

ISSN: 2594-0937

Debates sobre Innovación

Número 1, Volumen 6
Ene-Mar de 2021



Políticas, actores e instituciones de ciencia, tecnología e
innovación en América Latina

Memorias del Primer Congreso ESOCITE-LALICS 2021

Comité editorial

Gabriela Dutrénit
José Miguel Natera
Arturo Torres
José Luis Sampedro
Diana Suárez
Marcelo Mattos
Carlos Bianchi
Jeffrey Orozco
João M. Hausmann
Matías F. Milia

Editoras invitadas para número especial

Mariela Bianco
Noela Invernizzi

REVISTA ELECTRÓNICA
TRIMESTRAL



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



MEGI
MAESTRÍA EN ECONOMÍA, GESTIÓN
Y POLÍTICAS DE INNOVACIÓN



LALICS

LATIN AMERICAN NETWORK FOR ECONOMICS FOR LEARNING,
INNOVATION AND COMPETENCE BUILDING SYSTEMS

DEBATES SOBRE INNOVACIÓN. Volumen. 6, Número. 1. Enero- Marzo 2021. Es una publicación trimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Producción Económica. Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, Alc. Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México. Teléfonos 54837200, ext.7279. Página electrónica de la revista <http://economiaeininnovacionuamx.org/secciones/debates-sobre-innovacion> y dirección electrónica: megct@correo.xoc.uam.mx Editor Responsable: Dra. Gabriela Dutrénit Bielous, Coordinadora de la Maestría en Economía, Gestión y Políticas de Innovación. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2017-121412220100-203, ISSN 2594-0937, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Gabriela Dutrénit Bielous, Departamento de Producción Económica, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Xochimilco. Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, Alc. Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México. Fecha de última modificación: 31 de marzo de 2021. Tamaño del archivo: 10.3 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

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

Montesino, Gastón.

Universidad Nacional de Río Negro-Instituto de Estudios de Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo
gmontesino@unrn.edu.ar

Svampa, Fernando.

Universidad Nacional de Río Negro-Instituto de Estudios de Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo
fsvampa@unrn.edu.ar

1. Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se comenzó a configurar un nuevo escenario donde los Organismos Internacionales (OI) surgieron como actores con gran protagonismo en los espacios de elaboración de políticas públicas de los países miembros en general, y en particular de las políticas de ciencia y tecnología (CyT). Así, dejaron de ser considerados sólo como agentes que cumplen con un mandato definido por los Estados nacionales, para desarrollar concepciones con impacto en el sistema de relaciones internacionales (Sarhou, 2016). En este sentido, los OI resultan fundamentales para comprender el desarrollo de las políticas CyT, dado que a menudo han sido considerados como los principales difusores de diversas concepciones sobre la relación entre la ciencia, la tecnología y la sociedad, con implicancias en el funcionamiento de las políticas científicas (Aguar, et. al., 2015; Aristimuño y Aguar, 2015; Aguar, et al., 2019; Sagasti, 2011). En este marco, el concepto de Sistema Público de Investigación (SPI) es una herramienta analítica propuesta por Whitley (2011) de utilidad para esta ponencia, dado que permite visualizar el rol de los OI en la organización de la actividad científica en una institución como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). El mismo ha acaparado gran parte de las actividades nacionales de investigación y concentrado a las élites científicas organizacionales desde su creación en 1958 hasta la actualidad. El CONICET fue uno de los principales beneficiarios del préstamo BID 1 y BID 2 durante el periodo 1976-1989 con implicancias en la autonomía y autoridad relativa de los actores inmersos al interior del Consejo y otros actores institucionales del SPI (en particular la universidad pública).

El objetivo general de esta ponencia es analizar los esquemas de gobernanza al interior del CONICET y las implicancias en la autoridad relativa de los diversos actores, involucrados en los programas BID 1- Programa Global de Ciencia y Tecnología (1979) y el BID 2-Investigación científica y Tecnológica (1986) financiados por préstamos de esta institución financiera. Para la ponencia se parte de la siguiente pregunta de investigación, ¿Cuáles fueron los esquemas de gobernanza que se configuraron al interior del CONICET durante el periodo 1976-1989 y qué rol jugaron los préstamos BID 1 y BID 2 en la autoridad relativa de los actores? Este trabajo se basó en una triangulación teórica y de datos. Las principales técnicas de recolección de información fueron, por un lado, la entrevista semi-estructurada y, por el otro, el análisis de diversos tipos de documentos (fuentes primarias como material documental, memorias, registros y actas, informes oficiales, leyes, planes de CyT, resoluciones, y estadísticas oficiales, etc.).

2. La gobernanza y tipos de influencia de los Organismos Internacionales en el SPI.

Los OI utilizan distintas formas de influencia e instrumentos que pueden llegar a afectar los esquemas de gobernanza dentro de los SPI. En este sentido, Jakobi (2009) desarrolló una tipología de los instrumentos que los OI utilizan para ejercer su influencia en los países miembros. Así, se puede mencionar: i) difusión discursiva; ii) establecimiento de normas; iii) medios financieros; iv) coordinación; v) asistencia técnica. A partir de éstos, los OI pueden difundir diversos modelos y políticas que influyen en la relación entre los Estados nacionales. La difusión discursiva, hace referencia a la transmisión de ideas en las agendas políticas nacionales de los países miembros. A pesar de esto, las ideas por si solas no bastan y necesitan complementarse con otros instrumentos. El establecimiento de normas, fija las regulaciones de orden global o regional (de acuerdo al tipo de OI) y así se busca la armonización de normas al interior de los Estados miembros. Como tercer instrumento se puede mencionar a los medios financieros, los OI asisten a los países que lo soliciten con una ayuda económica para llevar adelante programas, para financiar planes o crear instituciones ligadas a objetivos y lineamientos fijados por las organizaciones internacionales. Las funciones de coordinación, por su parte, son instrumentos formales e informales de supervisión y vigilancia; estas se basan en la generación de determinadas instancias de monitoreo o evaluación en el progreso de los países para cumplir determinados objetivos comunes establecidos por los OI. Finalmente, la asistencia técnica, está relacionada con la colaboración para la construcción o el fortalecimiento de las capacidades estatales para el cumplimiento de objetivos de política esbozados internacionalmente por los OI.

Como se mencionó anteriormente, el concepto de SPI es una herramienta analítica propuesta por Whitley (2011) que permite visualizar el rol de los OI en la organización de la actividad científica en la Argentina durante el periodo analizado. Para este autor, el SPI es un conjunto de entidades cuyos recursos humanos, de infraestructura y financieros son asignados en mayor medida a la investigación, a través de un entramado institucional y canales de financiación, gestión y evaluación de recursos. La gobernanza en los SPI o al interior de una de las instituciones científicas puede interpretarse como los *“mecanismos y estrategias de coordinación adoptados frente a la compleja interdependencia recíproca entre actores, organizaciones y sistemas funcionales autónomos y operativos”* (Jessop, 2004:52). En este marco amplio, como ha señalado Mayntz (2001), la gobernanza es una categoría analítica de utilidad para explicar la complejidad de los patrones de acción colectiva a partir de la identificación del sistema de reglas y modos de funcionamiento, de forma tal que se observen los aspectos de coordinación y control de actores autónomos, pero interdependientes. 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 ponencia nos centraremos en los dos primeros esquemas de gobernanza aplicados al interior del CONICET entre 1976-1989, dado que fue la principal institución beneficiaria de los programas BID 1- Programa Global de Ciencia y Tecnología (1979) y el BID 2-Investigación científica y Tecnológica (1986).

Un esquema de gobernanza jerárquico 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 (Miller y Moe 1986). 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 la ponencia también se hará uso del concepto de autonomía relativa, a partir de los aportes de Withley (2011) para describir la capacidad de acción que tienen los actores al interior de un esquema de gobernanza en una institución, en este caso el CONICET entre 1976-1989 en el marco de los dos préstamos del BID. La autoridad relativa se desarrolla entre un conjunto de actores con capacidades diferentes de acción. Los actores que entrar en el análisis de esta ponencia son: i) los investigadores universitarios que llevan a cabo la práctica de investigación dentro de unidades académicas de la universidad pública; ii) investigadores de la Carrera de Investigación Científica y Tecnológica del CONICET que llevan a cabo el desarrollo profesional y de investigación en el marco de una carrera escalafón bajo la dependencia completa del CONICET; iii) los directores de institutos del CONICET, en tanto integrantes de una élite científica organizacional, que disponen de capacidad administrativa y organizacional, como así también influencia en los lineamientos temáticos del instituto. iv) el presidente del CONICET en tanto máxima autoridad en la institución; vi) el directorio como órgano colegiado de conducción de las políticas científicas y tecnológicas del Consejo; vii) comisiones asesoras disciplinarias que asesoran al directorio en los diversos instrumentos de promoción científica; viii) las comisiones asesoras de institutos que asesoran al directorio en el funcionamiento de los institutos y centros regionales del CONICET; ix) oficina ejecutora del préstamo encargada de gestionar los préstamos del BID al interior del Consejo durante el periodo analizado; x) el BID que es la agencia financiadora parcial o total de los préstamos para el CONICET. En la ponencia se proponen las categorías de baja, media y alta para analizar los procesos al interior del CONICET. La autoridad relativa baja refiere a la escasa capacidad de influencia y de organización del trabajo científico por un actor. Por autoridad relativa media se entiende una limitada capacidad de influencia y de organización del trabajo científico por un actor. Por último, la autoridad relativa alta indica una elevada capacidad de influencia y de organización del trabajo científico por un actor.

3. Reflexiones finales

Para esta ponencia se buscó aportar a la discusión sobre los cambios en la autoridad relativa de los diversos actores involucrados en los programas BID I y BID II, según los esquemas de gobernanza que imperaron al interior del CONICET entre 1976-1989.

Tanto el BID-1 como el BID-2 estaban dirigidos a fortalecer diferentes aspectos del CONICET. El BID-1, sirvió para reforzar la infraestructura y los recursos humanos en diferentes provincias del país lo que le permitió tener un alcance territorial inédito. Este préstamo fue un factor de importancia en el proceso de consolidación de la autoridad y autonomía relativa de actores internos al CONICET (directores de institutos, comisiones asesoras de institutos, investigadores de CIC) entre 1976-1983. Aunque el préstamo comenzó a ejecutarse en 1979, fue un elemento que respaldó la política de alejamiento del CONICET del resto de las instituciones del SPI (que venía desarrollándose desde 1973 con la reforma de estatuto de la CIC), fortaleciendo espacios de refugio para la investigación e incrementando la infraestructura y los recursos humanos pertenecientes al Consejo. El BID-2, por su parte, estuvo dirigido a fortalecer los PID, un instrumento que buscaban una mayor horizontalidad, mayor transparencia e implementar criterios competitivos para la asignación de recursos al interior del Consejo. De este modo, el préstamo

fue un elemento que integró la estrategia de reforma interna en el CONICET durante la gestión del Dr. Abeledo, fomentando el incremento de autoridad y autonomía relativa de actores marginados (investigadores de universidad, comisiones asesoras disciplinarias, directorio y presidencia) durante la última dictadura militar.

4. Bibliografía

- 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 Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Vol. 10, Nro. 29, pp. 1-27.
- 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)”, *REDES, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, Vol. 23 Nro. 44, pp. 15-49.
- Algañaraz, V. y F. Bekerman (2014), “El préstamo BID-CONICET: Un caso de dependencia financiera en la política científica de la dictadura militar argentina (1976-1983)”, en Beigel, F. y H. Sabea (Coord.), *Dependencia académica y profesionalización en el Sur: perspectivas desde la periferia*, Mendoza/Río de Janeiro, EDIUNC/SEPHIS, pp. 129-139.
- Aristimuño, F. J., & Lugones, M. J. (2019). El BID y las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina (1990-2015). *Ciencia, tecnología Y política*, 2(3), 031.
- Aristimuño F., Aguiar D. y Magrini N. (2017): “¿Transferencia de modelos institucionales o redes de asuntos de expertos? Análisis de un préstamo para ciencia y tecnología en Argentina del Banco Interamericano de Desarrollo durante los noventa”, *Revista Estudios Sociales del Estado*, Vol. 3, Nro. 5, p. 99-131.
- Aristimuño F., Aguiar D. y Magrini N. (2017): “Organismos internacionales de crédito y construcción de la agenda de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación. El caso del Banco Interamericano de Desarrollo en Argentina durante la década de 1990.”, en Aguiar Diego; Lugones Manuel; Quiroga Martín y Aristimuño Francisco (Compiladores), *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*. Editorial de la Universidad Nacional de Río Negro, Viedma, Río Negro.
- Aristimuño F. y Aguiar D. (2015): “Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en Argentina desde 1989 a 1999. Un análisis de la concepción de las políticas estatales”, *REDES. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, Vol. 21, Nro. 40, pp. 41-80.
- Bagattolli, C., Brandão, T., Davyt, A., Nupia, C., Salazar, M., & Versino, M. (2016). Relaciones entre científicos, organismos internacionales y gobiernos en la definición de las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Iberoamérica. *R. Casas y A. Mercado, Mirada iberoamericana a las políticas deficiencia, tecnología e innovación: Perspectivas comparadas. Buenos Aires: CLACSO.*
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press.
- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International organization*, 53(4), 699-732.
- Béland D. y Orenstein M. (2010). Transnational Actors and Public Policy en *JSGS Working Paper Series, n°5*, Graduate School of Public Policy Johnson Shoyama, Canada.
- Feld A. (2015): *Ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983*, UNQ, Bernal.
- Herrera A. (1973): “Los determinantes Sociales de la Política Científica en América Latina: política científica explícita y Política científica implícita”. *Desarrollo económico*, Vol. 13 Nro. 49: 113-134.
- Jakobi A. (2009). “International organizations and world society: studying global policy development in public policy”. *TranState Working Papers No. 81*. Bremen: Staatlichkeit im Wandel.
- Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. In *Multi-level governance*, eds. I. Bache and M. Flinders, 49-74.
- Jick T. (1979): “Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4, N° 24.
- Mayntz, R. K. (2001). *Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive*. Köln: Max Planck Institut Für Gesellschaftsforschung., 01/2.
- Oteiza E. (1992): “El complejo científico y tecnológico argentino en la segunda mitad del siglo XX: la transferencia de modelos institucionales”, en Oteiza, E. et al., *La política de investigación científica y tecnológica argentina - historia y perspectivas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

- Rosenau, J. (2004). Strong demand, huge supply: Governance in an emerging epoch. EN Multi-Level Governance, N° 1. P.p. 31-48.
- Sarthou, N. (2016): “El Estado argentino y los organismos internacionales: una lectura desde la política en ciencia y tecnología” Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.
- Sarthou, N. (2017) “Actores internacionales en la promoción del desarrollo científico y tecnológico en Argentina”. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Velho, L. (2011). Conceitos de ciência e a política científica, tecnológica e de inovação. *Sociologias*, Vol. 13. Nro.26 128–153.
- Whitley, R. (2011). Changing Governance and Authority Relations in the Public Sciences. In *Minerva*, (49), P.p.359-385.
- Whitley, R. y Gläser, J. (2014). The impact of institutional Reforms on the Nature of Universities as Organizations. En Whitley, R. and Gläser J. (2014). *Organizational Transformation and Scientific Change: The Impact of Institutional Restructuring on Universities and Intellectual Innovation*. Editorial: Esmerald