

**UNRN**

Universidad Nacional  
de Río Negro



**CITECDE**

INSTITUTO DE ESTUDIOS EN CIENCIA,  
TECNOLOGÍA, CULTURA Y DESARROLLO.

**Cuarto Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (CAESCYT-2022)**

**El papel de las burocracias en los procesos de negociación e implementación de los Programas de Modernización Tecnológica en Argentina (1993-2006)**

Lic. Gastón Montesino- Dr. Diego Aguiar  
CITECDE-UNRN/CONICET

## Objetivo de la presentación

- Analizar el rol de las burocracias del sector de CTI argentino y del BID en el proceso de negociación e implementación de los Programas de Modernización Tecnológica 1, 2 y 3 (1993-2006).

## Marco conceptual

- El análisis se nutrirá de dos perspectivas provenientes de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política:
  - 1) Estudio de los OI desde una perspectiva constructivista de las RR.II
  - 2) Rol de la burocracia en la implementación de Políticas públicas (Oszlak)

## Influencia de los Organismos Internacionales

- Para los constructivistas los Ol afectan los procesos de reconfiguración de intereses estatales y se constituyen como actores políticos con derecho propio que cuentan con recursos (materiales y simbólicos) para afectar la acción política (Sarhou, 2017).
- Para Barnett y Finnemore (2004) los Ol cuentan con burocracias que utilizan diferentes mecanismos e instrumentos para influir en las políticas nacionales.
- Entre los instrumentos que utilizan los Ol se destacan la difusión de ideas, los recursos financieros y asistencia técnica (Jakobi, 2009).

## La burocracia estatal

- Oszlak (2006) analiza el poder de la burocracia estatal en el proceso político establecido para implementar políticas públicas.
- La **burocracia** puede ser concebida como la **crystalización institucional de las políticas públicas**.
- Se transforman en la **arena de conflicto** donde se toman posiciones, construyen alianzas, se desarrollan estrategias y ponen en acción diferentes tipos de recursos para hacer prevalecer sus posiciones.
- La **burocracia emplea diferentes recursos** (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos relacionados con sus metas y objetivos.

# La burocracia en el sector de CTI

- En la segunda mitad de la década de los '90, se implementó una **reforma en el área de CTI**, que va a configurar y estructurar la burocracia de este sector.
- **Cambios a nivel institucional**: reestructuración de instituciones; creación de nuevos organismos; diferenciación de funciones, entre otros cambios.
- A partir de esta reforma la burocracia de CTI (principalmente dentro de la SECYT/MINCYT ANPCYT o CONICET) fue adquiriendo **rasgos estructurales**, que se caracteriza por:
  - Tener personal estable con carreras prolongadas. Desarrollan un sentido de pertenencia y asumen rasgos corporativos (Isuani et. al., 2018).
  - Generar capacidades analíticas, políticas y organizacionales.
  - Desarrollar vínculos con burocracias internacionales.

## Burocracia del sector CTI en el BID

- Burocracia nutrida por especialistas latinoamericanos. Diferenciación entre el sector administrativo y el sector técnico. Estos últimos suelen conformarse para llevar adelante las “misiones” (equipos de trabajo por proyectos).
- ***Vínculos con burocracias latinoamericanas de CTI:*** muchos equipos se nutren de ex-funcionarios de países de América Latina. En palabras de un entrevistado:  
***“Normalmente el BID se nutre mucho de funcionarios públicos, de investigadores o de funcionarios públicos porque la experiencia en diseño e implementación de políticas públicas es muy importante”***
- Vínculos con burocracias de otros organismos internacionales.
- Desarrollo de trabajo **estandarizado**, principalmente en el momento de preparación de proyectos y de evaluación.

## Los Programas de Modernización Tecnológica

- Durante el periodo analizado (1993-2006), se firmaron tres operaciones de créditos con el BID para financiar diferentes instrumentos para el sector de CyT.
- Programas de Modernización Tecnológica (PMT) I (1993, renegociado en 1995), II (1999) y III (2006).
- Los PMT I y II fueron firmados en un contexto signado por las reformas neoliberales implementadas en los años '90 y una reestructuración del sector de CyT.
- El PMT III, por su parte, se firmó en un período caracterizado por la recuperación económica posterior a la crisis de 2001/2002.



## Los Programas de Modernización Tecnológica I y II

- El PMT 1, implementado en 1993 y renegociado en 1996, fue el primer programa financiado por el BID orientado al fomento de la innovación.
- Se inauguró una lógica de continuidad entre las operaciones donde una estaba encadenada a la otra.
- El objetivo fue contribuir a desarrollar la eficiencia y competitividad de los procesos productivos, creando o reforzando los vínculos entre el sector productivo y sector científico-tecnológico.

- Luego de las reformas y reestructuración de las instituciones de CyT (principalmente SECYT, CONICET y ANPCYT) se emprendió la renegociación del PMT I.
- Se reasignaron fondos lo que permitió **modificar instrumentos y crear otros nuevos (como los PICT)**.
- A partir de la renegociación, se **afianza la reforma** iniciada con la gestión de Del Bello y se empieza a consolidar a la ANPCYT como organismo de promoción de la CyT

## PMT II

- Antes de dejar la gestión Del Bello comenzó a negociar un nuevo préstamo que se firmó en 1999. El **PMT II** tuvo como objetivo general facilitar a las empresas, principalmente a las PyMES, productoras de bienes y servicios la posibilidad de importar, modificar o adaptar tecnologías para contribuir al aumento de su **eficiencia y competitividad**.
- Se buscó **consolidar las reformas implementadas** y mejorar los esfuerzos en **innovación** y **fomentar la modernización tecnológica**. Se ampliaron o se consolidaron ciertos instrumentos, como los PICT, a la par que se fueron agregando otros nuevos.

## El Programa de Modernización Tecnológica III

- Este nuevo préstamo se termina de negociar y se implementa en el año 2006.
- Es la tercera, y última, fase de los PMT. Luego de este crédito se avanza sobre la financiación del Programa de Modernización Tecnológica.
- El propósito del PMT III era contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación y de los Sistemas Regionales de Innovación.
- Se **ampliaron las líneas de financiamiento crediticio y los aportes no reembolsables** y se sumó el apoyo a actividades de innovación y modernización tecnológica.
- Se **continuó con la promoción de las actividades de I+D**, la formación de recursos humanos, la adquisición de equipamiento para la I+D y la adecuación y mejora de infraestructura, objetivos vehiculizados por el FONTAR y el FONCYT.

## Conclusiones preliminares

- A partir de la segunda mitad de los '90 se comienza a difundir un cambio de enfoques de políticas de CTI (Crespi y Dutrenit, 2013): se comienzan a aplicar instrumentos basados en el enfoque de Sistema Nacional de Innovación (SNI).
- En Argentina, la llegada de un grupo de funcionarios permitió la reforma en el sector de CTI con el eje puesto en la innovación y en el apoyo a empresas (Del Bello, 2014). Esto se evidencia en los instrumentos financiados por el BID que permitieron avanzar en cambios institucionales (creación ANPCYT) y alentar el acceso de las empresas en el fomento de la CTI.

- En el BID la cuestión de la innovación también se torna relevante y se comienzan a financiar otro tipo de instrumentos como los fondos competitivos para empresas y fondos sectoriales. Y se buscó orientar los gastos hacía la innovación tecnológica en los sectores productivos (Castro et. al., 2000).
- Se puede decir que a partir de los noventa hay una tendencia tanto en el sector de CTI como en el BID para apoyar y financiar instrumentos de apoyo a la innovación y a los procesos productivos.
- El PMT, financiado en diferentes etapas, fue consolidando instrumentos vinculados a la innovación y permitió crear otros. También consolidó a la ANPCYT como organismo de ejecución.

- De acuerdo a las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios del sector de CTI de Argentina y del BID el trabajo entre el país y este organismo se fue consolidando a través de los años.
- Hay una relación cordial y casi de cercanía. Se desarrollan vínculos laborales por la permanencia y estabilidad de la burocracia de CTI argentino.
- Tanto del BID como de Argentina destacan flexibilidad a la hora de negociar y de implementar programas. De acuerdo a un entrevistado:

***“En general nuestro diálogo con las contrapartes es un diálogo muy de técnicos y muy al servicio del cliente en ese sentido. (...) Nosotros como BID no le vamos a decir a un gobierno haga esto, esto, esto. Le ofrecemos cosas y si le interesa seguimos adelante con ello”.***

- A nivel de instrumentos, el BID influye y vehiculiza diferentes cambios de políticas a partir de los préstamos (medios financieros). En el caso de Argentina, la utilización de este instrumento es la más utilizada para el sector de CTI desde fines de la década de los '70.
- La difusión de ideas es central y se puede rastrear recomendaciones y experiencias de otros países en diferentes documentos elaborados por consultores del BID.
- También, los vínculos interpersonales favorecen la confluencia de visiones y cambios de enfoques:

***“El mundo de la CTI en América Latina es pequeño, entonces los que hemos estado en esto veintitantos años, nos conocemos todos (...)”.***



# ¡MUCHAS GRACIAS!

Correos electrónicos:

[gmontesino@unrn.edu.ar](mailto:gmontesino@unrn.edu.ar)

[daguiar@unrn.edu.ar](mailto:daguiar@unrn.edu.ar)

**UNRN**

Universidad Nacional  
de **Río Negro**



**CITECDE**

INSTITUTO DE ESTUDIOS EN CIENCIA,  
TECNOLOGÍA, CULTURA Y DESARROLLO.