

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 1961-1989.

Lic. Fernando Svampa

UNRN-ANPCyT-CITECDE

Becario PICT, maestrando de la Maestría en CTI-UNRN

Contacto: fsvampa@unrn.edu.ar

Dr. Diego Aguiar

UNRN-CONICET-CITECDE

Contacto: daguiar@unrn.edu.ar



RÍO NEGRO
UNIVERSIDAD NACIONAL

CITECDE

Centro de Estudios en Ciencia,
Tecnología, Cultura y Desarrollo

Presentación

El objetivo de esta presentación es analizar los cambios en la autonomía relativa dentro de la Carrera de Investigador Científico Tecnológico (CIC) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) desde su creación en 1961 hasta el 1989, en el Sistema Público de Investigación (SPI) de la Argentina.



CONICET



Pregunta problema

La Carrera de Investigador Científico del CONICET (CIC) es uno de los principales instrumentos del CONICET para la formación de recursos humanos y la fijación de mecanismo de ingreso y movilidad interna en el campo científico, basado en una concepción de autogobierno de la ciencia.

“A semejanza de lo que se ha instituido con éxito resonante en otros países –por ejemplo en Francia- el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas ha aprobado una carrera para los investigadores. A ella podrán aspirar los que hayan demostrado aptitudes, ya sea trabajando con becas internas o externas, o bien en instituciones de actividad científica y técnica reconocida”

HOUSSAY, Bernardo A. Palabras mencionadas en la conferencia dictada bajo el lema “Investigadores y técnicos como base de la supervivencia y el progreso del país”, Buenos Aires, 4 de abril de 1960.

¿Cuáles fueron los cambios que atravesó la CIC entre 1961-1989, que impactaron en la autonomía relativa de los actores implicados en el instrumento del CONICET?

Antecedentes

- ❑ **Los Consejos de Investigación:** Williamson (1992); Rip (1996); Amadeo (1978)
- ❑ **Sistemas Públicos de Investigación (SPI) y Autoridad Relativa:** Whitley, Glaser (2014); Glaser, *et al.*, (2002); Whitley (2010, 2011, 2012).
- ❑ **Teoría de la Gobernanza y élites científicas:** Mayntz (1998); Jessop (2004); Rosenau (2004); Whitley (2003, 2010); Blisset, 1972 Mulkay, 1976b
- ❑ **Sobre el CONICET en Argentina:** Atrio (2004, 2006, 2018); Del Bello, *et al.*, (2007); Hurtado (2010) Feld (2010, 2015); Bekerman (2009, 2011, 2016, 2018); Oregioni y Sarthou (2013); Cruz Castro, Kreimer y Sanz Menéndez (2016).
- ❑ **Sobre cambios en el SPI a lo largo del siglo XX en Argentina:** Ozlak (1976b); Oteiza (1992); Correa (1992); Albornoz (1996); Hurtado (2010); Albornoz (2009); Aguiar, *et al.*, Aristimuño y Aguiar (2016), Aristimuño (2017); Aguiar *et al.*, (2017a); Aguiar, *et al.*, (2018).

Marco teórico

- ❑ **Consejos de Investigación (CI) según Rip (1996): Organismo que media entre el patronazgo del Estado de la investigación fundamental o estratégica y el propio mundo de la investigación.**
- ❑ **La noción de culturas políticas y la tipología propuesta por Elzinga y Jamison (1996), para analizar la tracción entre matrices con de ideas e intereses divergentes dentro del CI:**
 - ❑ **La cultura burocrática** que muestra preocupaciones por la administración, coordinación, planificación y organización eficaz.
 - ❑ **La 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 la inversión y la organización.

Marco teórico

- ❑ Como ha señalado Mayntz (2001), la **gobernanza** es una categoría analítica que pretende dar cuenta de la **complejidad de los patrones de acción colectiva**, de modo tal que se observen los **aspectos de coordinación y control de actores autónomos, pero interdependientes** (Whitley, 2011).
- ❑ El concepto de Sistema Público de Investigación (SPI) es una herramienta analítica propuesta por Whitley (2011) que resulta de utilidad para analizar cómo se organiza la ciencia, la segmentación de metas y distribución de recursos entre los diferentes actores que integran al sistema.
- ❑ **Sistemas Públicos de Investigación (SPI) (Whitley, 2010):**
 - ❑ Estado (ministerios y/o secretarías)
 - ❑ Agencias financiadoras
 - ❑ Gerentes estratégicos organismos públicos de investigación
 - ❑ Élités científicas organizacionales
 - ❑ Investigadores y equipos individuales
 - ❑ Élités científicas nacionales e internacionales
 - ❑ Actores económicos y sociales ajenos al campo científico

Marco teórico

El concepto de **autonomía relativa** (Bourdieu, 1995; Whitley, 2011; Whitley y Gläser, 2014) permite dar cuenta de los procesos de toma de decisión, en el cual los investigadores se ven obligados a **compartir la autoridad** con otros actores que dan acceso a la **financiación**, afectando a las condiciones de investigación, las carreras de reputación y prestigio.

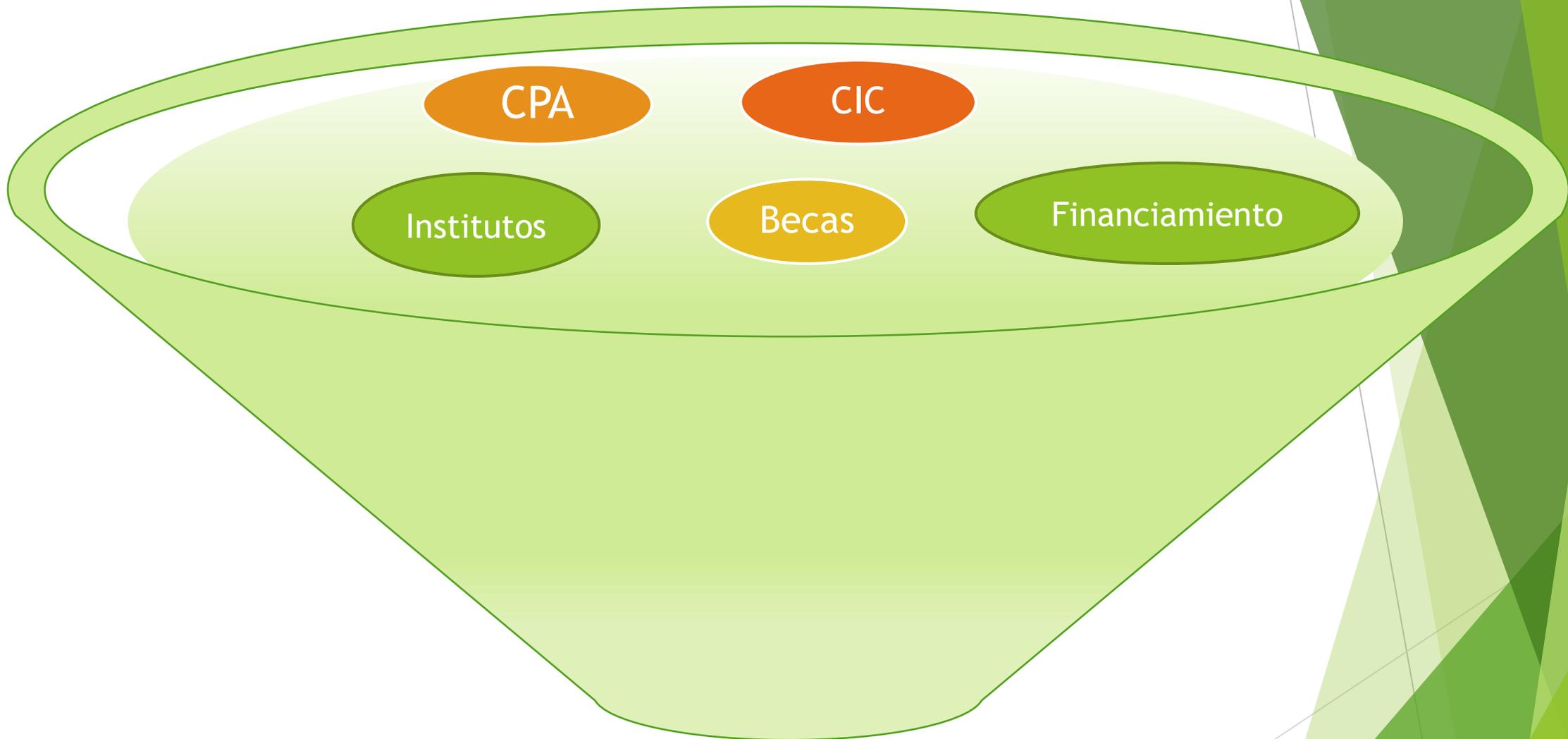
Poder de las élites científicas en el control de los recursos

Poder administrativo dentro de la institución

Estabilidad y fuerza de las jerarquías internas a la institución

Segmentación de los objetivos de la estructuración del trabajo en la institución

En lo que respecta al contexto social en la ciencia, uno de los hechos que más resalta, es la conformación de las élites científicas. la formación de un grupo social particular, constituido por científicos que mantienen entre sí lazos sociales y cognitivos fuertes (Torres Albero, 1994).



CONICET

2.2. Metodología

- ❑ Se comparte los resultados de una matriz de actores que intervienen en un instrumento de política científica. La metodología es una adaptación de los aportes teóricos conceptuales de Withley.
- ❑ Para la investigación se llevó a cabo un análisis de documentos oficiales del CONICET del período 1958-1988 Asimismo, se realizó entrevistas a informantes claves del Consejo durante la década del ochenta.
- ❑ Las principales técnicas de recolección de información fueron, 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.)

Actores que intervienen en el instrumento de CIC del CONICET. 1961-1989

Autoridad relativa	Actores	Individuos	Empresarios
			Investigadores
			Rectores y Decanos
			Directores de unidades de investigación
			SECYT
		Instituciones	Directorio
			Junta de Calificación y Promoción
			Comisiones Asesoras
			Universidades
			Élite científica nacional

Características de la CIC según período del CONICET

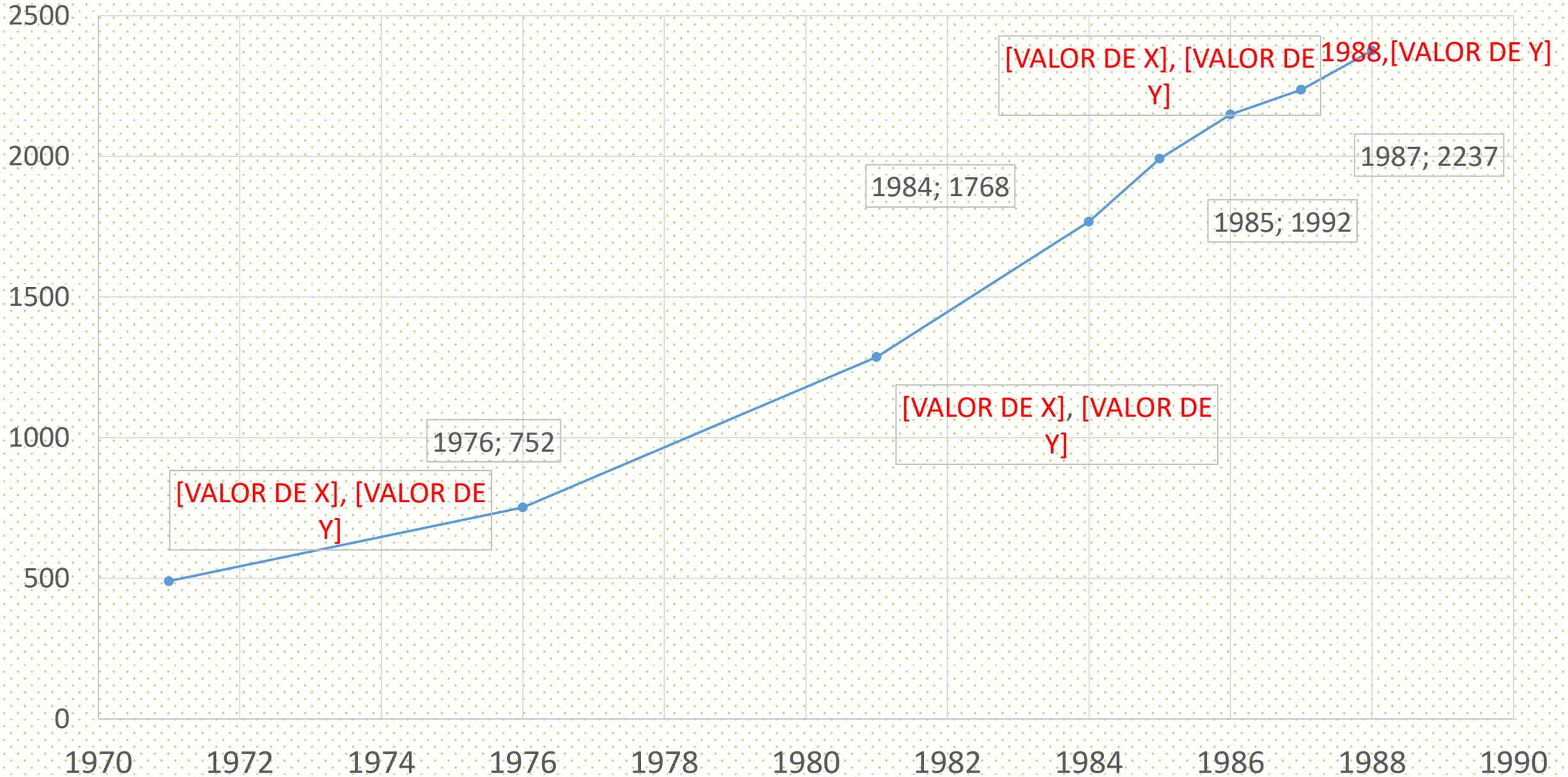
CIC	1960-1976	1976-1983	1983-1989
Práctica de investigación	X	X	X
Escalafón de la carrera	X	X	X
Dedicación exclusiva a la investigación		X	X
Estatuto y Escalafón del Personal Civil		X	X
Docencia universitaria	x		x
Vinculación			x
Directorio	X	x	X
Junta de Calificación y Promoción		X	X
Comisiones Asesoras	X	X	X

Características de la CIC según período del CONICET

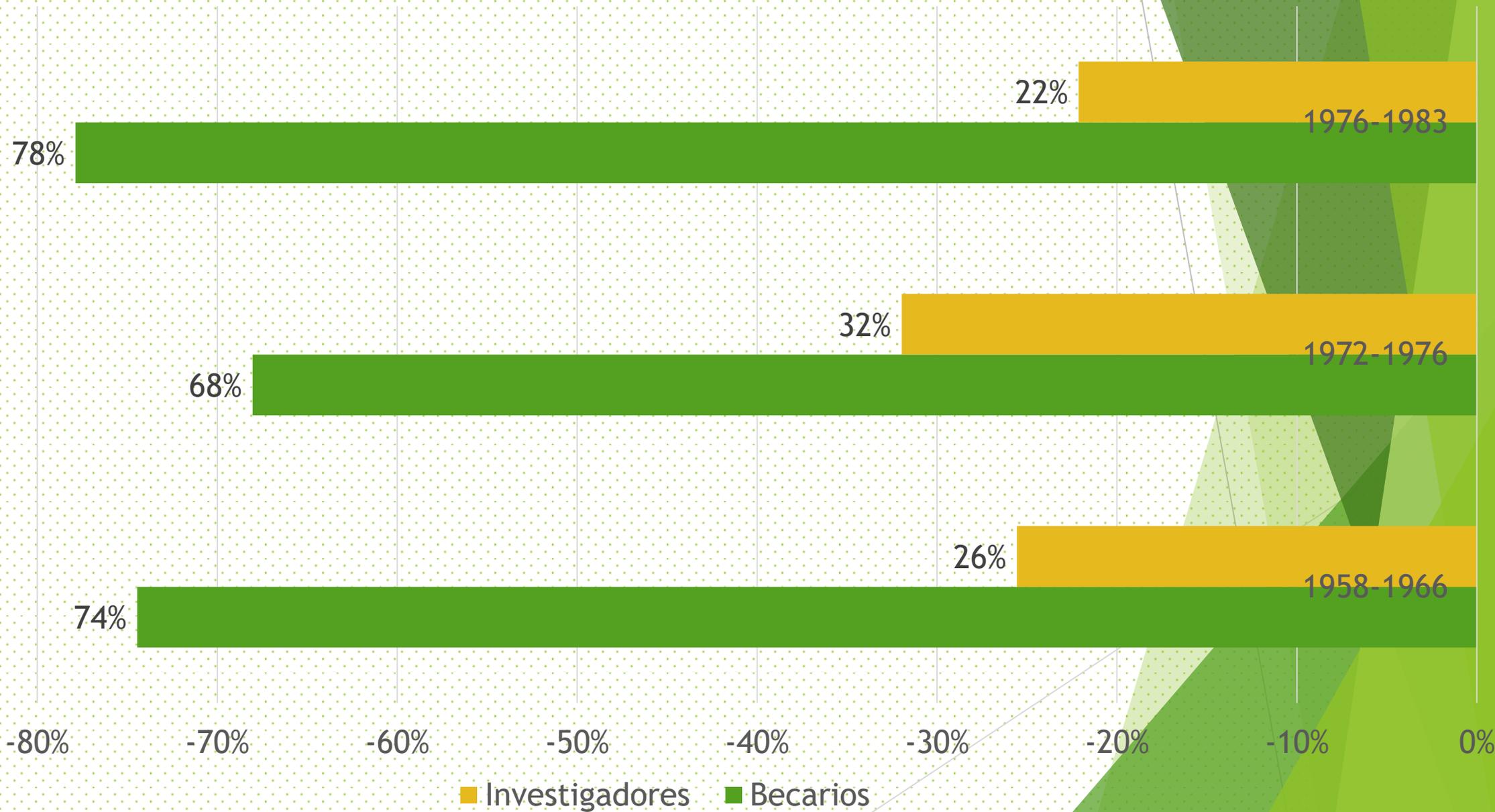
Periodo	1961-1972	1973-1983	1983-1989
Escalafón	Clas A. Director de investigación	Investigador Superior	Investigador Superior
	Clase B. Jefe de investigaciones	Investigador Principal	Investigador Principal
	Clase C. Investigador principal	Investigador Independiente	Investigador Independiente
	Clase D. Encargado de investigaciones	Investigador Adjunto	Investigador Adjunto
	Clase E. Investigador Asociado	Investigador Asistente	Investigador Asistente
	Clase F. Investigador ayudante		Miembro Correspondiente a la Carrera del Investigador

3. La Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del CONICET 1971-1988

Evolución de los miembros de la CIC del CONICET.



Evolución de la población de becarios e investigador del CONICET según períodos.



La Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del CONICET 1961-1972

- El CONICET se creó en 1958 bajo la dependencia de la Presidencia de la Nación. La composición del primer Directorio no se basaba en un criterio de representación ministerial, sino por criterios disciplinarios e institucionales
- Al ser creado como una institución autárquica, en jurisdicción de la presidencia de la Nación, para llevar a cabo sus funciones, fue dotado de capacidades para la programación y administración de su presupuesto anual; como así también, la creación de instrumentos y criterios para llevar a cabo la función de promoción científica
- ❑ La CIC del CONICET fue creada en 1961, *“Para su funcionamiento se acordó autonomía, autoridad y responsabilidad plena al Consejo, reteniendo éste 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,2006:52).

				Evaluación del ingreso			Criterios de promoción								
				CONICET			Calidad			Docencia			Vinculación		
				1960-1976	1976-1983	1983-1989	1960-1976	1976-1983	1983-1989	1960-1976	1976-1983	1983-1989	1960-1976	1976-1983	1983-1989
Autoridad relativa	Actores	Individuos	Empresarios	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA			MEDIA	
			Investigadores	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA			MEDIA
			Rectores y Decanos	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA			MEDIA
			Directores de unidades de investigación	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA	BAJA	BAJA			MEDIA
		SECYT	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA			BAJA	
		Directorio	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	BAJA	MEDIA			MEDIA	
		Junta de Calificación y Promoción		ALTA	ALTA		ALTA	ALTA		BAJA	MEDIA			BAJA	
		Comisiones Asesoras	BAJA	ALTA	ALTA	BAJA	ALTA	ALTA	BAJA	ALTA	ALTA			BAJA	
	Universidades	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA			MEDIA		
	Élite científica nacional	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA			BAJA		

La Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del CONICET 1961-1972

- ❑ Entre 1960 hasta 1973, la CIC no privaba a las universidades nacionales de sus profesores u otros docentes. El CONICET destinaba a los investigadores y si éstos estaban en la universidad dependían enteramente de ella y de sus reglamentos docentes y administrativos.
- ❑ La CIC funcionaba como un sistema de categorización de investigadores según su nivel de experiencia profesional, acompañado de un estipendio que complementaba el salario de los investigadores localizados en otras instituciones del SPI
- ❑ Los recursos humanos seguían siendo de las universidades, pero el CONICET reforzaba su salario para que pudieran dedicarse íntegramente a la investigación
- ❑ Las Universidades eran quienes ejercían la investigación, quienes ejecutaban, mientras que el CONICET financiaba los proyectos y reforzaba los perfiles investigadores de las instituciones del SPI.

3. La Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del CONICET 1972-1983

En mayo de 1973 se aprobó la Ley N° 20.464 de Estatuto de las Carreras de Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo del CONICET. El mismo estableció a la CIC bajo las normas del Estatuto y Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

“La carrera del investigador, se constituye en un incentivo económico, una herramienta de la gobernanza formal, hacia el interior de la comunidad y en su relación con las universidades” (Del Bello, et al., 2007:11).

Se abandonó el suplemento y se pasó a un régimen donde investigador se transforma en un funcionario de carrera del CONICET. Este funcionario puede o no tener relación con una universidad o centro tecnológico

Compatible con un cargo auxiliar docente, una cátedra universitaria o enseñanza de posgrado.

				Evaluación del ingreso			Criterios de promoción								
				CONICET			Calidad			Docencia			Vinculación		
				1960-1976	1976-1983	1983-1989	1960-1976	1976-1983	1983-1989	1960-1976	1976-1983	1983-1989	1960-1976	1976-1983	1983-1989
Autoridad relativa	Actores	Individuos	Empresarios	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA			MEDIA
			Investigadores	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA			MEDIA
			Rectores y Decanos	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA			MEDIA
			Directores de unidades de investigación	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA	BAJA	BAJA			MEDIA
		Instituciones	SECYT	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA			BAJA
			Directorio	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	BAJA	MEDIA			MEDIA
			Junta de Calificación y Promoción		ALTA	ALTA		ALTA	ALTA		BAJA	MEDIA			BAJA
			Comisiones Asesoras	ALTA	ALTA	ALTA	BAJA	ALTA	ALTA	BAJA	ALTA	ALTA			BAJA
			Universidades	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA			MEDIA
			Élite científica nacional	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA			BAJA

Política científica del CONICET entre 1961-1972

Política universitaria

Movilizó demandas que provenían del campo universitario

Derivó gran parte de su presupuesto en las universidades

Criterios de evaluación del CONICET similares a las políticas universitarias

Ruptura investigación docencia en el CONICET a partir de 1973

Docencia universitaria

Valores y criterios de evaluación

Sistematización de la formación de investigadores

Dedicación exclusiva a la investigación

Creación de institutos

Universidad y recursos



La gobernanza interna dentro CONICET con el retorno de la democracia

Gobernanza interna

1. Organizacional	Difusa, ambigua y genérica. Limitado a la organización impuesta por los interventores que atravesaron el Consejo.
2. Sistema de Control	
2.a. Sistema de control estratégico	Ausencia de Directorio. Toma de decisiones desde una organización unipersonal y una Comisión Asesora.
2.b. Sistema de control financiero	Sistema financiero de subvenciones directas a los directores de institutos del CONICET, con escasa transparencia en la adjudicación de financiamiento.
2. Estructura	
3.a. Diferenciación de la estructura interna del organismo	Crecimiento de la superestructura administrativa del Consejo.
3.b. Estructura de integración con otros organismos del SPI	Aislamiento del CONICET de las universidades, otros organismos de investigación y el sector productivo.

Líneas prioritarias de acción para el CONICET durante la gestión de Abeledo.

- ▶ 1. Lograr **transparencia de las acciones del gobierno**, poniendo en funcionamiento la posibilidad de evaluaciones de las Comisiones Asesoras.
- ▶ 2. **Democratizar los mecanismos de acceso a la investigación** a través de cambios en el sistema de financiamiento.
- ▶ 3. **Reestructurar la vinculación con la universidad.**
- ▶ 4. **Búsqueda de mecanismos alternativos de apoyo a la investigación científica y tecnológica**, recurriendo a organismos internacionales.
- ▶ 5. **Fortalecer la relación entre los laboratorios de investigación y el sector productivo**, fomentando contactos y garantizando los convenios de transferencia tecnológica.

Cambios en los mecanismos de financiamiento de la investigación en el CONICET

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

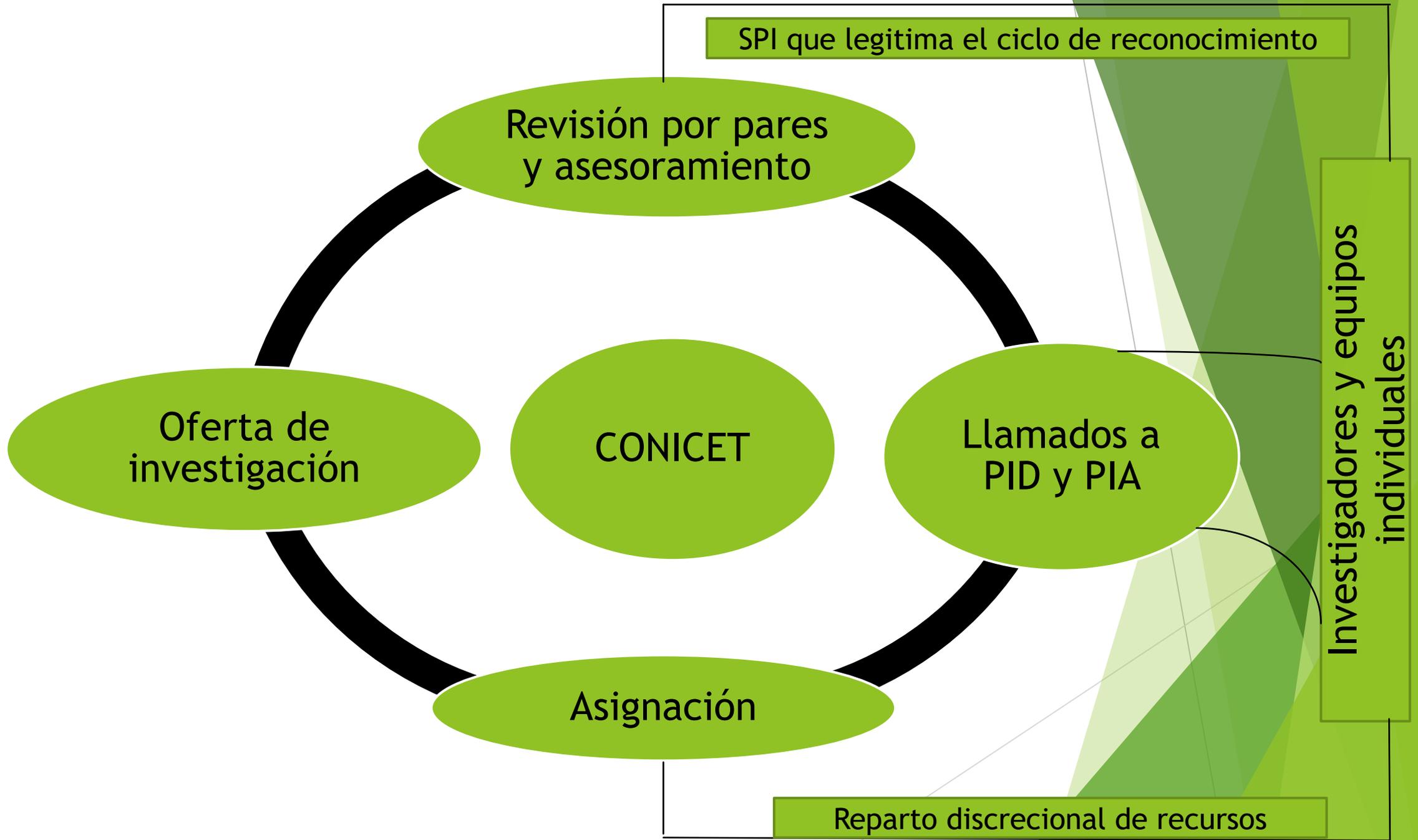
Cambios en la administración de recursos, personal, construcciones y documentos orgánicos del CONICET. 1984-1989.

Reorganización Administrativa	Política de personal	Política de construcción	Documentos orgánicos
<ol style="list-style-type: none">1. Informatización de la administración.2. Se estableció el sector de Asuntos Jurídicos y el ingreso del CONICET al sistema de Informática de la Secretaría de Justicia de la Nación.3. Se creó el sector de Control de Gestión para auditorías contables de los instrumentos de financiamiento.	<ol style="list-style-type: none">1. Autorización para que los miembros de la Carrera de Personal de Apoyo desempeñen tareas en la sede central del Consejo.2. Posibilidad de realizar asesorías rentadas en las Carreras de Investigador y Personal de Apoyo.3. Cambios en la remuneración de personal y beneficios	<ol style="list-style-type: none">1. Se continuo con las obras del Centro Regional de Investigaciones de Bahía Blanca, el Centro Regional de Investigaciones para el Desarrollo en Santa Fé y el Centro Patagónico en Puerto Madryn.	<ol style="list-style-type: none">1. Reforma de la Carta Orgánica por el Decreto N° 724 en 1986. Creación del Reglamento de subsidios.

Cambios en la relación del CONICET con las universidades nacionales

Durante el período 1976-1983, el **CONICET** estuvo **distanciado de la universidad nacional**. Esta política afectó al contenido y calidad de enseñanza de la institución universitaria, al quedar marginada del SPI. Frente a eso, durante la gestión de Abeledo se elaboraron los siguientes programas...

- ▶ En 1988 se crea el **Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU)** el cual constituyó un instrumento orientado a promover el apoyo a las tareas de **investigación en el espacio universitario**.
- ▶ Posteriormente, en la resolución N° 1299 de 1988, el Directorio reglamentó el **Programa de Apoyo a los Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI)** para **fortalecer las universidades** que no habían logrado consolidar unidades académicas para la investigación.



Reflexiones finales

- ❑ Entre 1960 hasta 1973, la CIC no privaba a las universidades nacionales de sus profesores u otros docentes. El CONICET destinaba a los investigadores y si éstos estaban en la universidad dependían enteramente de ella y de sus reglamentos docentes y administrativos.
- ❑ Los recursos humanos seguían siendo de las universidades, pero el CONICET reforzaba su salario para que pudieran dedicarse íntegramente a la investigación
- ❑ Las Universidades eran quienes ejercían la investigación, quienes ejecutaban, mientras que el CONICET financiaba los proyectos y reforzaba los perfiles investigadores de las instituciones del SPI.
- ❑ Con la reforma de 1973 y el nuevo estatuto de la CIC, se abandonó el suplemento y se pasó a un régimen donde investigador se transforma en un funcionario de carrera del CONICET. Este funcionario puede o no tener relación con una universidad o centro tecnológico

- ❑ Durante la dictadura, los cambios en los **mecanismos de gobernanza** en el **SPI** favorecieron a organismos descentralizados, principalmente al CONICET y la CNEA, orientando a un incremento de la autoridad del Directorio, la Junta de Calificación y Promoción, las Comisiones Asesoras, como así también a los Directores de institutos del Consejo.
- ❑ Con el retorno de la democracia, hay una **política de acercamiento** entre las **universidades nacionales** y el **CONICET** se puede entender como un intento con dos finalidades:
 - ❑ Aumentar la **autoridad** tanto de los **investigadores** y **equipos individuales**.
 - ❑ Disminuir la **autoridad de las élites científicas organizacionales**, principalmente, los directores de los institutos del CONICET.
- ❑ La CIC se estancó durante la restauración democrática, se establecieron cupos para el ingreso a carrera y esto reforzó otros programas ligados al fortalecimiento de las universidades (SAPIU).

¡MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN!