CIC durante el modelo de gobernanza en red en la presidencia de Houssay (1958-1971).

- ❑ Entre 1961 hasta la reforma de 1973, la CIC no privaba a las universidades nacionales de sus profesores u otros docentes. El CONICET destinaba a los investigadores y si éstos estaban en la universidad dependían enteramente de ella y de sus reglamentos docentes y administrativos.
- ❑ Los investigadores de universidades públicas, presentaron una alta autonomía relativa en la definición de los criterios de evaluación y promoción dentro de la carrera en un comienzo. Así, en la primera etapa de creación del instrumento, la investigación científica evidenció vínculos y reciprocidad con los espacios universitarios.
- ❑ Las Universidades eran quienes ejercían la investigación, quienes ejecutaban, mientras que el CONICET financiaba los proyectos y reforzaba los perfiles investigadores de las instituciones del SPI.

Reflexiones finales

La CIC durante el modelo de gobernanza jerárquico y corporativa en el CONICET (1971-1983).

- ❑ Con el nuevo Estatuto de la CIC y CPA en 1973, la carrera dejó de ser un complemento a la actividad y comenzó un distanciamiento de los miembros de la CIC con respecto a la enseñanza y los intereses de la universidad pública. Este proceso de ruptura de la investigación y docencia, se profundizó entre 1976-1983, en un contexto de debilitamiento de las universidades, crecimiento y aislamiento del CONICET del resto del SPI.
- ❑ Los rectores o decanos tuvieron una alta autoridad relativa en la dinámica de la CIC durante el primer período, dado que eran las universidades quienes no solo ofrecían los recursos y el espacio, sino que también tenían influencia en las prácticas y la evaluación de desempeño del investigador dentro de la universidad.
- ❑ Los directores de institutos del CONICET, en un comienzo tuvieron poca autoridad en la dinámica de la carrera, esto se debió a que durante el período 1958-1972 la política del Consejo no se orientó a la creación de institutos. Sin embargo, a partir de 1972, aumentaron la capacidad de control y manejo de recursos, como así también en las posibilidades de ingreso de postulantes a CIC. Este fenómeno se profundizó en 1976 y con el primer préstamo del BID-CONICET I.

Reflexiones finales

La CIC durante la gobernanza en red con el retorno de la democracia (1983-1989)

- ❑ Los investigadores del SPI ubicados en las universidades verían incrementado su autonomía relativa dentro de la CIC del CONICET por medio de programas como el SAPIU, el PROANUI; instrumentos que buscaron reforzar la actividad conjunta de la investigación y docencia en los espacios
- ❑ Los miembros de CIC y los investigadores en formación del Consejo también vieron incrementada su autonomía relativa, dado que se ampliaron los ingresos a carreras y promociones internas entre 1984-1987.
- ❑ El directorio, las comisiones asesoras y juntas de calificación y promoción no vieron modificada su autonomía relativa dentro del funcionamiento de la CIC.

Reflexiones finales

La CIC durante la gobernanza jerárquica y corporativa (1989-1996)

- ❑ Durante la gestión de Matera, se fortaleció la función de ejecución del CONICET, en lugar de la función de promoción. Se desactivaron los programas que buscaban reforzar el vínculo del Consejo con las universidades (tales como el SAPIU y el PROANUI).
- ❑ Al asumir Lliota en la SECYT en 1994, una de las primeras medidas que llevó a cabo fue el congelamiento de las vacantes de ingreso a la CIC del CONICET, en su afán de llevar a cabo una política de ajuste fiscal más severa, en este sentido se suspendieron los ingresos a carrera y las becas internas se mantuvieron congeladas.

Reflexiones finales

La CIC durante el modelo de gobernanza por ajustes mutuos (1996-2003)

- ❑ El crecimiento de la CIC fue lento a lo largo de la década del noventa (aunque dicho proceso ya venía desde 1988 con el cupo que se había establecido durante la gestión de Abeledo en el CONICET).
- ❑ Caputo desde su gestión en la SECYT, propuso la reformar de la CIC del CONICET, alegando la desvinculación de los investigadores con las universidades.
- ❑ La gobernanza por ajustes mutuos entre 1996-2003, se caracterizó por la competencia entre agentes motivado por ventajas comparativas. La SECYT vio incrementada su autoridad relativa al evaluar la continuidad de la CIC a fines de la década del noventa.

¡MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN!