

## | CAPÍTULO 8 |

### **Gobernanza y autonomía relativa en el Conicet en la Argentina con el retorno de la democracia (1983-1989)<sup>8889</sup>**

Fernando Svampa  
*CITECDE-UNRN-Conicet*

#### **Introducción<sup>90</sup>**

El interés por el estudio de programas, instrumentos, instituciones y políticas públicas de ciencia y tecnología (CyT) dentro de lo que, en términos de Whitley (2010), se ha denominado sistema público de investigación (SPI) viene creciendo a nivel internacional como producto de la comprensión de la íntima relación de la CyT con el desarrollo socioeconómico de los Estados. Dentro de los SPI se encuentra un grupo heterogéneo de instituciones de ejecución de actividades de investigación, que investigan en diversos campos del conocimiento y

---

<sup>88</sup>El presente artículo fue parte del trabajo de investigación asociado a la tesis de Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Nacional de Río Negro, defendida el 30 de marzo de 2021.

<sup>89</sup>El siguiente capítulo amplía las discusiones y resultados de investigación sobre la base de una primera versión original del trabajo, en coautoría con Diego Aguiar, publicada en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. 30, nro. 59 (2019). <https://www.redalyc.org/jatsRepo/145/14561215001/14561215001.pdf>

<sup>90</sup>Esta investigación es financiada mediante el PICT 2015-3739 de la ANPCyT “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)”. Dirección: Lic. Juan Carlos Del Bello, codirección: Dr. Diego Aguiar.

que poseen estructuras de carreras científicas con estabilidad laboral, institutos propios y que a veces desempeñan, además, funciones de promoción a través de la financiación (Cruz Castro *et al.*, 2016).

Los consejos de investigación (CI) han sido pensados como instituciones a medio camino entre “un parlamento de científicos y una burocracia gubernamental” (Rip, 1996, p. 2). Según Rip, los CI 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 ejecutaran 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. Dentro de estas instituciones intervienen dos actores fundamentales: los integrantes de las burocracias estatales y los científicos, con ideologías e intereses diferentes, cuyas posibilidades de conflicto o confluencia varían en relación con coyunturas y estructuras nacionales particulares.

En este marco, el SPI en la Argentina ha atravesado cambios desde el retorno de la democracia en 1983 hasta la actualidad, que plantean la necesidad de ahondar en los distintos factores socioeconómicos, culturales, políticos y sociales que se conjugaron dentro del SPI y que afectaron a las estructuras de los organismos públicos, la coordinación y las relaciones de poder entre diferentes actores, fuentes de financiamiento y a la definición de los objetivos políticos de los ministerios o secretarías e instituciones del sector. Asimismo, el Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas (Conicet), en tanto organismo dentro del SPI, ha sido central y dominante en la Argentina: no solo ha acaparado gran parte de las actividades nacionales de investigación y desarrollo (I+D), sino que, además, ha concentrado a las élites del campo científi-

co. Aunque la dependencia financiera e institucional de los organismos públicos de investigación del Estado ha condicionado la estructura de oportunidades e incentivos para la producción científica y tecnológica, una institución como el Conicet en la Argentina se ha beneficiado de autoridad y autonomía para adoptar estrategias acordes a los cambios del contexto político y social (Aristimuño y Aguiar, 2016).

Este acercamiento a la temática lleva a plantear una pregunta que se aborda en este trabajo, que tiene al Conicet como caso de estudio. En primer lugar, en un período que abarca el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, ¿cuál ha sido el modelo de gobernanza interna adoptado y los cambios en la autonomía relativa dentro del Conicet, en el SPI de la Argentina, durante el período de 1983-1989?

En síntesis, el interés principal de este trabajo es debatir y complejizar el papel de los consejos de investigaciones en los sistemas públicos de investigación. Para ello, en la primera sección, se analiza la bibliografía sobre los consejos de investigaciones en general y sobre el Conicet en particular, como también los conceptos del marco teórico empleado para este trabajo. Posteriormente, en la segunda sección, se describen los cambios en la arena de planificación de la política de CyT dentro de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT). En la tercera sección, se analizan los cambios institucionales en los instrumentos de promoción y en la política de vinculación tecnológica del Conicet entre 1983 y 1989. En la última sección, se plantean las reflexiones finales.

### **Gobernanza y autonomía relativa en el SPI**

Diversas investigaciones han indagado sobre el surgimiento y la evolución de los CI creados a escala mundial, el rol de los grupos so-

ciales y organizaciones de CyT, los discursos (ideas, saberes e intereses) en pugna y las estrategias desplegadas en el período inmediato a la segunda posguerra (Rip, 1996; Elzinga y Jamison, 1996). En sus orígenes, los CI fueron creados por los gobiernos como burocracias gubernamentales para ejercer el patronazgo del Estado (Rip, 1996). 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, p. 4). Según Rip, 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. Así, 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, 1976). En esta línea, el artículo de Amadeo (1978) resultó un aporte interesante para indagar el surgimiento y desarrollo de los CI en América Latina. Según Amadeo, la confluencia de la creencia respecto a las posibilidades de la CyT con la necesidad de planificación estatal llevó a que muchos países de América Latina 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. Para ello era necesario configurar un sistema, que comenzaba con la creación de una entidad de planificación dotada de plenos poderes.

Asimismo, en la literatura sobre política científica se ha recurrido reiteradas veces al concepto de culturas políticas para clasificar las matrices de preferencias e ideas de los actores en disputa dentro de una institución. Partiendo de ese concepto, Elzinga y Jamison (1996) han identifi-

cado y definido una cultura burocrática como aquella preocupada por la administración, coordinación, planificación y organización eficaz de los recursos de una institución. Por el contrario, existiría una cultura académica caracterizada por pregonar una política para la ciencia, conservar lo que se perciben como valores académicos de autonomía, integridad, objetividad y control sobre los recursos y la organización.

Según Del Bello *et al.* (2007), la creación de los CI 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 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 The French National Centre for Scientific Research (CNRS) en Francia. Así, los CI se constituyeron en una parte integral del sistema de recompensas (Rip, 1996), ligados a la idea de autonomía en la actividad de investigación, con la pretensión de neutralizar presiones de los gobiernos u otros grupos de interés y financiando la actividad científica sin mayores controles.

Recientemente, Whitley (2011) ha propuesto un marco conceptual que ofrece una tipología para analizar los SPI al plantear la existencia de grupos y organizaciones (entre los cuales se incluyen a los CI) que son capaces de tener autoridad tanto sobre los objetivos de la investigación como sobre el sistema de reputaciones de investigación. De este modo, autores como Whitley (2003, 2010) y Whitley y Gläser (2014) han contribuido a analizar los SPI y los interrogantes acerca del grado de autonomía y la autoridad relativa que adquirieron los grupos y organizaciones que intervienen en las actividades de investigación.

Por otro lado, los cambios institucionales para el diseño, promoción y ejecución de políticas de CyT en la Argentina han sido indaga-

dos desde el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. Diversos trabajos analizaron la historia del SPI en la Argentina y las transformaciones inherentes a este durante los años sesenta y setenta (Oszlak, 1976) y los ochenta y noventa (Oteiza, 1992; Correa, 1992; Albornoz, 1996; Aguiar *et al.*, 2015; Aguiar *et al.*, 2016; Aristimúño, 2017). Hurtado (2010) propuso un abordaje interesante, su obra recorre un período extenso sobre los cambios en el sector científico y tecnológico; sin embargo, el tratamiento de la década de los ochenta y el siglo xx es mucho más general y no brinda detalles sobre los vínculos del Conicet con otros organismos del SPI.

En la Argentina, diversas investigaciones (Damill *et al.*, 1993; O'Donnell *et al.*, 1988) analizaron las dificultades en política económica entre 1983 y 1989, después de una temprana experiencia de política neoliberal, por medio de una férrea dictadura militar (1976-1983), seguida de una estancada transición económica, bajo una frágil, aunque continua, recuperación democrática. La década de los ochenta estuvo 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 de CyT en Argentina se abocaron a los cambios institucionales desde el retorno de la democracia a fines de 1983. Con 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 en las transformaciones de orden institucional y de funcionamiento que tuvieron el Conicet y otros organismos de CyT, 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 intervenciones en el directorio

y cambios en la gobernanza interna que alteraron el objetivo original de la institución ligada a la promoción científica. Sin embargo, el organismo 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 y 1983 (Hurtado y Feld, 2008).

En este marco, resulta un aporte interesante el artículo de Cruz Castro *et al.* (2016) que compara la evolución de los SPI de Argentina y de España y analiza las transformaciones en los roles del Conicet y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) desde 1983 hasta 2015. En cambio, Bekerman (2016) enfoca sus estudios en la relación conflictiva entre el Conicet y las universidades en un período de más de medio siglo desde 1950. Por último, se rescatan varios autores que han trabajado el tema de la influencia de los organismos internacionales (OI) –como la OEA, la Unesco o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– en la construcción de política científica y tecnológica en la región durante los años ochenta y los noventa.

Entre los aportes más destacados y con proximidades a este trabajo pueden nombrarse: Chudnovsky (1996); Bell y Albu (1999); Thomas *et al.*, (2005), Albornoz (2009) y Aguiar *et al.*, (2015). 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, y analiza la influencia de ese organismo en el diseño de políticas en ciencia, tecnología e innovación (CTI) entre 1979 y 2009.

Las formas de organización y control de la ciencia dependen de la estructura y el control del trabajo científico, y abarcan cuestiones de formulación, diferenciación, coordinación y evaluación de prácticas (Whitley, 2011). Se considera la perspectiva de Bourdieu (1995), quien define el campo científico como un microcosmos (espacio de posicio-

nes y luchas entre los agentes que ocupan esas posiciones) dentro del espacio social que tiene sus propias reglas, diferentes a las de otros campos. La característica diferencial del campo científico es que la *enjeu* (interés, *illusio*) es intrínsecamente doble: es a la vez intelectual (vinculado al prestigio y basado en el reconocimiento de los pares) y político (poder institucional ligado a las posiciones en instituciones científicas). Así, el campo científico es un espacio de lucha atravesado históricamente por diversos intereses, fuerzas externas y tensiones, dentro del cual se define, según la posición que ocupan los actores en disputa, el monopolio de la autoridad científica, que es la forma de legitimar la verdad científica (Bourdieu, 1995).

En este marco, también resultan interesantes los aportes de Mayntz (2001), quien plantea a la gobernanza como 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. En esta línea, “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, p. 32), mediante instrumentos de coordinación, control (formales o informales) o negociaciones (Whitley, 2011; Whitley y Gläser, 2014). Autores como Benz (2007) plantean que existirían cuatro formas diferentes de coordinación y control entre actores, que hacen a la gobernanza en un sistema o una institución: regulación jerárquica, integración en red, ajustes mutuos o competencia y negociación entre actores. Para esta investigación, nos centraremos en los dos primeros esquemas de gobernanza aplicados hacia el interior del Conicet. Un esquema de gobernanza je-

rárquico o corporativo, según Benz (2007), se caracteriza por la dirección o subordinación de actores; implica una diferenciación funcional entre los actores según la posición en la estructura. Es una estructura de relaciones sociales asimétricas y de interacciones repetidas. En cambio, los esquemas de gobernanza en redes tienden a incluir a los actores en relaciones que son más o menos simétricas. En contraste con las jerarquías, los actores están motivados para unirse a las redes no principalmente de acuerdo a los intereses individuales, sino por la adhesión a las normas u orientaciones colectivas.

Para el análisis de la tensión entre la cultura burocrática y la cultura académica dentro del CI es necesario emprender una reflexión más amplia sobre los modelos de gobernanza interna y cambios en la autonomía relativa de los grupos y organizaciones. Se retoma la tipología de Whitley (2011) que plantea que existen siete tipos de grupos y organizaciones que son capaces de tener autonomía en el SPI: i) el Estado (ministerios o secretarías), ii) agencias financiadoras (nacionales o internacionales), iii) gerentes estratégicos de organismos públicos de investigación (rectores, decanos, secretarios), iv) élites científicas organizacionales (directores de institutos o unidades ejecutoras), v) investigadores y equipos individuales, vi) las élites científicas, y vii) actores económicos y sociales (ONG, movimientos sociales, partidos políticos, etcétera). Las élites científicas nacionales e internacionales han conseguido, por momentos, grados importantes de autoridad, sobre todo cuando lograron influir en el diseño de instrumentos y políticas públicas de CyT (Dagnino, 2007). Por lo tanto, la noción de culturas políticas y la tipología propuesta por Elzinga y Jamison (1996) resultan útiles para analizar la interacción entre matrices con ideas e intereses divergentes dentro del Conicet entre 1983-1989.

## El fortalecimiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica en los ochenta

La inestabilidad política y los cambios en la orientación de las políticas públicas entre 1966 y 1983 afectaron a los organismos de política de CyT. Con el retorno de la democracia a fines de 1983, se le devolvió a la Subsecretaría de CyT el rango de Secretaría,<sup>91</sup> un compromiso político que Alfonsín había asumido antes de llegar al cargo (Hurtado, 2010).<sup>92</sup> Para dirigir a la SECYT se designó a Manuel Sadosky,<sup>93</sup> quien estaba fuertemente influenciado por las ideas del pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y sociedad (PLACTS) (Aristimuño y Aguiar, 2016).

Sadosky y su gabinete se plantearon tres objetivos para su gestión: i) consideraba que la “ciencia y la tecnología no eran elementos de lujo” (Sadosky, 1989, p. 14) para el país, sino instrumentos de importancia para la independencia nacional; ii) había que devolver el lugar central a la educación y a las universidades nacionales en el SPI; iii) finalmente, la gestión asumía el diagnóstico de que el conjunto de organismos del SPI se encontraban dispersos, carentes de coordinación y planificación.

---

<sup>91</sup>Entre 1969 y 1982 hubo diez secretarios o subsecretarios de Ciencia y Tecnología, el organismo cambió cinco veces de denominación y dependencia (Feld, 2015).

<sup>92</sup>Durante 1982 las ideas sobre la política de CyT fueron discutidas por grupos de intelectuales en el Centro de Participación Política de la UCR que dirigía Jorge Roulet (Sadosky, 1989).

<sup>93</sup>Manuel Sadosky nació en Buenos Aires en 1914 y fue un matemático, físico e informático argentino. Se desempeñó como profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) a partir de 1955 y fue vicedecano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA entre 1957 y 1966.

La SECYT (originalmente SECONACYT y en algunos momentos SUBSECYT) había sido creada bajo la función de 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; Aristimuño y Aguiar, 2016). En la percepción de los analistas de política de CyT de la época, la SECYT era una segunda ventanilla de menor rango para proyectos de investigación que no podían ingresar por el mecanismo normal ligado al Conicet (Sadosky, 1989). En este sentido, la nueva gestión buscaría revalorizar a la SECYT como institución de coordinación y de diseño de política. Sadosky, en la memoria de la gestión, admite que fue imposible alcanzar los objetivos propuestos en la medida que hubiese sido deseable, dada las limitaciones impuestas por el problema presupuestario.

### **La gobernanza interna del Conicet durante el período 1983-1989**

El Conicet fue creado en 1958 (sobre la base del Consejo Nacional de Investigación Técnica y Científica de 1951), durante el gobierno de facto del general Aramburu<sup>94</sup>, dirigido por una comitiva presidida por Houssay y Braun Menéndez. Desde ese momento, el Conicet se posicionó como uno de los actores fundamentales del SPI, en paralelo a otros organismos creados como la CNEA, el INTA y el INTI. La cuestión del desarrollo científico había sido una problemática para tener en cuenta por los gobiernos peronistas (Hurtado, 2010). A mediados de

---

<sup>94</sup>Por medio del Decreto N° 1291/58.

la década de los cincuenta, el Estado enfatizó la necesidad de apoyar al desarrollo de la investigación científica, alineándose al contexto o tendencia desarrollista de la época en Latinoamérica, que se profundizaría años más tarde. De esta forma, la función del Conicet fue en un comienzo: “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, p. 169).

La función de promoción de la investigación científica se valió de tres instrumentos principales: la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico (CIC), el sistema de becas internas y externas para la formación de investigadores y la creación de institutos y centros regionales (Feld, 2015). La CIC del Conicet fue creada en 1961:

Para su funcionamiento se acordó autonomía, autoridad y responsabilidad plena al Consejo, reteniendo este 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. En este sentido, para la evaluación del ingreso y posterior promoción de los investigadores se creó la Junta de Calificación y Promoción. (Conicet, 2006, p. 52)

Entre 1961 y 1966 el Conicet destinó un promedio del 50 % de su presupuesto a recursos humanos (becarios e investigadores). En particular, la CIC contribuyó a incrementar la cantidad de cargos universitarios con dedicación exclusiva (Feld, 2015). Entre 1960 y 1973 la CIC no privaba a las universidades nacionales de sus profesores u otros docentes. El Conicet destinaba a los investigadores y si estos estaban

en la universidad dependían enteramente de ella y de sus reglamentos docentes y administrativos. En 1973, con el Decreto Ley N° 20.464/73, cambió el estatuto de la CIC y quedó establecido el régimen de relación de dependencia de los investigadores con el Conicet (Del Bello *et al.*, 2007; Hurtado, 2010). Con el nuevo decreto se comenzó a promover la carrera del investigador como escalafón, dejando de lado la característica anterior, que representaba un complemento salarial para el investigador-docente. Por ende, se abandonó el suplemento y se pasó a un régimen en el que el salario del investigador se podía complementar con una dedicación simple, lo que permitía ser docente de dedicación completa en la universidad o ser investigador de tiempo completo en el Conicet (Del Bello *et al.*, 2007; Bekerman, 2016). Con la muerte de Bernardo Houssay en 1971, se abrió paso a la alternancia entre diversos presidentes dentro del Conicet. Luego de las transitorias gestiones de Orlando Villamayor (1972) y Juan Burgos (1973), en el marco de la creciente conflictividad de 1973, se determinó la intervención del consejo, su traspaso (de modo análogo a lo que sucedió con la SUBSECYT) desde la Presidencia al Ministerio de Educación y el reemplazo del directorio por una comisión asesora (Feld, 2015). Esta situación se mantuvo hasta 1981, momento en que se decidió normalizar el funcionamiento del organismo y restablecer el directorio. Como relató Carlos Abeledo (comunicación personal, 30 de agosto de 2018), quien fue presidente del directorio del Conicet entre 1984-1989:

El viejo directorio desapareció a partir de 1973, desde ese momento cobró relevancia una época en la que el Conicet estaba manejado por una burocracia que apostó por el crecimiento interno del organismo, por medio de institutos y centros regionales.

Durante este período, tres interventores atravesaron el consejo: Vicente Cicardo (1973-1976), José Haedo Rossi (1976-1979) y Fermín García Marcos (1979-1981). Durante los últimos tiempos del gobierno militar, el organismo estuvo presidido por José Gandolfo. Asimismo, durante el período 1976-1983 el organismo experimentó importantes cambios respecto a su concepción original, que la enmarcaba en las tareas de promoción (con subsidios a la investigación, otorgamiento de becas de formación, carreras de investigador y personal de apoyo) y de vinculación estrecha con las universidades (Feld, 2010, 2015; Bekerman, 2018). Si bien en 1972 el Conicet inició un proceso de creación de centros e institutos de investigación a lo largo del país, el organismo alcanzó su máxima expresión entre 1980 y 1983. De trece institutos pertenecientes al Conicet a comienzos de 1970, en 1983 aumentó a 116 institutos y siete centros regionales (Oregioni y Sarthou, 2013). La creación de la CIC y la doctrina de la seguridad nacional generaron un efecto de sustitución: la universidad fue reemplazada por los institutos del consejo. De esta manera, el Conicet pasó a tener entre sus objetivos la ejecución de investigaciones en CyT (cuestión sancionada a través de un decreto en 1981). Este proceso fue acompañado en paralelo con un crecimiento de la superestructura administrativa que implicó un alejamiento significativo del organismo respecto a las universidades nacionales. Asimismo, en el marco de estas transformaciones mencionadas se produjo la cesantía de investigadores por persecución ideológica.

Con el retorno de la democracia a fines de 1983, se elevó 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, el cual inició un proceso de encauzamiento de la institución que permitió normalizar el consejo en agosto

de 1986 con un nuevo directorio (Conicet, 1989).<sup>95</sup> Al posicionar al Conicet por debajo del área de influencia de la SECYT, se buscó mejorar la coordinación entre el organismo (volver a la función de promoción científica) y el resto de las instituciones del SPI, especialmente, con las universidades nacionales.

Para transformar el panorama institucional, se derogaron todas las disposiciones que establecían controles políticos o ideológicos ligados a los servicios de inteligencia durante la dictadura, y se buscó remediar las situaciones de injusticia que habían acontecido producto de esos controles (Abeledo, 2009). La SECYT impulsó en 1984 la creación de un Consejo Interinstitucional de Ciencia y Técnica (CICYT) para coordinar las políticas en CyT. Este consejo estaba presidido por el secretario de CyT e integrado por representantes de Conicet, INTI, INTA, CNEA y universidades nacionales, entre otras. Aunque esta experiencia duró aproximadamente un año y medio, representó un intento de actores burocráticos del gobierno por coordinar a los diferentes organismos del sector. En esta dirección, desde el gobierno central, a través de la SECYT, se pretendió fijar los lineamientos para el desarrollo científico y tecnológico del país. La política llevada a cabo estuvo regida por el esfuerzo en la normalización o democratización de las actividades de CyT del SPI. En esta dirección, se realizaron intervenciones en

---

<sup>95</sup>Abeledo es un químico prestigioso que realizó su doctorado en Northwestern University de USA. Antes de asumir el cargo como presidente del Conicet había acumulado alguna experiencia en la gestión de instituciones de CyT. Había sido secretario académico de la Universidad Tecnológica Argentina entre 1973 y 1974, gerente de Promoción y Desarrollo de Niscalco S. A. entre 1977 y 1983 y subsecretario de Promoción de la SECYT entre 1984 y 1986.

diferentes unidades y se colocaron a miembros de la comunidad científica a cargo de estas instituciones. Entre 1976 y 1983, en un contexto de estancamiento económico y desfinanciamiento de las universidades nacionales, el presupuesto del Conicet creció desproporcionadamente, el organismo disponía de fondos del Estado y préstamos de organismos internacionales.<sup>96</sup>

En este marco, la gestión encabezada por Abeledo definió líneas prioritarias de acción para el consejo (Conicet, 1989, pp. 17-18): i) lograr transparencia en las acciones del gobierno, poniendo en funcionamiento la posibilidad de evaluaciones de las comisiones asesoras, garantizando el derecho de defensa y el uso de los recursos previstos por la legislación; ii) democratizar parcialmente los mecanismos de acceso a la investigación a través de cambios en el sistema de financiamiento; iii) reestructurar la vinculación con la universidad, apoyando a la investigación en las facultades, centros, departamentos e institutos que el Conicet consideraba como prioritarios; iv) búsqueda de mecanismos alternativos de apoyo a la investigación científica y tecnológica, recurriendo a organismos internacionales para encarar problemas que no podían tratarse con recursos locales; v) fortalecer la relación entre los laboratorios de investigación y el sector productivo, fomentando contactos y garantizando los convenios de transferencia tecnológica.

Con el Decreto N° 724/86 se reformó la carta orgánica del Conicet. El directorio (principal órgano de conducción colegiado) se redujo a

---

<sup>96</sup>Como producto del desorden que caracterizaba al Conicet, en 1983 se realizaron las intervenciones del Tribunal de Cuentas de la Nación y luego la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la Justicia Penal Federal (Conicet, 1989).

un presidente y cinco directores, cuyas designaciones eran resorte exclusivo del presidente de la república, sobre la base de nombres de prestigio y trayectoria profesional en la actividad científica y tecnológica argentina propuestos por el secretario de la SECYT. De entre esos seis integrantes del directorio, el Poder Ejecutivo designaba al presidente del Conicet y el directorio elegía a su vicepresidente. En palabras de Abeledo (comunicación personal, 30 de agosto de 2018): “Al pasar a una estructura de cinco directores, decidimos que tenían que ser *full time* [...] Teníamos que armar una dirección más ejecutiva con un menor número de directores más dedicados a la gestión”.

El primer directorio de esta nueva gestión fue designado por medio del Decreto Presidencial N° 882 (firmado por el Dr. 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). Además del equipo de apoyo en administradores, cargos en secretarías, gerencias, departamentos de coordinación, planificación y operación, se incorporó la figura institucional del director rentado, con remuneraciones equivalentes a la categoría de investigador superior de la carrera de investigador científico y tecnológico (Del Bello *et al.*, 2007). Además, se estableció que los cargos de los integrantes del directorio fueran incompatibles con otros cargos públicos o privados, a excepción de la actividad docente.

A continuación, se presenta la tabla 1 que muestra los cambios en la autonomía relativa según las características de la gobernanza interna dentro del Conicet.

**Tabla 1.** Cambios en la autonomía relativa según características de la gobernanza interna dentro del Conicet.

Modelo de gobernanza interna adoptado			
	<b>Regulación jerárquica y corporativa entre 1976-1983</b>	<b>Regulación en red 1983-1989</b>	
<b>Cambios en la autonomía relativa de los grupos y organizaciones</b>	<b>Directorio*</b>	Incrementó su autonomía relativa en toma de decisiones	Disminuyó parcialmente la autoridad y autonomía relativa en la toma de decisiones
	<b>Directores de institutos</b>	Incrementaron su autoridad y poder discrecional en la asignación de fondos para investigación	Disminuyeron su autoridad y poder discrecional para la asignación de fondos de investigación
	<b>Investigadores y equipos individuales</b>	Disminuyeron su capacidad de acceder a fondos para investigación	Aumentaron su autonomía, dado la posibilidad de acceder a fondos de investigación
	Élite científica nacional e internacional	Incrementaron su autonomía en las comisiones asesoras y en juntas de calificación	Incrementaron su autoridad en las comisiones asesoras, juntas de calificación y evaluación de pares en los llamados competitivos de proyectos de investigación
	<b>CCT**</b>	-----	Incrementó su autoridad y en la toma de decisiones a partir de 1983.
	<b>SECYT***</b>	Disminuyó su autonomía y capacidad de influencia en las políticas del Conicet	Incrementó parcialmente su autoridad y capacidad de influencia en las políticas del Conicet

\*Conformado por un presidente y cinco miembros a partir de 1986. Entre 1973-1986 estaba conformado por un interventor y una comisión asesora.

\*\*Consejo Científico y Tecnológico creado a fines de 1983.

\*\*\*SECYT: La SUBSECYT es elevada a SECYT en 1983 con el retorno de la democracia.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y documentos del Conicet (1989).

Durante 1976-1983, luego de la muerte de Houssay, cambiaron los objetivos de la organización del Conicet (Feld, 2015) y se incorporaron las funciones de ejecución científica, lo que profundizó el distanciamiento entre la docencia y la investigación. Como ya se mencionó, el Decreto Ley N° 20.464/73 de aprobación del estatuto de CIC establecía una relación de dependencia directa entre los investigadores de carrera y el Conicet (Del Bello *et al.*, 2007; Hurtado, 2010). Asimismo, la definición de políticas quedó bajo el control de un directorio intervenido y la comisión asesora, con autonomía para gobernarse, transformándose en un liderazgo corporativo, burocrático y estructural (Feld, 2010, 2015). Así, el modelo de gobernanza interna adoptado dentro del Conicet desde 1973, luego de la muerte de Houssay, profundizado con la dictadura militar desde 1976 hasta 1983, se caracterizó por un modelo de gobernanza y ejercicio de la autoridad basado en el control corporativo, con delegación de poder de decisión y manejo presupuestario a los directores de los institutos o unidades ejecutoras del consejo. Con la nueva gestión a partir de 1984, el directorio del Conicet fue reconstituido y formalizado en 1986; además, mantuvo los vínculos con el Consejo Científico y Tecnológico (CCT) creado en 1983 como entidad de transición.

En la tabla 1 se intenta resumir cómo las apariciones de nuevos actores implicaron cambios en la autonomía relativa en el Conicet, en particular dentro del directorio. Los nuevos actores que aparecieron en la década de los ochenta en el organismo fueron el presidente del Conicet (Carlos Abeledo) y el Consejo Científico y Tecnológico (CCT), que legitimó un nuevo enfoque sobre la política científica y tecnológica, conformado por dieciocho miembros honorarios (bajo la condición de ser investigadores de prestigio) designados por la SECYT y

presidido por Sadosky, de los cuales quince miembros fueron seleccionados de una lista de candidatos propuestos por grupos y organizaciones científicas. Los otros tres miembros restantes eran elegidos de los candidatos que los representantes económicos de la producción propusieran. De esta forma, el CCT creado a fines de 1983 como órgano de transición mantuvo el vínculo con el nuevo directorio constituido en agosto de 1986, modificando las estrategias llevadas a cabo para la coordinación y el control dentro del consejo hasta ese momento. El asesoramiento por parte de la CCT al directorio en cuestiones científicas, técnicas y presupuestarias, en políticas institucionales, en la creación de comisiones asesoras, integrantes y evaluación, dio cuenta de una pérdida de autonomía y autoridad relativa del directorio a partir de 1986 en comparación a las gestiones que se sucedieron entre 1973-1983. Estos cambios institucionales en la gobernanza interna del Conicet, ligados a una regulación en red entre actores, indujeron transformaciones en los procedimientos administrativos y alteraron las estrategias de coordinación y control frente a la presencia de nuevos actores institucionales (CCT, participación de la SECYT) en las decisiones institucionales (Del Bello *et al.*, 2007). Por otro lado, las comisiones asesoras mantuvieron la responsabilidad de asistir al consejo en las designaciones y promociones en la CIC,<sup>97</sup> así como en la distribución de becas y adjudicación de subsidios de investigación. Las comisiones

---

<sup>97</sup>Las comisiones asesoras integradas por especialistas (que trabajaban *ad honorem* y eran renovados anualmente) abarcaban las siguientes áreas de conocimiento (Conicet, 1989): 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.

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, las recomendaciones de las comisiones asesoras con relación a los candidatos eran *ad referendum* para la junta de calificaciones (el principal organismo evaluador del Conicet). Tanto las comisiones asesoras como la junta de calificaciones actuaban con independencia y los trabajos de evaluación tenían el carácter de recomendación para el directorio (Conicet, 1989). Una de las tareas más significativas fue la adopción de nuevas dinámicas de trabajo en las comisiones asesoras: no solo se afrontaron problemáticas de la administración anterior, sino que en paralelo se trataron los problemas de reincorporación de investigadores desplazados de la universidad y del país durante la última dictadura, así como la democratización de los procedimientos de financiamiento de la investigación (Caldelari y Casalet, 1992).

Con respecto a la relación del Conicet con la SECYT, durante la gestión de 1983-1989, la secretaría mantuvo vínculos más estrechos con el consejo, expresado en una mayor regulación general y en la participación del nombramiento de los miembros del CCT. Sin embargo, el Conicet dispuso de un marco regulador que permitió la obtención de financiación externa y la incorporación a los presupuestos para llevar adelante proyectos y actuaciones en investigación. De esta forma, la SECYT siguió promoviendo un grado de autoridad y autonomía organizativa por parte del consejo, bajo la aceptación de la idea de coordinación de la política de CyT o, simplemente, por los esfuerzos por solucionar las limitaciones que impusieron las restricciones presupuestarias en la década de los ochenta. Asimismo, el apoyo financiero que otorgó el BID mediante el préstamo BID II permitió que el

Conicet se mantuviera y afianzara en un contexto en el que el resto de las instituciones se debilitaban fruto del ajuste presupuestario. No es que la gestión de Sadosky en la SECYT persiguiera este trato preferencial para con la institución, pero la situación económica desfavorable, sumado al peso inherente del Conicet y la posibilidad de gestar fondos extra desde el extranjero, permitieron que sea prácticamente la única institución de CyT a nivel nacional que se afianzó (Aristimuño y Aguiar, 2016; Aristimuño, 2017).

### **Cambios en los instrumentos de financiamiento de la investigación del Conicet**

Tradicionalmente, el Conicet operó a través 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, y la Carrera de investigador Científico y Tecnológico y la del Personal de Apoyo a la Investigación. Estos instrumentos fueron revaluados y reformulados a partir de la gestión de 1983 (Conicet, 1989), pero la particular situación de crisis y deterioro presupuestario impulsó a la administración del Conicet a buscar nuevos instrumentos y actividades alternativas de promoción y apoyo a la investigación. En este marco, la principal premisa que orientó las acciones tendientes a transformar esta situación fue racionalizar, redistribuir y coordinar los recursos existentes, apelando a fuentes de financiamiento adicionales cuando la envergadura de las inversiones hizo imposible cubrirlas con el propio presupuesto del consejo. Desde el Conicet, se llevaron a cabo los siguientes programas: i) Programa Conicet-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de apoyo a bibliotecas; ii) Programa

BID-Conicet II; iii) Premios Bernardo Houssay; iv) Programa de Apoyo a los Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI); v) Sistema de apoyo para investigadores universitarios (SAPIU); vi) Participación del Conicet en la Red Regional de Intercambio de Investigadores para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (RIDALC). 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 (acciones de refuerzo en el Área de Ciencia y Técnica) del Conicet (Sadosky, 1989). Si bien la formulación de los programas nacionales era un instrumento interesante, como bien dijo Sadosky (1989): “Desde los propósitos a la realidad hay una distancia considerable” (p. 76). El financiamiento de los programas era escaso al momento del retorno a la democracia y durante toda la década de los ochenta fue disminuyendo producto de la crisis económica (Aristimuño, 2017).

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. Este estaba 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 RRHH (Aguiar *et al.*, 2016, 2017; Aristimuño, 2017). El préstamo tenía como principal objetivo la promoción de actividades de I+D a través del estímulo a 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, sub-

sidios, 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.

De este modo, surgió un programa, cuyos instrumentos se agruparon en cuatro subprogramas para ser ejecutados por el Conicet. El subprograma A de fomento a la investigación científica y tecnológica estuvo orientado a fortalecer las fuentes de financiamiento de los proyectos de investigación y desarrollo (PID) y de investigación anual (PIA), 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). En paralelo, el subprograma B se correspondió con el financiamiento para establecimientos y equipamientos, los Laboratorios Nacionales de Investigación y Servicios (LANAIS), creados como centros de apoyo a la investigación. Esta categoría recibiría unos USD 26,4 millones, que serían aportados en proporciones relativamente similares entre los fondos del BID y los de la contraparte local (Aristimuño, 2017). Por otro lado, el subprograma C se destinó a la asistencia en la formación de recursos humanos, a partir del otorgamiento de becas de capacitación en instituciones nacionales y en el extranjero (Conicet, 1989). 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 (Aguiar *et al.*, 2017).

Los PID constituyeron un cambio notable en el sistema de financiamiento de la investigación científica<sup>98</sup> 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, que posteriormente estarían en condiciones de presentarse a un llamado PID (Conicet, 1989). Con relación al objetivo de formación de recursos humanos en investigación en CyT,<sup>99</sup> el Conicet propuso para 1987 los siguientes cambios en el sistema de becas: i) creación de la categoría beca de doctorado con una duración máxima de cinco años; ii) modificación de la beca de preiniciación, con una reducción a un año para poder acceder a una beca de iniciación o doctorado. A partir de 1988, el Programa de Becas se organizó de la siguiente forma: i) becas de nivel cuaternario (becas de preiniciación; 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).

### **Cambios en la relación del Conicet con las universidades nacionales**

Durante el período 1966-1983, el Conicet estuvo distanciado de las universidades nacionales, un hecho que se profundizó en la última dictadura militar (Babini *et al.*, 1992). Esta política afectó profundamente el contenido y la calidad de enseñanza de la institución univer-

---

<sup>98</sup>En 1984 se produjo el primer llamado a concurso de PID para el trienio 1986-1988.

<sup>99</sup>Las becas se dividían en las siguientes categorías: becas de preiniciación, becas de iniciación, becas de perfeccionamiento, becas de formación superior y becas para investigadores formados.

sitaria, al quedar marginada del SPI y perder apoyo financiero para proseguir con la tarea de investigación y formación de recursos humanos. La asunción de Alfonsín a la presidencia en diciembre de 1983 abrió paso a un período en el que una de las principales novedades fueron las luchas populares planteadas sobre el eje de la transición al orden constitucional, complementadas con las ideas de justicia y equidad (Romero, 1996). Entre 1985 y 1990 la política universitaria se caracterizó por tareas vinculadas al momento fundacional y el interés por delimitar los espacios y pertenencias de los distintos agentes que interactuaban en torno a la universidad (Erreguerena, 2017), en un contexto de progresiva normalización y democratización universitaria. Así, en 1985 el Poder Ejecutivo dispuso organizar el Sistema Universitario del Cuarto Nivel (SICUN), lo que constituyó un reconocimiento al papel protagónico de las universidades nacionales. En este marco, durante la gestión de Abeledo, el Conicet asumió una participación decisiva en el crecimiento y financiamiento de los estudios de posgrado. Los convenios de colaboración académica fueron una vía privilegiada para orientar la relación del Conicet con las universidades nacionales, por medio de grupos de investigación y diversos instrumentos.

Así, en 1988 se creó 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. Este tenía como destinatarios a los docentes miembros de la CIC del 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 y la de formación de recursos humanos.

Según el Dr. Huner Fanchiotti (comunicación personal, 24 de noviembre de 2018), miembro del directorio del Conicet entre 1985-1989: “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”.

Posteriormente, en la Resolución N° 1299 de 1988, el directorio reglamentó el Programa de Apoyo a los Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI) para fortalecer a las universidades a través de la construcción 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.

Asimismo, como se mencionó en apartados anteriores, las medidas más importantes orientadas al restablecimiento del vínculo entre el consejo y la universidad nacional 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 (Abeledo, 2009; Bekerman, 2018). Hasta 1983, la desvinculación del Conicet con las universidades nacionales y los cuestionables criterios de calidad académica en la adjudicación de los recursos funcionaban en paralelo con directores que ejercían un poder total sobre investigadores, becarios y personal de apoyo de los institutos o unidades ejecutoras; ya que eran ellos quienes recibían los fondos de financiamiento y los distribuían según criterios personales.

### **La Oficina de Transferencia de Tecnología del Conicet entre 1985-1989**

A partir de 1984 desde la SECYT se reconoció la existencia del problema tecnológico, para lo cual se propuso 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), que derivó en 1985 en la puesta en marcha de la Oficina de Transferencia de Tecnología (OTT), que se responsabilizó de llevar a cabo una política de acercamiento y colaboración entre el sector productivo y los grupos de investigación, con el apoyo de la Comisión Asesora de Desarrollo Tecnológico que evaluaba las propuestas (Conicet, 1989, Babini *et al.*, 1992). Según Nívoli (1989), las condiciones para la creación del instrumento de vinculación fueron las siguientes: i) existencia de un potencial de conocimiento por grupos de investigación para interactuar con empresas y configurar ofertas tecnológicas concretas; ii) conjunción 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, empresas y circunstancias favorables.

Al crearse en 1984 el ATT desde el Conicet se dieron los primeros pasos para insertar la cuestión de la promoción de la vinculación tecnológica en la acción institucional del consejo. La definición de la política 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 (Nívoli, 1989). Asimismo, la creación de la OTT fue posible dada la existencia de conocimientos transferibles desde un abanico de grupos de investigación con interés por vincularse con el sector productivo (Conicet, 1989). Desde 1985 hasta 1989, el desarrollo de la OTT se dio en un marco de incipiente proceso de promoción de vinculación tecnológica que comenzaba a surgir en el país, lo cual representó una novedad para el Conicet que, a diferencia

del INTI, INTA o la CNEA (organismos que desde su origen estuvieron vinculados al desarrollo tecnológico), comenzaba las primeras experiencias de gestión de la vinculación tecnológica (Nívoli, 1989).

En lo que respecta al impacto institucional, entre 1985-1989 se dieron los siguientes hechos destacables (Conicet, 1989; Nívoli, 1989): i) la política de promoción de la 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, Carrera del Investigador Científico y Tecnológico, subsidios; ii) la existencia de la OTT generó experiencias de revisión de agendas de grupos de investigación que comenzaron a 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; v) 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.

Las actividades de vinculación que el Conicet planteó 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 relacionados con el Conicet y la posibilidad de que este potencial fuera utilizado por ellas; ii) hacia los grupos de investigación del Conicet, generando las condiciones para que la vinculación tecnológica fuera una perspectiva posible y deseable para estos grupos (Conicet, 1989).

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 con 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 dos años de duración de común acuerdo con una empresa.

A través de esas actividades y mecanismos de vinculación, la OTT del Conicet cumplía 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) búsqueda de 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 favorecieran la vinculación; vii) organización de cursos, talleres, seminarios para estimular la vinculación investigación-industria y la oferta tecnológica desde el Conicet.

La gestión de los convenios por parte de la OTT se basaba 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, p. 92). Esto constituyó una política que operaba en diversas escalas. En primer lugar, estaba dirigido a estimular la oferta

tecnológica; en segundo lugar, a estimular la demanda de tecnología; y en tercer lugar, a generar condiciones que favorecieran la interacción. Dado que el Conicet es un organismo 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 oferta-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) desarrollo de una metodología de gestión.

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 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. Para que se evidenciara un crecimiento en la actividad de convenios era necesario suprimir barreras institucionales o burocráticas. Así, desde la OTT se buscó crear mecanismos de ingreso y flujo de fondos con un rápido uso por parte de los institutos. Se diseñó un sistema de cobro directo, que convertía administrativamente en un subsidio al instituto o unidad ejecutora los fondos provenientes de convenios (Nívoli, 1989).

## **Reflexiones finales**

La literatura científica reconoce la existencia de una comunidad científica con un determinado perfil, que se mantiene en el tiempo

y va desplegando distintas estrategias de coordinación en un campo en constante tensión con actores burocráticos. La gobernanza interna en el Conicet y el vínculo con otros organismos públicos del SPI ha implicado, en este sentido, formas de ejercer la autoridad en un marco de interacción entre una pluralidad de actores (Whitley *et al.*, 2010; Whitley, 2012). De aquí que el interés por emplear el concepto de gobernanza se sitúe en su capacidad de englobar otras instituciones como la SECYT y las universidades nacionales. En este sentido y a partir de las evidencias analizadas hasta el momento, se pueden hacer las siguientes afirmaciones:

1. A partir de 1973 y con la última dictadura militar, los cambios en los mecanismos de gobernanza en el SPI favorecieron a organismos descentralizados, principalmente al Conicet (también a la CNEA). Esto acrecentó la autonomía de las élites científicas organizacionales (directores de institutos del Conicet). Estos grupos tenían un alto poder en la obtención de recursos, la asignación de estos hacia el interior de los institutos, la definición de agendas de investigación y la formación de recursos humanos (designaciones de becas internas y externas).
2. A partir de 1984 se produjeron cambios en la gobernanza interna y en la autonomía relativa del Conicet, a través de modificaciones en los criterios de evaluación e instrumentos de financiamiento de la investigación y adjudicación de becas. El instrumento 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. Estas políticas disminuyeron la autoridad y autonomía de las élites científicas organizacionales del Conicet

y aumentaron la autoridad tanto de los investigadores y equipos individuales que integraban las unidades ejecutoras del consejo y de las universidades, como de las élites científicas nacionales e internacionales en las comisiones asesoras y, por lo tanto, en las instancias de evaluación de los proyectos presentados a las convocatorias anuales. Estos cambios en la autoridad relativa se dieron a partir del creciente uso de criterios académicos (como la publicación en revistas indexadas) al momento de evaluar la asignación de recursos tanto para el financiamiento de proyectos de investigación como de formación de recursos humanos a través de becas de posgrado.

3. 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 (antes SUBSECYT) 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. Por otro lado, con el nuevo directorio que comenzó a operar entre 1984-1989, un perfil burocrático, pero enmarcado en una coyuntura de democratización de las instituciones, estableció nuevos parámetros de funcionamiento en el Conicet, con el objetivo de lograr transparencia en las acciones del gobierno, poniendo en funcionamiento la posibilidad de evaluaciones de las comisiones asesoras, garantizando el derecho de defensa y el uso de los recursos previstos por la legislación, y democratizando parcialmente los mecanismos de acceso a la investigación a través de cambios en los instrumentos de financiamiento.

4. Los actores representantes de la cultura económica comenzaron a plantear que un objetivo prioritario de la política de CyT sería mejorar la competitividad a partir de la vinculación y la transferencia de tecnología entre la investigación pública y las empresas. Esto se pudo observar, por un lado, en la iniciativa de crear áreas en el Conicet para avanzar en esa dirección, como el Área de Transferencia de Tecnología y la Oficina de Transferencia de Tecnología (OTT); por otro lado, en la intención declarada (aunque no operacionalizada) de que los PID debían contribuir al desarrollo productivo. Asimismo, la institución logró aumentar su capital social (Bourdieu, 1995) 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. 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 para destacar de estas comisiones fue el hecho de que estaban integradas por investigadores, funcionarios del Estado y representantes empresariales. Sin embargo, aunque la creación de la OTT significó una novedad en el Conicet en los ochenta, no queda claro hasta qué punto los instrumentos de vinculación tecnológica lograron asegurar legitimidad (para lo cual sería necesario analizar el papel del consejo durante los noventa), en un organismo que históricamente estuvo estructurado sobre la política científica, con escasa relación con los problemas económicos y sociales. Esto da cuenta de la persistente desconexión del campo científico con las necesidades del sector productivo;

así, la OTT difícilmente logró cambiar este problema estructural en el consejo. El fenómeno deviene no solo de la función del Conicet, sino que también es consecuencia del desarrollo histórico del SPI y, por lo tanto, de la ciencia y la tecnología, de un sector productivo que en la década de los ochenta seguía ignorando la oferta tecnológica del campo científico.

5. Con respecto a la política de acercamiento entre las universidades nacionales y el Conicet se puede interpretar como una política que tuvo dos finalidades: por un lado, aumentar la autoridad tanto de los investigadores y equipos individuales, sobre todo los radicados en las universidades; por otro lado, disminuir la autoridad de las élites científicas organizacionales, principalmente, de los directores de los institutos del Conicet.
6. En lo que respecta a las relaciones de poder en el marco de la gobernanza interna del Conicet en el SPI, se puede afirmar que se pasó de un modelo de relación jerárquico y corporativo dominante desde 1976 a una gobernanza interna en red entre actores desde 1983 hasta 1989. El modelo de relaciones corporativas entre 1973 y 1983 se caracterizó por un directorio intervenido, en el que el poder y el control pasaban por las comisiones asesoras y las élites científicas organizacionales de los institutos. Durante este período, la hegemonía de una cultura académica (radicada en las comisiones y en los directores de institutos), ligada al proceso de crecimiento exponencial durante la última dictadura militar, construyó una cultura burocrática para sus intereses. Con el retorno de la democracia, en la nueva gestión encabezada por Abeledo, disminuyó la autoridad y autonomía relativa del directorio del Conicet y

cobró importancia la figura del presidente del consejo, como así también la presencia de la SECYT, sobre todo a partir de su elevación de rango a secretaría. Asimismo, el nuevo actor que apareció dentro del Conicet: el CCT, creado a fines de 1983 y que duró hasta 1989, contribuyó a aminorar el poder discrecional dentro del consejo y de los directores de los institutos.

## Bibliografía

- Abeledo, C. (2009). Ciencia y Tecnología en el retorno de la democracia. En AAVV. *Ruptura y reconstrucción de la ciencia argentina*. Programa RAICES. Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, MINCYT.
- Aguiar, D.; Aristimuño, F.; Bekerman, F. y Magrini, N. (2016). Organismos internacionales de crédito y políticas de ciencia y 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 (CAES-CYT). Bariloche.
- 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). *Revista CTS*, vol. 10, nro. 29, pp. 11-40.
- 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). *Revista REDES*, 23 (44), pp. 15-49.
- Albornoz, M. (1996). De la “anomalía” argentina a una visión articulada del desarrollo científico y tecnológico. *Revista REDES*, vol. 7, nro. 3, pp. 53-77.
- Albornoz, M. (2009). Desarrollo y políticas públicas en ciencia y tecnología en América Latina. En RIPS. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*,

vol. 8, nro. 1. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España, pp. 65-75.

- Aristimuño, F. (2017). *Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de Argentina (1989-1999). Un análisis desde la perspectiva de las culturas políticas* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Río 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, *Revista Redes*, 21, (40).
- Amadeo, E. (1978). Los consejos nacionales de ciencia y tecnología en América Latina. Éxitos y fracasos del primer decenio. *Comercio Exterior*, 28 (12). 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.
- 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*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Bekerman, F. (2009). Investigación científica bajo el signo militar (1976-1983): la bisagra entre el Conicet y la Universidad. *Alas. Asociación Latinoamericana de Sociología*, 1(2). pp. 189-206.
- Bekerman, F. (2011). La expansión de las research capacities 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). *Estudios*, 25, pp 121-140.
- Bekerman, F. (2012). *La estructura del campo científico argentino. Reconfiguraciones, desplazamientos y transferencias producidos durante la última dictadura militar*. [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Cuyo.
- Bekerman, F. (2013). The Scientific Field during Argentina's Latest Military Dictatorship (1976-1983): Contraction of Public Universities and Ex-

pansion of the National Council for Scientific and Technological Research (Conicet). *Minerva. A Review of Science, Learning and Policy*, 51, (4).

- 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. *Revista Iberoamericana de Educación Superior-RIES, UNAM-IISUE/Universia*, 7(18).
- Bekerman, F. (2018). Distribución desigual de las capacidades de investigación en las ciencias sociales argentinas: una mirada relacional. *Revista CTS*, 37 (13).
- Bell, M. y Albu, M. (1999). Knowledge systems and technological dynamism in industrial clusters in developing countries. *World Development*, 27 (9), pp 1715-1734.
- Benz, A. (2007). Governance. A political Science Perspective. In Janse, D. (ed). *New forms of Governance in Research Organizations*. Springer, pp. 3-29
- Bourdieu, P. (1995). El campo científico. *Revista Redes*, 1 (2).
- Caldelari, M. y Casalet, M. (1992). Instituciones de promoción y gobierno de las actividades de investigación. En Oteiza, E. (Ed.). *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectiva*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Caldelari, M.; Casalet, M.; Fernández, E. y Oteiza, E. (1992). Instituciones de promoción y gobierno de las actividades de investigación. En Oteiza, E. (Ed.). *La política de investigación científica y tecnológica argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Chudnovsky, D. y López, A. (1996). Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que laissez faire?, *Revista Redes*, 3 (6). pp. 33-75.
- Correa, C. (1992). La política científica-tecnológica en un nuevo escenario nacional e internacional. *Espacios*, 13.
- 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. En AAVV. *Mirada Iberoamericana a las políticas de ciencia, tecnología e innovación*. Buenos Aires: CYTED-CLACSO, pp. 73-105.

- 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; Panorama General; Nuevos mecanismos y actividades conexas de promoción y apoyo a la investigación; Institutos de investigación; Programa de Becas; Subsidios para actividades de investigación. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Conicet (2006). *Ciencia y tecnología para el desarrollo*. Buenos Aires: Edición Nacional Editora e Impresiones.
- Damill, M.; Fanelli, J. M.; Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. (1993). Crecimiento económico en América Latina: Experiencia reciente y perspectivas. *Desarrollo Económico*, (130).
- Dagnino, R. (2007). *Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa*. Barao Geraldo: Editora Unicamp.
- Del Bello, J. C.; Codner, D.; Benedetti G. y Pralong H. (2007). Gobernanza del Conicet en Argentina. Presentado en el primer Congreso de Estudios Sociales de la Ciencia. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Elzinga, A. y Jamison, A. (1996). El cambio de las agendas políticas en Ciencia y Tecnología. *Revista Zona Abierta*, 75/76, pp. 1-22.
- Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina 1985-2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feld, A. (2010). 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. (eds.). *Conocer para transformar. Producción y reflexión sobre Ciencia, Tecnología e Innovación en Iberoamérica*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Feld, A. (2011). Las primeras reflexiones sobre la ciencia y la tecnología en la Argentina: 1968-1973. *Revista Redes*, 17 (32).

- eld, A. (2015). *Ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Hurtado, D. y Feld, A. (2008). 50 años del Conicet. Los avatares de la ciencia. *Nómada*, 12.
- Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- Mayntz, R. (2001). Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. *Köln: Max Planck Institut Für Gesellschaftsforschung*, 01/2.
- Mulkay, M. (1976). The Mediating Role of the Scientific Elite. *Social Studies of Science*, 6, pp. 445-470.
- Nívoli, R. M. (1989). Balance de la experiencia de la oficina de transferencia de tecnología (Conicet, Argentina). *Revista del Derecho Industrial*, 31, pp. 89-117.
- O'Donnell, G. A.; Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Oregioni, M. S. y Sarthou, N. (2013). La dinámica de la relación entre Conicet y dos universidades nacionales argentinas. *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, 46.
- Oszlak, O. (1976). Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, 2.
- Oteiza, E. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica argentina: historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Rip, A. (1996). La república de la ciencia en los años noventa. *Zona Abierta*, 75/76.
- Rosenau, J. (2004). Strong demand, huge supply: Governance in an emerging epoch. *Multi-Level Governance*, 1, pp. 31-48.
- Romero, J. L. (1996). *Breve historia argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Sadosky, M. (1989). *Memoria crítica de una gestión*. Buenos Aires: Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación República Argentina.

- SECYT (1989). *Memoria crítica de una gestión. 1983-1989*. Ministerio de Educación y Justicia. Secretaría de Ciencia y Técnica. Buenos Aires: Talleres gráficos Litodar.
- Thomas, H. y Dagnino, R. (2005). Efectos de transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales. *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, 16, (31), pp 9–46.
- Whitley, R. y Gläser, J. (2014). The impact of institutional Reforms on the Nature of Universities as Organitions. En Whitley, R. and Gläser J. (Eds.). *Organizational Transformation and Scientific Change: The Impact of Institutional Restructuring on Universities and Intellectual Innovation*. Londres: Esmerald.
- Whitley, R. (2003). Competition and pluralism in the public sciences: the impact of institutional frameworks on the organisation of academic science. *Research Policy*, 32 (6). pp. 1015–1029.
- Whitley, R. (2010). Reconfiguring the Public Sciences: The Impact of Governance Changes on Authority and Innovation in Public Science Systems. En Whitley, R.; Gläser, J. y Engwall, L. (Eds.). *Reconfiguring Knowledge Production: Changing Authority Relationships in the Sciences and Their Consequences for Intellectual Innovation*. Oxford: University Express. pp. 3–47.
- Whitley, R.; Glaser, J. and Engwall, L. (2010). *Reconfiguring the Public Sciences: The Impact of Governance Changes on Authority and Innovation in Public Science Systems*. Oxford: University Express.
- Whitley, R. (2011). Changing Governance and Authority Relations in the Public Sciences. *Minerva*, (49) pp. 359-385.
- Whitley, R. (2012). *La organización intelectual y social de las ciencias*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Zingales, L. (2008). Corporate governance. En Blume, L. y Durlauf, S. (eds.). *The new Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Palgrave Macmillan.

## Entrevistas

- Abeledo, C. (30 de agosto de 2018). Comunicación personal.
- Fanchiotti, H. (24 de noviembre de 2018). Comunicación personal.