

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

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

Svampa, Fernando.

Universidad Nacional de Río Negro. Mgr. en Ciencia, Tecnología e Innovación. Becario doctoral CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (UNRN-CITECDE).  
fsvampa@unrn.edu.ar

Aguiar, Diego.

Universidad Nacional de Río Negro. Dr. en Ciencias Sociales. Investigador Adjunto CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (UNRN-CITECDE). daguiar@unrn.edu.ar

### **INTRODUCCIÓN**

La ponencia pretende debatir y complejizar los cambios en la autonomía relativa dentro de la Carrera de Investigador Científico Tecnológico (CIC) del Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas (CONICET) desde su creación en 1961 hasta el 2003, en el Sistema Público de Investigación (SPI) de la Argentina. Este acercamiento a la temática llevaría a plantear la siguiente pregunta ¿De qué manera los cambios que atravesó la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico impactaron en su autonomía relativa dentro del SPI entre 1961-2003? La mesa N° 15, tiene como finalidad contribuir al conocimiento de la historia de la ciencia en América Latina y el Caribe, permitiendo reflexionar sobre los esquemas de gobernanza y los instrumentos de ciencia y tecnología desplegados. Para abordar la problemática, se analizan, en primer lugar, los marcos teóricos y conceptos respectivos empleados durante la investigación. En segundo lugar, se abordan los diferentes esquemas de gobernanza que atravesaron al CONICET e impactaron en la lógica de los instrumentos de promoción científica de la institución. En tercer lugar, se aborda la relación entre gobernanza y autonomía relativa de la CIC entre 1961 y el 2003. La metodología de investigación, propone el análisis de documentos oficiales del CONICET y entrevistas semi-estructuradas a informantes claves de la institución

### **ESQUEMAS DE GOBERNANZA EN INSTITUCIONES CIENTÍFICAS DEL SPI**

Las formas de organización de la ciencia dependen de la estructura y control del trabajo científico, abarcando cuestiones de formulación, diferenciación, coordinación y evaluación de prácticas (Whitley, 2011). Así, las diversas características nacionales de las instituciones que enmarcan la organización y la dirección de la ciencia pública denota los cambios en la dinámica de competencia en el campo de la investigación. El concepto de Sistema Público de Investigación (SPI) es una herramienta analítica propuesta por Whitley (2011) que resulta de utilidad para indagar cómo se organiza la ciencia, la segmentación de metas y distribución de recursos entre los diferentes estratos que integran el sistema. Whitley entiende al SPI como un conjunto de entidades u actores ligadas a la actividad científica, que ocupan posiciones diferenciales, cuyos recursos son asignados en mayor medida a la investigación, así como por los arreglos institucionales que dan forma a la financiación, la gestión y la evaluación de la ciencia. Según Whitley (2012), una de las diferencias importantes entre los SPI en cuanto a la organización y el

control de la producción del conocimiento reside en el margen que tienen los investigadores para controlar de forma colectiva, los estándares que determinan las prioridades de investigación y la evaluación de los resultados. Esto también depende de la disposición del Estado para delegar el control de la asignación de recursos a los que realizan investigación; avalando los criterios académicos para decidir el valor de los resultados de la investigación, y en los investigadores para evaluar las cualidades de los aspirantes a trabajar en ese ámbito.

Otra característica de los SPI reside en la organización, el control de las oportunidades de empleo y promociones en el ámbito académico. En este marco, es difícil encontrar en los espacios científicos formas de poder que se ejerzan de manera independiente de la autoridad (Torres Albero, 1994). Como la autonomía en la actividad científica es relativa, las estrategias comprometidas son de carácter científico y social. Las reflexiones sobre el concepto de autoridad, están ligados al término de gobernanza, que puede interpretarse como “mecanismos y estrategias de coordinación adoptados frente a la compleja interdependencia recíproca entre actores, organizaciones y sistemas funcionales autónomos y operativos” (Jessop, 2004:52). Así, autores como Benz (2007), plantean que existirían cuatro formas diferentes de coordinación y control entre actores y que hacen a la gobernanza en un sistema o una institución: regulación jerárquica, integración en red, ajustes mutuos o competencia y negociación. Para esta ponencia nos centraremos en aplicar los esquemas de gobernanza jerárquica, integración a una red, ajustes mutuos o competencia, tanto en su estructura como en los procesos inherentes dentro del SPI.

La gobernanza jerárquica designa un esquema caracterizado por la dirección o subordinación de actores; implica una diferenciación funcional entre las posiciones que ocupan los actores al interior de una institución o un sistema de instituciones (Miller y Moe 1986). Es una estructura de relaciones sociales asimétricas y de interacciones repetidas. Los esquemas de gobernanza en redes, en cambio, tienden a incluir a los actores en relaciones que son más o menos simétricas (Benz, 2007). En contraste con las jerarquías, los actores están motivados para unirse a las redes por la adhesión a las normas u orientaciones colectivas. Sin sujeción a las reglas formales e incentivos, que siguen las orientaciones de cooperación, que se desea estabilizar. Estas orientaciones no eliminan los conflictos de intereses. Por último, la gobernanza de ajustes mutuos se caracteriza por la competencia entre agentes motivados por ventajas comparativas, con relaciones simétricas donde se busca alcanzar el acuerdo entre actores a través de una adaptación mutua, ya sea a través de concesiones incrementales o negociaciones que pueden ser institucionalizadas con la consecuencia de que los actores se ven obligados a llegar a un acuerdo.

De cada forma de coordinación y control que hacen a la gobernanza, la autoridad de los distintos actores se puede hacer visible en el funcionamiento de un instrumento de promoción científica, como así también en las políticas internas de organización de una institución y en el ejercicio del poder. Un caso representativo de una estructura de oportunidades de empleo y promoción en el ámbito científico, son los Consejos de Investigación (CI), que en su momento funcionaron como instituciones a medio camino entre “un parlamento de científicos y una burocracia gubernamental” (Rip, 1996:2). 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.

En lo que respecta al contexto social en la ciencia, uno de los hechos que más resalta, es la conformación de las élites científicas; es decir, la formación de un grupo social particular, constituido por científicos que mantienen entre sí lazos sociales y cognitivos fuertes (Torres Albero, 1994). Estos grupos reciben mayores recompensas y medios, controlan o dirigen actividades de otros científicos, y han adquirido posiciones privilegiadas dentro de las estructuras políticas del orden científico (Mulkay, 1972d). En esta ponencia 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 una institución científica. La autoridad relativa se desarrolla entre un conjunto de actores con capacidades diferentes de acción, e incidencia en el funcionamiento de un instrumento de política científica como es la Carrera de Investigación Científico y Tecnológico del CONICET. Los autores que entrar en el análisis de este ponencia son: En primer lugar los actores individuales como i) los investigadores universitarios llevan a cabo la práctica de investigación dentro de unidades académicas de la universidad; 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 estructurada, con escalafón y dependencia completa del Consejo; iii) Los investigadores en formación, son los individuos que pertenecen al sistema de becas del CONICET y que habiendo finalizado la formación doctorado y beca de posgrado aspiran entrar a carrera de investigador; iv) los rectores o decanos, en tanto autoridades máximas de las universidades públicas; v) los Directores de institutos del CONICET, en tanto integrantes de una élite científica organizacional que dispone de capacidad administrativa y organizacional, como así también influencia en los lineamientos temáticas del instituto. En segundo lugar, los actores colectivos internos del CONICET son: i) directorio y presidencia; ii) junta de calificación y promoción; iii) comisiones asesoras; iv) La Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT).

La investigación científica en la Argentina, a lo largo de su historia se ha mantenido con recursos del Estado y en dos pilares institucionales dentro del Sistema Público de Investigación (SPI): las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Las universidades nacionales fueron la base de la investigación en un comienzo, pero con la creación del CONICET en 1958 y la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico (CIC) en 1961, el Consejo comenzó ocupar un rol preponderante en la investigación científica en la Argentina.

Entre 1961 y 1966, el CONICET destinó gran parte de sus presupuestos a recursos humanos (becarios e investigadores), en particular, la CIC fue el instrumento que contribuyó a incrementar la cantidad de cargos universitarios con dedicación exclusiva. Entre 1960 hasta 1973, la CIC no privaba a las universidades nacionales de sus profesores, así el CONICET destinaba un sueldo adicional a los investigadores y si éstos estaban en la universidad dependían enteramente de ella, de sus reglamentos docentes y administrativos. Durante 1976-1983, tiempo después de la muerte de Houssay, cambiaron los objetivos de la organización del CONICET, reforzándose la posición liberal en el Consejo con respecto a la universidad y a la Subsecretaría de Ciencia y Técnica (SUBSECYT). En este sentido, se incorporaron funciones de ejecución, profundizando el distanciamiento entre la práctica docente y la investigación en el CONICET. Este cambio, se manifestó con la aplicación de la Ley 20.464/73 que aprobaba el Estatuto de las Carreras de Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo del CONICET. Esta ley, aprobó no solo un cuerpo normativo distinto al que databa de 1961, sino que además estableció la relación de dependencia directa entre los miembros de la CIC con el CONICET por medio de una dedicación plena y permanente a la investigación. Las normas del Estatuto implicaron cambios en el vínculo de los investigadores de la CIC no solo con la práctica docente en las universidades, sino también con el vínculo con otras instituciones de CyT del SPI. Aspectos que se intentarán analizar a lo largo de la ponencia.

## RELEVANCIA DEL PROBLEMA

El CONICET ha concentrado desde sus inicios las capacidades de formación de recursos humanos y la práctica de investigación en el SPI. La concentración del control dentro del campo científico en organismos centralizados como el CONICET en el SPI de la Argentina, ha propiciado que grupos de élites científicas puedan determinar los estándares que marcan el acceso a los recursos, incluyendo los espacios de revistas prestigiosas. Cuanto más centralizado esté una institución como el CONICET y distanciado de las universidades, mayor será la jerarquía de prestigio intelectual o social que imperará por integrar la CIC. En este sentido, se considera relevante analizar no solo el rol del Consejo en el SPI, sino también considerar el periodo de la última dictadura militar como un parteaguas, dado que fue precisamente durante esos años cuando se profundizó el hiato entre el CONICET y otros actores institucionales de CyT, lo cual se tradujo en una mayor escisión entre investigación y docencia en los investigadores miembros de la CIC, que ha trascendido los límites de la dictadura y se ha configurado como una característica estructural del campo científico y universitario argentino.

## REFLEXIONES FINALES DE LA PONENCIA

Esta ponencia se propone explicar de forma sintética cómo los cambios en la gobernanza interna del CONICET afectaron a la autonomía relativa de la CIC, y por lo tanto al poder asociado a cada uno de los actores que están inmersos en la dinámica de un instrumento de política científica, como lo es la carrera de investigador científico desde 1960 al 2003. Se buscó contar con una base sólida que sirviera de insumo para comenzar un análisis sincrónico y diacrónico del funcionamiento de la CIC.

**Cuadro N°1.** Autoridad relativa de los actores en la CIC según gobernanza interna del CONICET.

AUTORIDAD RELATIVA		GOBERNANZA INTERNA DEL CONICET	
		Gobernanza en Red (1960-1976)	Gobernanza jerárquica y corporativo (1976-1983)
INDIVIDUALES	Investigadores universitarios	ALTA	BAJA
	Investigadores de CIC	MEDIA	ALTA
	Investigadores en formación del CONICET	MEDIA	ALTA
	Directores de unidades de investigación	BAJA	ALTA
	Rectores o decanos universitarios	MEDIA	BAJA
COLECTIVOS	Directorio del CONICET	ALTA	BAJA
	Comisiones Asesoras	ALTA	ALTA
	Junta de Calificación y Promoción	ALTA	ALTA
	SECYT	BAJA	BAJA

Fuente: Elaboración propia.

Según el cuadro N° 1, la autonomía relativa de los diversos actores que intervienen en la dinámica de la CIC del CONICET presentó cambios internos y los mismos repercutieron en el vínculo de los investigadores con el resto del SPI, según los modelos de gobernanza al interior del CONICET:

i) los investigadores de universidades públicas, presentaron una alta autonomía relativa en la definición de los criterios de evaluación y promoción dentro de la carrera en un comienzo. Así, en la primera etapa de creación del instrumento, la investigación científica evidenció vínculos y reciprocidad con los espacios universitarios. La idea de crear una carrera dedicada a la investigación en sintonía con las universidades fue un interés no solo de la comunidad científica de la Argentina, sino también de Houssay, primer presidente del Consejo que lideró esta política durante el período 1961-1973. Los espacios de alta jerarquía del CONICET (directorio y presidencia) durante este período impulsaron una política tendiente a fortalecer los vínculos del Consejo con las universidades nacionales, en paralelo a que fomentaban la consolidación de la carrera de investigador bajo criterios de igualdad de oportunidades y calidad de la trayectoria de los investigadores. La gobernanza en red, fue el modelo que se pregonó desde el CONICET durante el período 1958-1961, donde se tendió a fomentar políticas que reforzaran los vínculos entre la universidad y el CONICET. 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. La CIC al igual que otros instrumentos de política científica del CONICET, se nutrió de los criterios de evaluación académica que venían ejerciéndose en las universidades. Sin embargo, con el nuevo Estatuto de la CIC y CPA en 1973, la carrera dejó de ser un complemento a la actividad y comenzó un distanciamiento de los miembros de la CIC con respecto a la enseñanza y los intereses de la universidad pública. Este proceso de ruptura de la investigación y docencia, se profundizó entre 1976-1983, en un contexto de debilitamiento de las universidades, crecimiento y aislamiento del CONICET del resto del SPI;

ii) Los rectores o decanos tuvieron una alta autoridad relativa en la dinámica de la CIC durante el primer período, dado que eran las universidades quienes no solo ofrecían los recursos y el espacio, sino que también tenían influencia en las prácticas y la evaluación de desempeño del investigador dentro de la universidad. Sin embargo, este vínculo desaparecía en el período de 1976-1983, dado el debilitamiento de la universidad como actor de importancia en la investigación científica;

iii) Los directores de institutos del CONICET, en un comienzo tuvieron poca autoridad en la dinámica de la carrera, esto se debió a que durante el período 1958-1972 la política del Consejo no se orientó a la creación de institutos. Sin embargo, a partir de 1972, aumentaron la capacidad de control y manejo de recursos, como así también en las posibilidades de ingreso de postulantes a CIC. Este fenómeno se profundizó en 1976 y con el primer préstamo del BID-CONICET I, donde más de la mitad de los recursos del Programa fueron dirigidos a inversiones fijas y construcción de institutos;

iv) Las comisiones asesoras desde un comienzo funcionaban regularmente con uno o más coordinadores, una secretaría técnica y evaluadores externos. En lo que respecta a la CIC, las recomendaciones de las comisiones asesoras en 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 con elevada autonomía

relativa en lo que respecta a la definición de los criterios de ingreso y promoción de la CIC a lo largo de todo el periodo;

v) La SECYT por su parte siempre fue un actor que tuvo poca influencia en la configuración de la CIC y su dinámica dentro del SPI. Así, el CONICET entre 1958 y 1973 orientó su política a la selección, evaluación de becarios, investigadores, subvenciones para investigación, siendo el lugar privilegiado para el CONICET las universidades nacionales. Este modelo se quiebra con la reforma del Estatuto de la CIC en 1973, y la política de creación de múltiples unidades de investigación bajo la dependencia directa del CONICET entre 1976-1983.

Con el retorno de la democracia y hasta 1989 se inició un proceso de reapertura de la carrera a todos los investigadores desplazados en la última dictadura militar. La gobernanza interna del CONICET en la década del ochenta se caracterizó por un esquema de cooperación en red entre diversos actores que según la posición que ocupaban en la estructura interna del Consejo simpatizaban con rasgos culturales específicos. Así, la gestión del CONICET con Abeledo como presidente a partir de 1984 hasta 1989 tuvo un marco ético democrático y pluralista, con el objetivo de reconstruir una institución que igualara las oportunidades de acceso a una amplia mayoría de investigadores del SPI.

**Cuadro Nº2.** Autoridad relativa de los actores en la CIC según gobernanza interna del CONICET.

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

**Fuente:** Elaboración propia.

Según el cuadro N° 2, se puede extraer las siguientes reflexiones

ii) Los investigadores del SPI ubicados en las universidades verían incrementado su autonomía relativa dentro de la CIC del CONICET por medio de programas como el SAPIU, el PROANUI; instrumentos que buscaron reforzar la actividad conjunta de la investigación y docencia en los espacios universitarios;

iii) Los miembros de CIC y los investigadores en formación del Consejo también vieron incrementada su autonomía relativa, dado que se ampliaron los ingresos a carreras y promociones internas entre 1984-1987;

iv) Los rectores universitarios mantuvieron una baja autoridad relativa en los criterios de ingreso, evaluación de la calidad de investigación de los miembros de CIC, pero incrementaron medianamente su poder en los criterios de organización y actividad docente de los miembros de CIC. Este aumento de autonomía se vio favorecido por programas como el PROANUI que buscó vincular a investigadores de carrera del CONICET con unidades académicas de investigación de las universidades;

v) El directorio, las comisiones asesoras y juntas de calificación y promoción no vieron modificada su autonomía relativa dentro del funcionamiento de la CIC;

vi) La SECYT buscó a través del Consejo Científico y Tecnológico (CCT) que funcionaba en paralelo al directorio y el presidente del CONICET, asesorar o participar en las resoluciones formales del directorio en los procesos de ingreso y evaluación de miembros a Carrera;

vii) La gobernanza por ajustes mutuos entre 1996-2003, se caracterizó por la competencia entre agentes motivado por ventajas comparativas, con relaciones simétricas donde se buscó alcanzar el acuerdo entre actores a través de una adaptación mutua, ya sea a través de concesiones incrementales o negociaciones que se vieron institucionalizadas con la intervención del CONICET y la creación de la ANPCyT. La SECYT vio incrementada su autoridad relativa al evaluar la continuidad de la CIC a fines de la década del noventa. El binomio SECYT y ANPCyT aumentaron su autoridad relativa al crear el instrumento de promoción de la ciencia PICT, el cual tenía montos más altos que los PID del CONICET.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Benz, A. (2007). "Governance. A political Science Perspective". In Janse, Dorothea (Ed). *New forms of Governance in Research Organizations*. Springer, pp. 3-29
- Blissett, M. (1972). *The Politics of Pure Science*. Editorial Little, Brown and Co. Boston.
- Feld, A. (2015). *Ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983*. U. N. de Quilmes. Bernal.
- Jessop, B. (2004). "Multi-level governance and multi-level metagovernance. In Ian Bache and Matthew Flinders (eds) *Multi-level governance*". Oxford University Press, Oxford, pp. 49-74.
- Mulkay, M. (1976a). *The Model of Branching*. In *Sociological Review*. N°1, V.24, pp. 125-133.
- Rip, A. (1996). *La república de la ciencia en los años noventa*. En *Zona Abierta* 75/76. P.p 1-19.
- Torres Albero, C. (1994). *Sociología política de la ciencia*. Editorial Siglo XXI de España S.A. Madrid.
- Whitley, R. (2011). *Changing Governance and Authority Relations in the Public Sciences*. In *Minerva*, (49), P.p.359-385.
- Whitley, R (2012). *La organización intelectual y social de las ciencias*. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes.