

Cambios en la gobernanza del Sistema Público de Investigación de la Argentina. El caso del CONICET entre 1983-1999.



Mgr. Fernando, Svampa.
Lic. en Sociología,
Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA
Becario doctoral CONICET
Contacto: fsvampa@unrn.edu.ar

Pregunta problema de esta presentación

¿Qué cambios en el SPI de la Argentina afectaron a los modelos de gobernanza interna del CONICET y los vínculos con otras instituciones del SPI de la Argentina durante el periodo 1983-1999?



OBJETO DE ESTUDIO

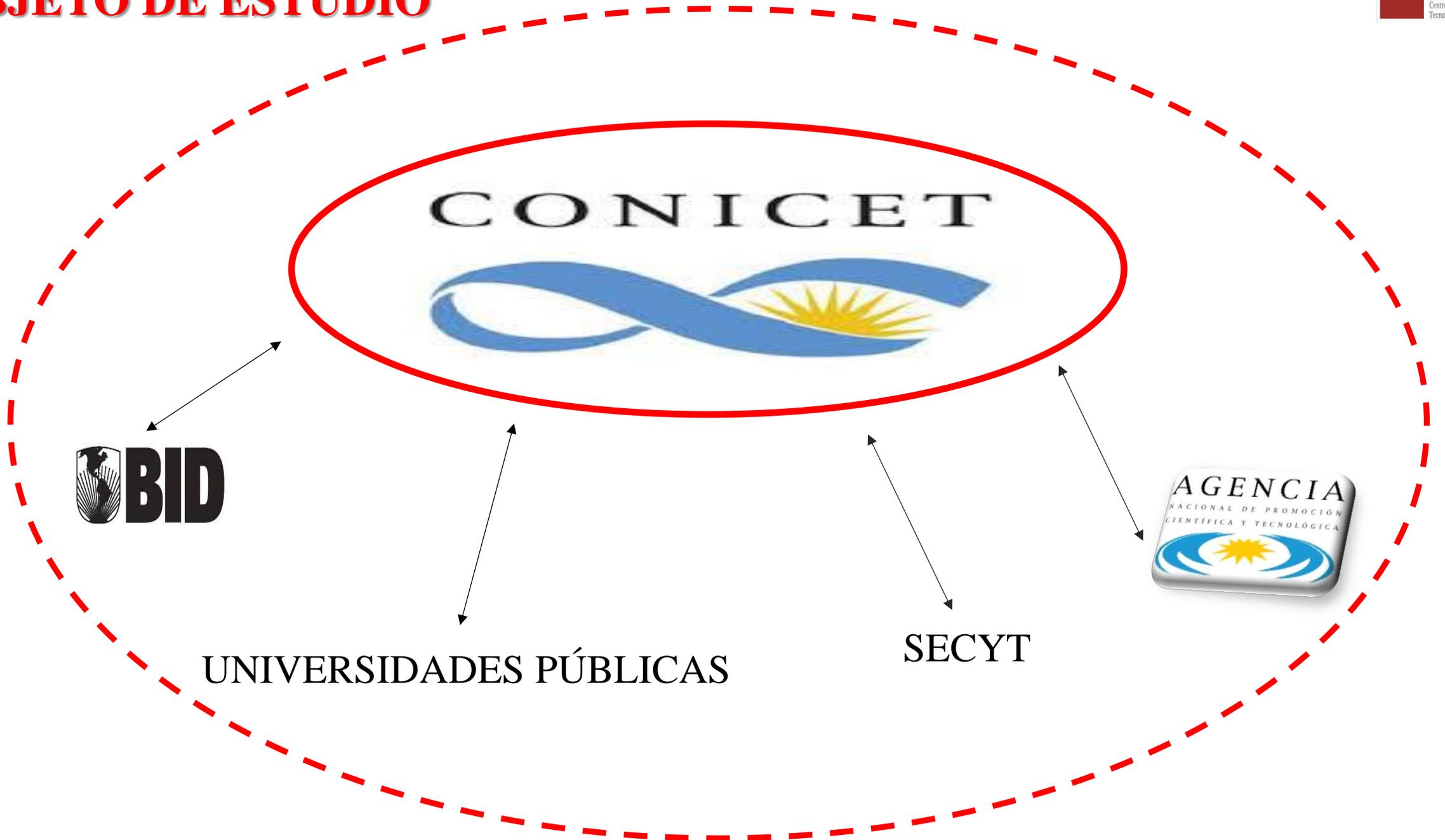
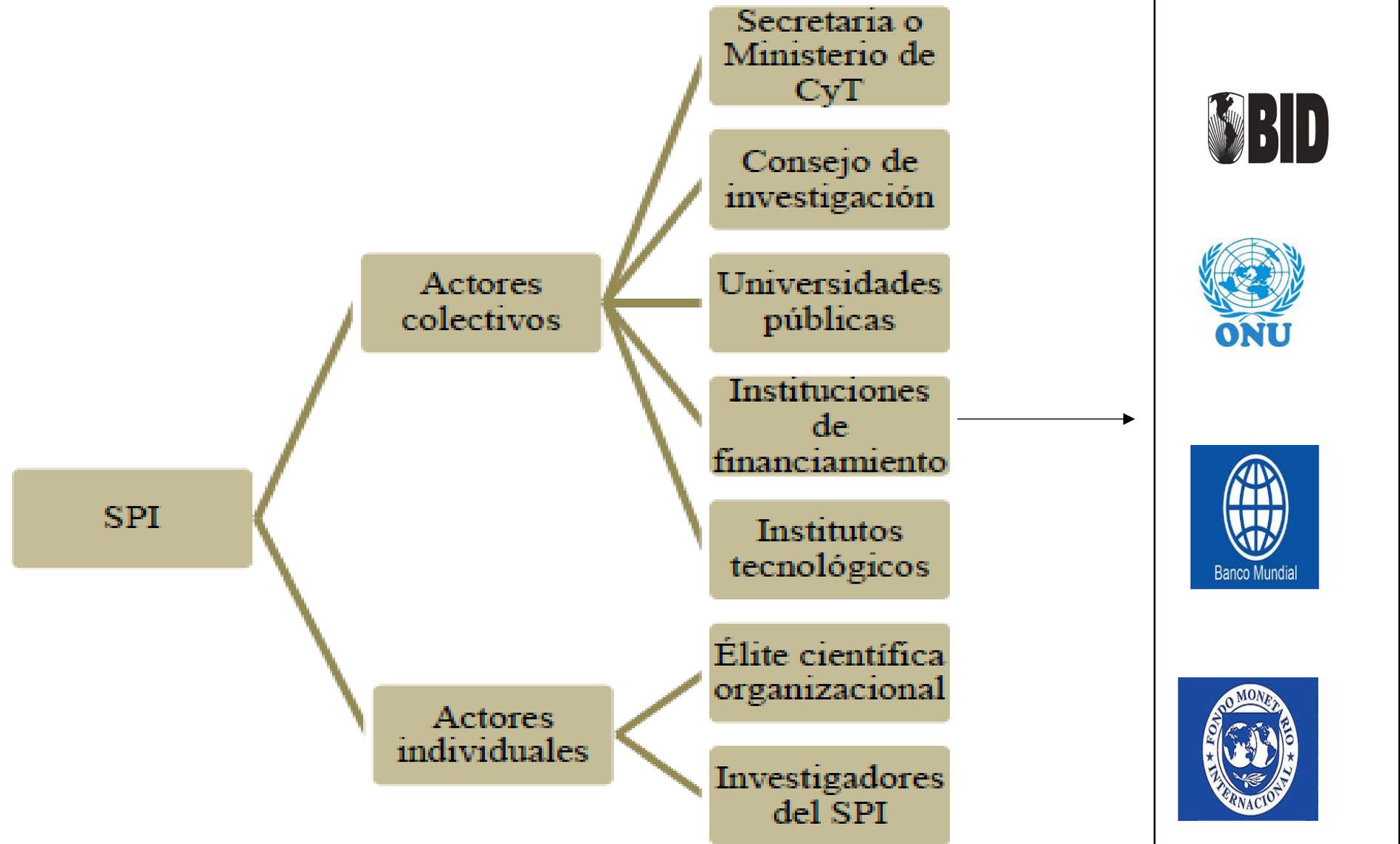


Gráfico N°1. Actores del sistema público de investigación.



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

INDIVIDUALES	Presidente del CONICET
	Investigadores de CIC
	Investigadores universitarios
	Directores de unidades de investigación
	Rectores o decanos universitarios
COLECTIVOS	ANPCYT
	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.

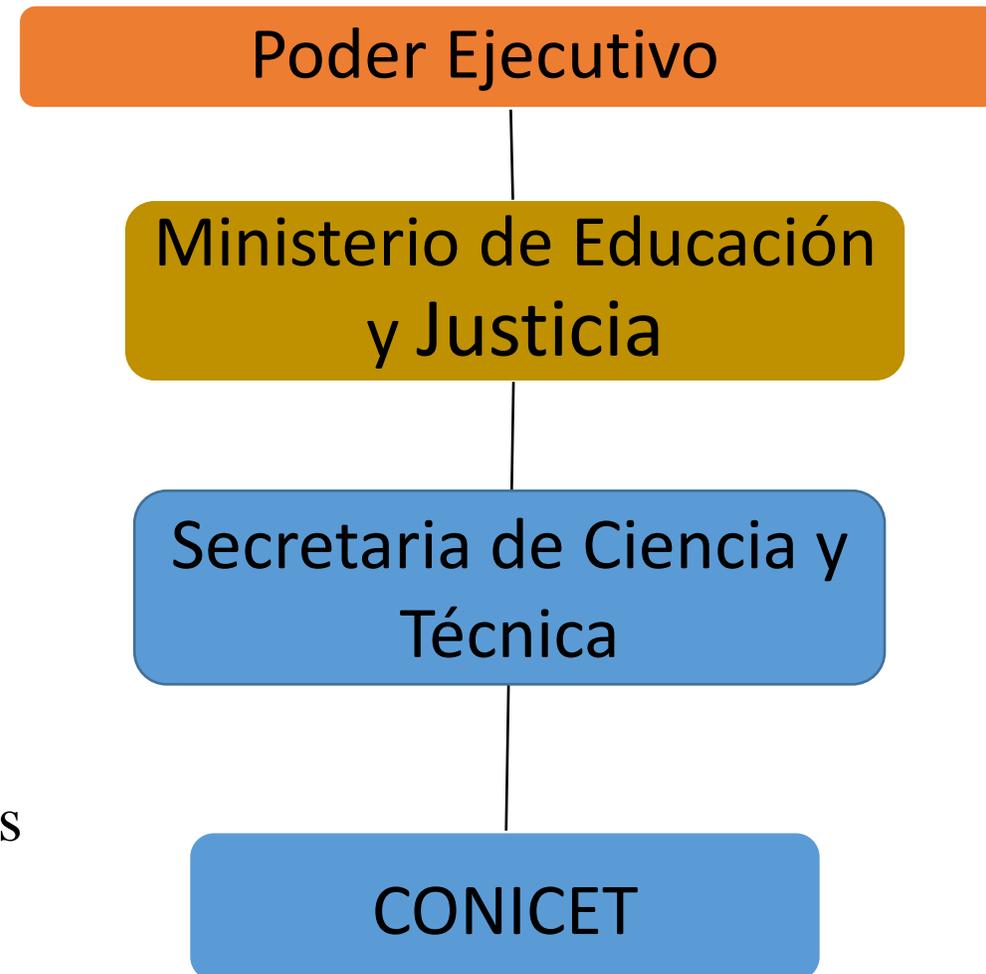
CAMBIOS EN EL SPI Y LAS IMPLICANCIAS EN LA GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET (1983-1989)

- Con el retorno de la democracia, en 1984 se devuelve a la Subsecretaría de CyT el rango de Secretaría (SECYT). Para dirigir a la SECYT se designó a Manuel Sadosky

Aspectos principales del diagnóstico de la nueva gestión:

- 1. Consideraba 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.
- 2. Devolver el lugar central a la educación y a las universidades nacionales en el sistema de CyT.
- 3. La gestión asumía el diagnóstico de que el conjunto de organismos de CyT se encontraban dispersos, carentes de coordinación y planificación.

Organigrama



- Con el retorno de la democracia a fines de 1983, se eleva nuevamente a la **SUBSECYT** al rango de **Secretaría**, lo cual posibilitó la designación del subsecretario de Promoción de la **SECYT** (Carlos Abeledo) como Presidente del CONICET.
- Al posicionar al CONICET por debajo del área de influencia de la SECYT se buscó **mejorar la coordinación entre el CONICET y el resto de las instituciones de CyT**, especialmente con la universidades nacionales.

Integrantes del nuevo Directorio a partir de 1986.

Dr. Carlos Rafael Abeledo (**Presidente**)

Prof. Gregorio Weinberg (**Vicepresidente**)

Dr. Huner Fanchiotti (**Director**)

Dr. Benjamín Frydman (**Director**)

Dr. Silvio Kovalskys (**Director**)

Dr. Humberto Alagia (**Director** incorporado en 1987)



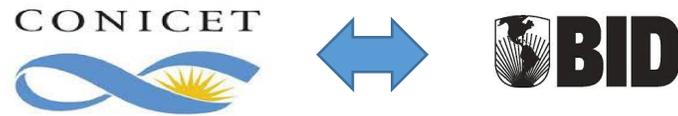
Principales programas del CONICET durante 1984-1989.

PROGRAMA	CARACTERÍSTICAS
Programa CONICET-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de apoyo a bibliotecas	Inició en 1985 con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, destinado a mejorar la disponibilidad de publicaciones científicas.
Programa BID-CONICET II	Financiamiento del Programa Especial de Promoción en Ciencia y Tecnología.
Premios “Bernardo Houssasy”	Concurso para estimular la labor de los jóvenes investigadores y ampliar el reconocimiento público del CONICET.
Sistema de apoyo para investigadores universitarios (SAPIU)	Subsidio especial la tarea de investigador-profesor, creando la categoría de “docente universitario dedicado a docencia y a la investigación”.
Programa de Apoyo a los Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI)	Reforzar vínculos entre las unidades académicas y la investigación con investigadores del CONICET.
Participación del CONICET en la Red Regional de intercambio de Investigadores para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (RIDALC)	Instrumento para integrar al CONICET con el resto de los países de América Latina

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos del CONICET (1989).

El préstamo BID-CONICET II

- 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.



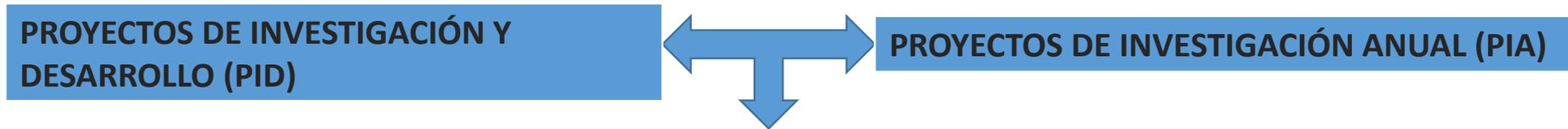
El Subprograma A de fomento a la investigación científica y tecnológica (apoyar el financiamiento de los PID)

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.

- 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.

Autonomía relativa de actores del SPI según instrumentos de promoción científica del CONICET. 1983-1989.

AUTONOMÍA RELATIVA DE ACTORES		INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN CIENTÍFICA
		PID y PIA
INDIVIDUALES	Miembros de la CIC	ALTA
	Investigadores de universidades públicas	ALTA
	Directores de institutos del CONICET	BAJA
COLECTIVOS	Directorio del CONICET	MEDIA
	Comisiones Asesoras Disciplinarias	ALTA
	Junta de Clasificación y Promoción	ALTA

Fuente: Elaboración propia

Los PID y PIA tendieron a privilegiar a la calidad del proyecto y a permitir la participación de investigadores que no necesariamente tenían relación con el CONICET. Tendieron a disminuir a autoridad relativa de los directores de institutos.

Nuevos instrumentos de vinculación CONICET-Universidad

- 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.

- En 1984 se creó el Área de Transferencia de Tecnología (ATT) que derivó en 1985 con la puesta en marcha de la Oficina de Transferencia de Tecnología (OTT).

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.

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.

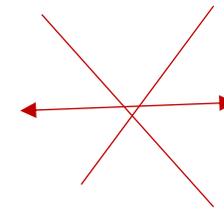
CAMBIOS EN EL SPI Y LAS IMPLICANCIAS EN LA GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET (1989-1999)



• Gobernanza jerárquica y corporativa (1989-1994). Raúl Matera

- ❑ Durante la gestión de Matera en la SECYT, se reformó el estatuto para que el Secretario de CyT fuera presidente del CONICET.

• Eliminación del SAPIU y el PROANUI



• Contrareforma institucional

- Retorno a una política de prioridad para financiamiento a institutos propios



• Se suspenden los juicios a las instituciones del CONICET

• Distanciamiento del CONICET universidades públicas. Se desactivaron los programas que buscaban reforzar el vínculo del Consejo con las universidades (tales como el SAPIU y el PROANUI).

La Ley 23.877. de “Promoción y fomento de la Innovación Tecnológica” - Septiembre de 1990

- Establece el marco normativo para que el Estado otorgue beneficios impositivos, créditos subsidiados, aportes no reintegrables
- Autoriza la creación de unidades de vinculación tecnológica (UVTs)
- Creación del Fondo para la Promoción y Fomento de la Innovación y de una batería de instrumentos de incentivo al cambio tecnológico dentro de la empresa privada (subsidios, créditos subsidiados y crédito fiscal)



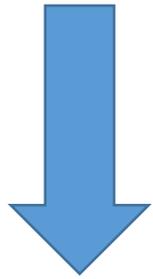
Programa de Modernización Tecnológica I- Préstamo BID- diciembre de 1993.



Estaba contemplado en la Ley 23.877, pero recién comienza a funcionar con recursos de la Ley en 1996.

- **Gobernanza jerárquica y corporativa (1989-1994). Domingo Lliota (1994-1996)**
- Lliota volvió a dar marcha atrás en la reforma del Directorio en el CONICET llevado a cabo por Matera.

EL CONICET RECUPERÓ SU
AUTARQUÍA PLENA
SUSPENDIDA DESDE 1991



**30 % del Presupuesto
con finalidad CyT**

Además se amplió la composición del directorio a 15 miembros.
8 representaban a cada una de las áreas del conocimiento
2 representaban la investigación “pura”,
2 la investigación “tecnológica”
2 “personas de reconocido prestigio en la administración de ciencia y tecnología”.
1 Subsecretario de la SECYT

Gobernanza por ajustes mutuos o competencia (Juan Carlos Del Bello 1996-1999)

Creación de la ANPCYT. Decreto 1660/96

Organización de la Agencia en un comienzo

FONCYT

- Investigación
- Investigadores
- Subsidios



FONAR

- Innovación
- Empresas
- Créditos y
- Subsidios

Qué
Quién
Cómo



•**UGGAL (Unidad de Control de Gestión y Asuntos Legales)**

•**UFFA (Unidad de Administración Financiera)**

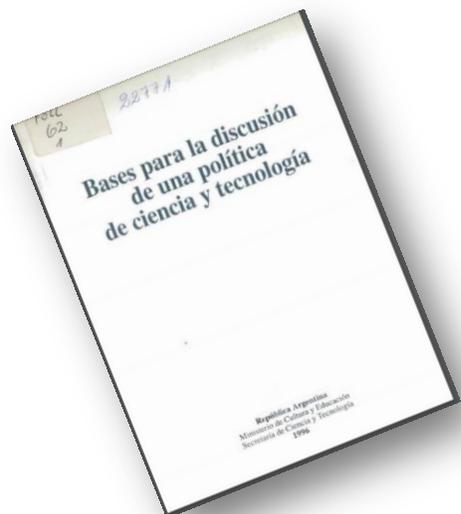


Se eliminaron todos los instrumentos de la SECYT

Se reformuló el PMT I con el BID



Banco Interamericano de Desarrollo





□ Diferencia las instituciones en: 1) diseño de políticas, coordinación y planificación; 2) promoción; 3) ejecución

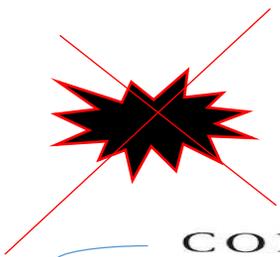
Planificación



Promoción



AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



Universidades

Ejecución



Instituto
Nacional
de Tecnología
Industrial

Empresas



Uno de los instrumentos más importante administrados por la ANPCyT, a través del FONCYT, son los Proyectos de Investigación Científica Tecnológica (PICT). La finalidad de los mismos es generar nuevos conocimientos en todas las áreas científicas y tecnológicas.

Modalidad, fondos y beneficiarios de la ANPCyT.

Modalidad	Fondo	Beneficiario
Subsidio	FONCYT	Investigadores y equipos individuales y élites científicas disciplinares nacionales
	FONTAR	Empresas
	FONSOFT	Centros Tecnológicos
	FONARSEC	Emprendedores



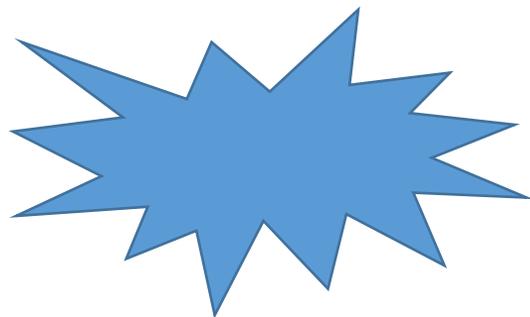
Conflicto CONICET con la SECYT y desconfianza por la Agencia

Nueva Reforma del Directorio con Del Bello
(3era en los 90s)

- 4 representantes por cada gran área del conocimiento (elegidos por voto directo de los miembros de la CIC de cada gran área)
- 1 representante de la industria
- 1 representante del agro
- 1 representante de las provincias
- 1 representante por las universidades



PID



PICT

Autoridad relativa de los actores 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	BAJA
	Investigadores de CIC	MEDIA	MEDIA	MEDIA
	Investigadores en formación del CONICET	MEDIA	BAJA	MEDIA
	Directores de unidades de investigación	BAJA	ALTA	MEDIA
	Rectores o decanos universitarios	MEDIA	BAJA	BAJA
	Presidente del CONICET	ALTA	BAJA	MEDIA
COLECTIVOS	Directorio	MEDIA	BAJA	MEDIA
	Comisiones Asesoras	ALTA	ALTA	ALTA
	Junta de Calificación y Promoción	ALTA	ALTA	ALTA
	SECYT	MEDIA	ALTA	ALTA
	ANPCYT/FONCYT	-	-	ALTA

CONCLUSIONES

1. El nuevo directorio con Abeledo como presidente, **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.** 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.**
2. La necesidad de transparentar el financiamiento y la aparición de nuevos instrumentos, **facilitó la predominancia de una cultura académica interesada por igualar las oportunidades de acceso a la investigación** en el CONICET entre el período 1983-1989, lo cual estaba en sintonía con **la gestión que pregonaba el directorio del Consejo y la SECYT.**
3. Durante el período 1983-1989, los recursos del CONICET fueron dirigidos a **promover un sistema basado en competencia de proyectos a partir de los PID y los PIA, en detrimento de la autoridad de los directores de institutos. Se buscó restarles autoridad y autonomía a estos actores fuertemente consolidados en la gestión 1976-1983, e incrementar la autonomía de los investigadores no solo del CONICET, sino de las universidades y otras instituciones del SPI.**

CONCLUSIONES

4. 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.

5. Con respecto a la **política de acercamiento** entre las **universidades nacionales y el CONICET** se puede entender como un intento con dos finalidades:

5.1. Aumentar la **autonomía** tanto de los **investigadores y equipos individuales.**

5.2. Disminuir la autonomía de los los directores de los institutos del CONICET.

5.3. El **SAPIU implicó un incremento del poder de los investigadores que no eran miembro de la CIC,** dado que el complemento salarial que significaba el SAPIU era mayor a las categorías más bajas de la Carrera, lo que fomentó a que muchos investigadores del CONICET migraran al sistema de complemento en 1987.

CONCLUSIONES

6. 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).
 - 6.1 Matera llevó a cabo una alianza con algunos sectores de la academia nucleados en el CONICET, con la pretensión del reconocimiento internacional.
7. Al asumir Lliota en la SECYT en 1994, no logró dar contenido o dirección a su gestión en el CONICET.
8. El BID fue un actor clave al facilitar los recursos para llevar a cabo la reforma institucional.
9. En la década del noventa, a partir de la reforma de Del Bello en 1996, los cambios en la estructura institucional y de fomento de la CyT en el SPI de la Argentina pasaron de un esquema focalizado en instituciones centralizadas (el CONICET, el INTA, INTI), a un esquema más descentralizado caracterizado por instrumentos de ejecución horizontal direccionados al sector privado (FONTAR) y a la comunidad académica (principalmente del CONICET (FONCYT)).

¡MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN!



RÍO NEGRO
UNIVERSIDAD NACIONAL

Centro de Estudios en Ciencia,
Tecnología, Cultura y Desarrollo

Mail: fsvampa@unrn.edu.ar