

# Procesos de gobernanza y tensiones entre culturas políticas al interior de la CICYT del CONICET en el período 1983-2010



**Fernando Svampa**

Universidad Nacional de Río Negro (UNRN-CITECDE-CONICET), Argentina  
ORCID: 0000-0001-9213-8215 | fsvampa@unrn.edu.ar

**Diego Aguiar**

Universidad Nacional de Río Negro (UNRN-CITECDE-CONICET), Argentina  
ORCID: 0000-0002-5569-8384 | daguiar@unrn.edu.ar



**Palabras clave**

**gobernanza | carrera de investigador | culturas políticas | CONICET**

---

Recibido: 30 de enero de 2024. Aceptado: 14 de mayo de 2024.

## RESUMEN

Este artículo aborda las transformaciones conjuntas en la gobernanza del CONICET y en la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico (CICYT) en el período 1983-2010. La relación entre los procesos de gobernanza y la CICYT es esencial para comprender la estructuración y gestión de instituciones e instrumentos de ejecución científica en un organismo central en el sistema público de investigación (SPI) de la Argentina. El trabajo analiza el impacto de las decisiones del CONICET en la formación de culturas políticas entre los actores de la CICYT, resaltando momentos históricos de conflictos en torno a la carrera de investigador entre 1983 y 2010. Además, se aborda cómo las transformaciones en la gobernanza y las culturas políticas influyeron en las tendencias de asignación y distribución de los miembros de la CICYT. La metodología mixta empleada, con enfoque cualitativo y cuantitativo, permite indagar en los procesos de toma de decisiones, la configuración de culturas políticas y describir las tendencias de dotación y distribución de la CICYT. Este enfoque integral busca profundizar la comprensión de la evolución de la CICYT en relación con los cambios en la gobernanza del CONICET y sus implicaciones en el ámbito científico y tecnológico.

---

## ABSTRACT

This article addresses the joint transformations in the governance of CONICET and in the Scientific and Technological Researcher Career (CICYT) between 1983-2010. The relationship between governance processes and the CICYT is essential to understand the structuring and management of institutions and instruments of scientific execution in a central body in the public research system (SPI) of Argentina. The work analyzes the impact of CONICET decisions on the formation of political cultures among CICYT actors, highlighting historical moments of conflict around the researcher's career between 1983-2010. In addition, it addresses how transformations in governance and political cultures influenced the allocation and distribution trends of CICYT members. The mixed methodology used, with a qualitative and quantitative approach, allows us to investigate the decision-making processes, the configuration of political cultures and describe the CICYT's allocation and distribution trends. This comprehensive approach seeks to deepen the understanding of the evolution of the CICYT in relation to the changes in the governance of CONICET and its implications in the scientific and technological field.

## KEYWORDS

governance - research career - political cultures - CONICET

## INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza las transformaciones en la gobernanza del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y su impacto en la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico (CICYT) desde 1983 hasta 2010. La relación entre los procesos de gobernanza y la CICYT es esencial para comprender la estructuración y gestión de instituciones e instrumentos de ejecución científica en un organismo central en el sistema público de investigación (SPI),<sup>1</sup> como es el CONICET en la Argentina. En el ámbito específico de la política científica, la eficiencia, desde la perspectiva de la comunidad científica o la cultura académica (Elzinga y Jamison, 1996), se asocia comúnmente con la búsqueda de la excelencia. La distribución de recursos se fundamenta en la autonomía científica, la revisión entre pares y la meritocracia basada en logros previos (Whitley, 2011, 2012).

En Argentina, el CONICET ha desempeñado un papel central desde su creación en 1958, concentrando gran parte de las actividades de investigación y a las élites científicas organizacionales (Feld, 2015; Berman 2018; Svampa y Aguiar, 2019). Este Consejo ha sido fundamental para la organización de actividades a nivel nacional y la implementación de las primeras políticas dirigidas al sector científico durante su etapa fundacional a mediados del siglo XX, especialmente en lo que respecta al establecimiento de normativas para garantizar la legitimidad dentro del campo científico y la introducción de mecanismos de evaluación por pares. En la actualidad, el CONICET ha contribuido significativamente al diseño de criterios para la distribución de recursos humanos y financieros destinados a la investigación científica, a través de su sis-

---

1 Según la perspectiva de Whitley (2011), un SPI es un conjunto de instituciones y procesos que canalizan recursos públicos hacia la investigación científica y tecnológica, con el objetivo de generar conocimiento y promover el progreso científico y tecnológico en una sociedad determinada.

tema de becas doctorales y posdoctorales dirigidas a graduados universitarios. A pesar de la dependencia pública para financiar la investigación, el CONICET ha mantenido una notable autonomía frente a los cambios políticos y sociales. El caso de la CICYT del CONICET es crucial para entender las tensiones entre la cultura académica y la burocrática en la ejecución científica. La existencia de una carrera de investigación en el CONICET desde 1961, única en su tipo por el alcance nacional y orientada a favorecer la dedicación exclusiva a las actividades científicas y tecnológicas (a partir de 1973, como se desarrollará más adelante en el artículo), con un escalafón profesional y estructurado jerárquicamente, constituye otro elemento relevante para justificar la selección del CONICET como contexto organizacional. Este artículo contribuye al debate desde varias perspectivas. Primero, examina el impacto de las decisiones en el CONICET en la formación de diversas culturas políticas entre los actores de la CICYT, destacando momentos de conflicto durante el período 1983-2010. En segundo lugar, aborda cómo las transformaciones en la gobernanza y las culturas políticas influyeron en las tendencias de asignación y distribución de los miembros de la CICYT a lo largo del período estudiado.

Luego de esta presente introducción, el artículo se organiza de la siguiente manera: i) en una primera parte se comparte el abordaje teórico empleado para el trabajo y las relaciones conceptuales sobre las nociones de gobernanza y culturas políticas, aplicadas al CONICET y, en particular, al funcionamiento de la CICYT; ii) en una segunda parte se analizan las características y cambios en la CICYT desde su creación en 1961 con la presidencia de Bernardo Houssay hasta la última dictadura cívico-militar en la Argentina, que abarcó el período 1976-1983 y que dejó una pesada herencia a las gestiones del Consejo con el retorno democrático; iii) en una tercera parte se analizan en profundidad los procesos de gobernanza y tensiones entre culturas políticas en la CICYT del CONICET en el período 1983-2010. Esta parte del artículo se desagregó en tres subperíodos diferenciados por procesos de gobernanza distintos al interior del CONICET: gobernanza académica normativista (1983-1989), gobernanza académica corporativa (1989-1996), gobernanza académica reformista (1996-2002), gobernanza académica vinculativa (2002-2010); iv) la última parte del trabajo está destinado a las conclusiones y a integrar los principales análisis y reflexiones sobre la CICYT y la gobernanza del CONICET. Por último, para el siguiente artículo se empleó un enfoque metodológico cualitativo para analizar el problema, respaldado por técnicas cuantitativas para organizar los aspectos contextuales y realizar análisis estadísticos descriptivos. En lo que respecta al enfoque cualitativo, las principales fuentes primarias de información fueron las entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes claves del CONICET y ubicados en diferentes espacios de trabajo (Presidencia, Directorio, gerencias, comisiones asesoras disciplinares, Junta de Calificación y Promoción, miembros de la carrera de investigador).<sup>2</sup> En lo que atañe a las fuentes secundarias de recolección de información, ellas incluyen documentos oficiales del organismo (memorias institucionales, informes internos, actas internas y resoluciones u actos administrativos), obtenidos de las bases de acceso libre del CONICET, como así también una reconstrucción histórica a partir de anuarios estadísticos impresos.

---

2 Hemos procesado y analizado nueve entrevistas para este artículo, la mayoría entre el 2018 y el 2023. Los cargos ocupados por los entrevistados diferían entre: Presidencia del CONICET, miembro del Directorio, miembro de Comisión Asesora Disciplinar, miembro de Junta de Calificación y Promoción y miembro de la CICYT.

## GOBERNANZA, CULTURAS POLÍTICAS Y CARRERAS DE INVESTIGACIÓN

A mediados de la década de los setenta, se observa un cambio significativo a nivel internacional en la gestión de lo público, acompañado de transformaciones en los mecanismos de financiamiento de los sistemas públicos de investigación (Whitley, 2012; Cruz Castro *et al.*, 2016): i) el nivel de delegación por parte del Estado a las élites científicas organizacionales en cuanto a las decisiones relacionadas con el uso y control de los recursos para la actividad científica; ii) la concentración del control administrativo y la gestión de recursos en manos de las élites científicas organizacionales; iii) los elevados grados de autonomía y autoridad académica de los actores científicos ubicados en los espacios de evaluación. En la Argentina, y en particular en el CONICET, estos procesos encuentran un momento de intensificación a partir de las políticas aplicadas con la última dictadura cívico-militar, en el cual el control administrativo y la gestión de recursos en manos de élites científicas organizacionales en el Consejo tendió a una mayor centralización de recursos en la institución y una distribución menos equitativa de las capacidades del CONICET en el financiamiento de la actividad científica.

Según Whitley (2012), una diferencia importante entre los SPI radica en el grado de control que tienen los investigadores sobre los estándares que determinan las prioridades de investigación y la evaluación de los resultados. Esto también está influenciado por la disposición del Estado para delegar el control sobre la asignación de recursos a los investigadores, confiando en los criterios académicos para valorar los resultados de la investigación y en los investigadores para evaluar a los aspirantes a trabajar en este ámbito. En este marco, la gobernanza, entendida 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), emerge como un concepto teórico relevante para describir las capacidades de gobierno de las autoridades directivas en espacios científicos y en las políticas de ciencia y tecnología (CyT) (Svampa y Aguiar, 2019; 2022a). En este contexto, la gobernanza refiere a las acciones practicadas por las autoridades de una institución al relacionarse con otros actores, tanto internos como externos. Estas acciones son el factor determinante que revela si las autoridades están aprovechando o desaprovechando las potencialidades directivas que les han sido conferidas por las instituciones.

Las políticas de financiamiento y las instituciones científicas se ven influenciadas por una serie de equilibrios o compensaciones, así como por procesos arraigados en la cultura académica (la búsqueda de la excelencia, el mérito y la eficiencia). Además, estos aspectos se entrelazan con criterios que, en las últimas décadas se orientan por la búsqueda de equidad y la igualdad en el acceso al financiamiento científico (Cruz-Castro *et al.*, 2023). Las tensiones entre un enfoque meritocrático-académico, por un lado, y un enfoque burocrático orientado hacia la distribución de recursos, por otro, han sido temas cruciales en el debate sobre políticas científicas. Estas tensiones a menudo distancian a la cultura de los científicos de la agenda política, generando discrepancias significativas en la gestión y asignación de recursos dentro del ámbito científico. Un fenómeno intrigante explorado por Langfeldt *et al.* (2020) arroja luz sobre una constante lucha entre actores con rasgos culturales distintos en las instituciones científicas a nivel global, del cual un organismo público como el CONICET no está exento de tensiones y contradicciones entre actores directivos, de gestión, de evaluación e investigadores inmersos en el funcionamiento de un consejo de investigación (Rip, 1996). Estos espacios académicos y burocráticos, donde los criterios se debaten intensamente, involucran a la comunidad de investigadores, las élites científicas organizacionales y a representantes de la burocracia o tecnoburocracia, como señala Whitley (2012).

En este marco, tradicionalmente, las carreras de investigación formalizadas se han definido como una secuencia lineal que un investigador o investigadora atraviesa en un contexto institucional específico, dentro de una estructura de empleos predefinida (RICyT, 2009; Prego y Vallejos, 2010; D'Onofrio, 2020). Tanto el ingreso a la carrera de investigador como la promoción hacia posiciones de mayor jerarquía están condicionados no solo por los requisitos meritocráticos intrínsecos a los sistemas de evaluación, sino también por las decisiones de carrera individuales, como señalan Riquelme (2008) y García Fanelli (2009). En el campo de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad (CTS), cabe señalar los marcos teóricos sociológicos utilizados para analizar las trayectorias científicas y tecnológicas de los investigadores, así como su relación con los sistemas de evaluación, los cuales se basan en perspectivas que exploran las dinámicas de estas trayectorias a nivel estructural. En este contexto, autores como Gläser y Laudel (2015), se centran en procesos institucionales y colectivos que influyen en la agencia individual. Siguiendo este enfoque teórico, se comprende que las dinámicas de las trayectorias científicas no se derivan simplemente de decisiones individuales impulsadas por un interés económico racional, basado en un análisis de costo-beneficio. Más bien, estas dinámicas son un reflejo de los aspectos estructurales normativos que regulan y organizan los comportamientos grupales de los investigadores. Al mismo tiempo, se reconoce que “los científicos y las carreras científicas están moldeados por secuencias de oportunidades y experiencias estructuradas por organizaciones” (Hermanowicz, 2012: 316). El rol de la evaluación es un tema muy discutido en las comunidades científicas, dada la incidencia en las carreras, pero también está presente en el campo de los estudios CTS. Hay acuerdo amplio en la literatura sobre la relación existente entre la gobernanza de las instituciones y las políticas de evaluación (Rip, 1996; Bozeman, 2006; Whitley 2011).

Por último, el enfoque teórico sobre culturas políticas desarrollado por Elzinga y Jamison (1996) proporciona una herramienta analítica de utilidad para este artículo, dado que permite describir los rasgos culturales presentes en las acciones de los actores involucrados en la política científica. En este contexto, el CONICET se presenta como un ejemplo claro de las influencias culturales y las tensiones entre diferentes enfoques de acción. Elzinga y Jamison (1996) han identificado y categorizado cuatro tipologías de culturas (académica, burocrática, económica y cívica), que representan diversos intereses sociales, políticos y concepciones de la ciencia. Estas culturas compiten en un campo de lucha por los recursos y por influir en la dirección de las políticas de CyT. Sin embargo, dos de estas culturas tienen una influencia predominante en los consejos de investigación, como es el CONICET: la cultura académica y la cultura burocrática. Esta interpretación coincide con el análisis de Cruz-Castro y Sanz-Menéndez (2018), quienes, basándose en los trabajos de Whitley (2011, 2012), han señalado la complejidad de los cambios en la autonomía relativa de las organizaciones científicas y en los consejos de investigación en la última década. De acuerdo con la literatura, se puede resumir que la cultura académica es moldeada por los propios científicos, quienes están principalmente interesados en una política para la ciencia y en preservar los valores académicos percibidos como la autonomía, la integridad, la objetividad y el control sobre la inversión y la organización (Elzinga y Jamison, 1996: 4). Por otro lado, en cuanto a la cultura burocrática, los autores la relacionan con el interés por la planificación, coordinación y administración de la política y el financiamiento científico por parte del Estado, como así la elaboración de agendas de políticas orientadas a promover una ciencia para la política a través de estructuras que posean un carácter gerencial y planificador. Dado que la cultura burocrática se centra principalmente en el uso social de la ciencia, puede verse influenciada por las presiones o demandas de las otras dos culturas: la cultura económica, industrial o empresarial, interesada en aplicaciones tecnológicas específicas de la ciencia, la resolución de problemas productivos o la introducción de innovaciones; y la cultura cívica o social, centrada en preocupaciones como la protección del medio ambiente, la equidad social, la reducción de las brechas de género o la democratización de la ciencia.

Aunque la narrativa conceptual compartida previamente presenta posiciones opuestas, como actores con orientación académica y otros con enfoque burocrático, la realidad de las políticas de financiamiento científicos es notablemente mucho más compleja y multifacética. Existen convivencias y/o conflictos entre diversas culturas políticas, prioridades, criterios de operación, calidad y valores dentro de las instituciones de CyT, especialmente en el CONICET. Bajo esta perspectiva, las políticas y los instrumentos de financiamiento científico generan procesos de gobierno con cierto grado de irreversibilidad. En otras palabras, las políticas y las administraciones en un momento histórico determinado condicionan las opciones disponibles para las gestiones presentes y futuras. En este contexto, los instrumentos operativos de política científica se basan en fundamentos conceptuales racionales y en la superposición de diversas capas de políticas, resultado de reformas sucesivas o administraciones notablemente diferentes (Lepori *et al.*, 2023).

En resumen, para este artículo el concepto de gobernanza emerge como una herramienta fundamental para comprender cómo las autoridades del CONICET se relacionan con otros actores, tanto internos como externos, en la toma de decisiones y la coordinación de actividades científicas. La gobernanza académica, corporativa, reformista y vinculativa como se desarrollará en las siguientes secciones, cada una caracterizada por diferentes enfoques y procesos de toma de decisiones, ha influenciado en la dirección y distribución de recursos de la CICYT entre 1983-2010. Por otro lado, las tensiones entre culturas políticas, especialmente entre la cultura académica y la burocrática, han sido una constante en el CONICET. La cultura académica, impulsada por los propios científicos, enfatiza la autonomía, la objetividad y el control sobre la inversión y la organización. En contraste, la cultura burocrática se centra en la planificación y administración de políticas y financiamiento científico por parte del Estado. Estas tensiones entre enfoques académicos y burocráticos han generado discrepancias en la gestión y asignación de recursos en torno a la CICYT del CONICET, reflejando la complejidad del panorama político y cultural.

## LOS ORÍGENES DE LA CICYT DEL CONICET Y EL DEVENIR DEL INSTRUMENTO EN EL PERÍODO 1961-1983

### UN BREVE REPASO DE LA CICYT ENTRE 1961 Y 1973

La creación misma del CONICET en 1958 generó tensiones entre varios sectores universitarios. Por un lado, estaban el grupo liderado por Bernardo Houssay y el grupo de Rolando García (Feld, 2015). La facción encabezada por Houssay pretendía un esquema de promoción de becas y subsidios donde la excelencia académica fuera el criterio de otorgamiento, es decir, un proyecto a la medida de la cultura académica. El modelo conceptual de incentivo a la CyT que escondía este proyecto era sin dudas lineal ofertista.<sup>3</sup> El segundo grupo, representado por García, buscó fomentar líneas de investigación poco consolidadas en el país (como las ciencias sociales) y lograr un esquema más federal y vinculado con el contexto social y económico del país. A pesar de compartir la preocupación por el desarrollo científico nacional y su apoyo a la creación de un consejo nacional de investigaciones, estos grupos tenían posturas muy diferentes. En los

---

3 El modelo lineal ofertista en la ciencia es una conceptualización que describe la dinámica de la investigación científica como un proceso lineal y progresivo, en el que la oferta de conocimiento y tecnología es impulsada principalmente por los investigadores y las instituciones de investigación. En este modelo, se parte del supuesto de que la generación de nuevo conocimiento y la innovación tecnológica son impulsadas por la iniciativa y el esfuerzo de los científicos y las organizaciones científicas (Albornoz y Gordon, 2011).

primeros años de existencia del organismo, según lo establecido en el Decreto-Ley N° 1291/58, al CONICET se le encomendaban funciones que incluían “coordinar y promover las investigaciones científicas y contribuir al progreso cultural de la nación [...] y abordar problemas relacionados con la seguridad nacional y la defensa del Estado” (Caldelari *et al.*, 1992: 169).

La promoción de la investigación científica se llevaba a cabo a través de varios instrumentos principales: i) financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo (I+D), para lo cual era esencial la evaluación por pares, lo que requería la categorización de los investigadores; ii) la creación en 1961 de la CICYT para apoyar la carrera de investigador en las universidades; iii) el establecimiento de becas internas y externas para la formación de investigadores; iv) la creación de institutos y centros regionales como espacios para la colaboración colectiva en áreas específicas del conocimiento (Svampa y Aguiar, 2022a). En sus primeros años (1961-1973), la CICYT operó como un sistema de categorización de investigadores según su experiencia profesional. Esta carrera proporcionaba un estipendio que complementaba los salarios de los investigadores que trabajaban en otras instituciones científicas y tecnológicas de Argentina (Svampa y Aguiar, 2022a). En la práctica, se convirtió en un mecanismo que fomentaba la dedicación a la investigación científica y la labor docente en las universidades públicas, así como en centros tecnológicos como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) (Del Bello, 2014, Feld 2015). La CICYT, estructurada de forma piramidal concentraba a la mayoría de sus investigadores en las categorías inferiores (investigador ayudante, asociado y encargado de investigaciones), mientras que las categorías superiores (investigador principal, jefe de investigaciones y director de investigaciones) tenían menos miembros (Svampa y Aguiar, 2022a). Durante este período, la CICYT desempeñó un papel crucial en el aumento de los cargos universitarios con dedicación exclusiva. A pesar de las limitaciones presupuestarias del CONICET en sus primeras décadas y bajo la dirección de Houssay, la institución logró desempeñar un papel simbólico significativo en la profesionalización de la investigación (Feld, 2015; Bekerman, 2016). La estructura académica asociada a la CICYT se convirtió en uno de los principales ámbitos de autonomía relativa en una institución modelada según el paradigma de la república de la ciencia, lo que atañe a pensar en el CONICET como “un parlamento de científicos y una burocracia gubernamental” (Rip, 1996: 2), en donde “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: 4).

## LA REFORMA DEL ESTATUTO DE LA CICYT Y EL CONICET ENTRE 1976 Y 1983

Durante el período de 1976 a 1983, Argentina fue testigo de la dictadura cívico-militar más feroz de su historia, coincidiendo curiosamente con la expansión más considerable del CONICET en términos de recursos humanos, institutos e infraestructura en todo el siglo XX. Sin embargo, la estrategia de consolidar la autoridad y autonomía del CONICET en relación con otras instituciones científicas tuvo sus raíces en mayo de 1973, con la aprobación de la Ley N° 20464, que establecía el nuevo Estatuto para la CICYT y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo (CPA) del CONICET.<sup>4</sup> Esta reforma colocó a ambas carreras del Consejo bajo las regulaciones del Estatuto y Escalafón del Personal Civil de la Administración

4 La reforma del Estatuto de la CICYT y la CPA implicó la creación de la Junta de Calificación y Promoción, un actor evaluativo del CONICET, que asesora al Directorio por medio de la unificación de los criterios de evaluación y calificación de las comisiones asesoras disciplinares, para alcanzar el necesario equilibrio en la valoración de todos los candidatos y miembros de las carreras.

Pública Nacional, marcando un quiebre con el sistema de suplemento que caracterizó la carrera entre 1961 y 1973, durante la administración de Houssay (Svampa y Aguiar, 2022a). Bajo las nuevas normativas, los investigadores del CONICET se convirtieron en empleados públicos con una relación de dependencia laboral completa.<sup>5</sup> Aunque la universidad pública seguía siendo el lugar de trabajo prioritario para estos investigadores, su labor estaba principalmente enfocada en cumplir las obligaciones impuestas por el CONICET, relegando las funciones de otras instituciones públicas a un segundo plano, en caso de estar involucrados en ellas.<sup>6</sup> En cuanto a los institutos de investigación del Consejo, aunque su expansión había comenzado a principios de los años setenta, se aceleró significativamente entre 1976-1983. Durante estos años turbulentos con la dictadura cívico-militar, el CONICET experimentó un crecimiento sin precedentes en el siglo XX (Bekerman, 2010; Hurtado, 2010). En este contexto, las comisiones asesoras disciplinarias se consolidaron como evaluadores claves en el funcionamiento de la CICYT,<sup>7</sup> confirmando a la política científica una dimensión única: los responsables de formular políticas eran también los beneficiarios directos de esas políticas (Hurtado, 2010; Feld, 2015). En relación con este tema, Weinberg argumenta que la reducción intencionada de los fondos asignados a la investigación científica en el ámbito universitario resultó en la exclusión de numerosos investigadores altamente capacitados. Esto condujo a la creación de una serie de institutos a través del CONICET, que se convirtieron en el principal punto de encuentro para los recursos humanos dedicados a la investigación. Oteiza plantea en relación a esto que “se optó, como en otros regímenes autoritarios anteriores, por ubicar las actividades científicas y tecnológicas en ámbitos que no dispusieran del tipo de autonomía ni de libertad académica normal en el medio universitario” (Oteiza, 1992: 32). También es importante destacar, la denuncia de dos exfuncionarios de la Secretaría de Ciencia y Técnica sobre la presunta discrecionalidad en la gestión del presupuesto del CONICET a fines de 1983. Esta denuncia señalaba la posible desviación de fondos públicos del CONICET hacia fundaciones y asociaciones independientes, que tenían vínculos con varios de los institutos creados durante ese período.<sup>8</sup>

## GOBERNANZA ACADÉMICA NORMATIVISTA ENTRE 1983 Y 1989: DIFICULTADES EN LA CICYT Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE PROMOCIÓN CIENTÍFICA

Con el retorno de la democracia a fines de 1983 en Argentina, el gobierno de Alfonsín se encontró con considerables limitaciones financieras en diversas áreas. A pesar de este condicionante económico, se implementaron medidas para normalizar las principales instituciones de CyT, con el objetivo de revertir la

---

5 Cabe remarcar que las características del estatuto de CICYT y CPA, a pesar de varias modificaciones, mantienen el mismo sistema de categorías entre investigadores.

6 El CONICET no solo establecía el número de personas que podrían ingresar a las carreras, sino también las condiciones de pertenencia en cualesquiera de las clases, de acuerdo exclusivamente con los méritos y antecedentes del postulante y de los demás requisitos que señalaba el nuevo Estatuto.

7 Las comisiones asesoras disciplinarias del CONICET son actores evaluativos de la institución, integrada por especialistas de reconocida trayectoria (que además son miembros de la CICYT en diversos momentos históricos). Desde sus orígenes, las comisiones asesoras disciplinarias tienen la función de asesorar al Directorio del CONICET en lo concerniente a las presentaciones de ingresos, informes, promociones, proyectos y becas, entre otros temas.

8 La denuncia fue llevada a cabo en mayo de 1983 por los Dres. César Vázquez (ex secretario de Ciencia y Técnica) y Sol Rabasa (ex subsecretario de Ciencia y Técnica) ante la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. El CONICET dictó, en enero de 1984, la Res. N° 4/84, que ordena la instrucción de sumario. La información completa de este hecho está registrada en el documento “Informe sobre hechos ocurridos en el CONICET. Período 1976-1983”, publicado por el CONICET en 1989.

difícil situación heredada de la última dictadura cívico-militar en el sector. Los cambios en el CONICET comenzaron con la designación del Dr. Carlos Abeledo como nuevo presidente en 1984, quien lideró un proceso de reestructuración de la institución y estableció un nuevo Directorio en agosto de 1986. Entre 1983 y 1989, al interior del CONICET se desarrollaron procesos de gobernanza académica normativista (Svampa y Aguiar, 2022b) que dieron lugar a la instauración de un marco normativo y a la adopción de prácticas que enfatizaban la transparencia institucional sobre los intereses corporativos en contraste con las gestiones en el Consejo durante la última dictadura cívico-militar entre 1976 y 1983. El liderazgo y la toma de decisiones en el CONICET a partir de la gestión de Abeledo estuvieron fuertemente influenciados por el estricto cumplimiento de normas y reglamentos modificados con el retorno de la democracia, lo cual marcó la emergencia de un tipo de gobernabilidad basado en la transparencia, donde la legitimidad y estabilidad de las autoridades posibilitaron un incremento de la autoridad y autonomía del presidente y el Directorio en comparación con los directores de institutos del CONICET (un actor que gozó de amplia autonomía y poder durante la última dictadura cívico-militar en Argentina). Esta configuración normativista también se reflejó en la política de promoción del Consejo, enfatizando su carácter externalista en el diseño de los instrumentos de financiamiento de la actividad científica. En este sentido, uno de los cambios más importantes dentro de este proceso de normalización fue la modificación de los mecanismos de financiamiento del CONICET, que amplió las oportunidades de acceso tanto para los miembros de la CICYT como para de profesionales de las universidades públicas. Esto permitió la participación de investigadores universitarios o de otras instituciones de CyT en las convocatorias anuales de proyectos y de categorización de investigadores.

La necesidad de regularizar el sistema de evaluación, financiamiento y gestión de los recursos del CONICET era una demanda clave de la comunidad científica, que buscaba superar la imagen distorsionada que el Consejo había heredado de la dictadura cívico-militar. En este contexto, se introdujeron cambios significativos en los instrumentos de financiamiento del CONICET a través de la Resolución Nº 511 de 1984. Estas modificaciones implicaron que los subsidios para la investigación ya no fueran otorgados a los directores de centros o institutos, sino que se dirigieran directamente a los grupos de investigación e investigadores, reduciendo la autoridad y autonomía de los directores de los institutos del CONICET y fortaleciendo el poder de los grupos de investigación del Consejo y del resto de otras instituciones de CyT (Svampa, 2019). Además, se establecieron convenios de colaboración académica como una vía para fortalecer la relación entre el CONICET y las universidades públicas. Estos convenios permitieron que investigadores y grupos de trabajo, incluso aquellos que no formaban parte del organismo, pudieran beneficiarse de los fondos proporcionados por la institución.

Con el objetivo de promover la equidad científica entre investigadores de diferentes instituciones, se implementaron instrumentos como los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) y los Proyectos de Investigación Anual (PIA). En estos programas, los recursos eran gestionados directamente por los investigadores, en lugar de los directores de los institutos del CONICET, como había sucedido entre 1976 y 1983.

## **CARACTERÍSTICAS DE LAS CONVOCATORIAS, DOTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CICYT**

La CICYT a partir del Decreto-Ley Nº 20464/73 y la aprobación del nuevo estatuto fue profundizando el encasillamiento del personal de carrera de investigador. De esta manera quedaron comprendidas bajo el Decreto-Ley todas las personas que en virtud del nombramiento emanado del Directorio desarrollaran

sus actividades en institutos dependientes total o parcialmente del CONICET, universidades nacionales, provinciales o privadas reconocidas, instituciones nacionales, provinciales o municipales, empresas de Estado, instituciones sin fines de lucro y otros lugares de trabajo que el CONICET considerara de importancia. Según el artículo N° 8 de la Ley N° 20464/73, el ingreso a la CICYT como así también a la CPA, se efectuaba a cualquiera de las categorías de la carrera, en base exclusivamente a los méritos y antecedentes de investigación y publicación del postulante.

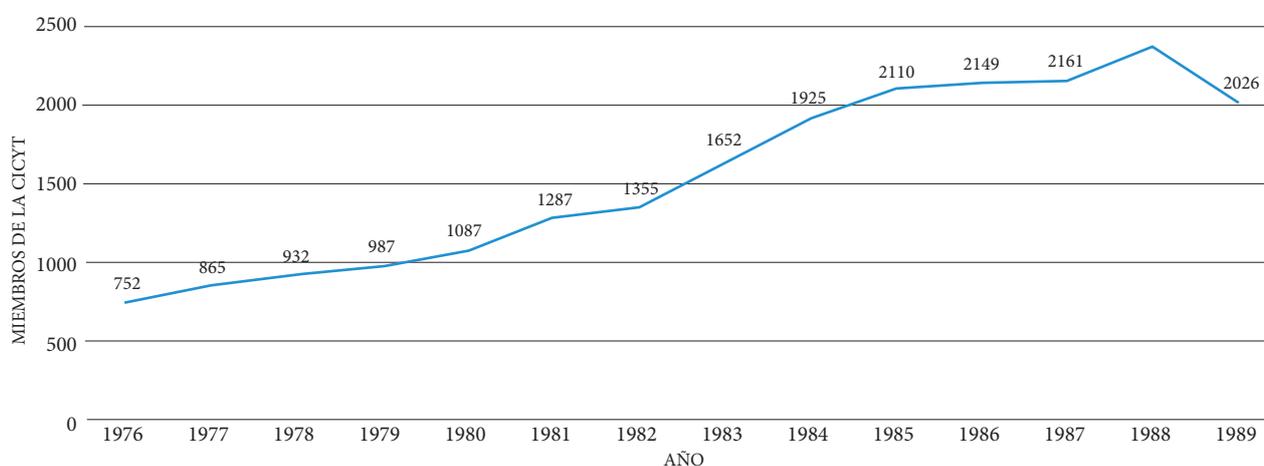
Tabla 1. Etapas de ingreso y promoción en CICYT a partir de la reforma de 1973.

Instancias	Aspirante	Miembros de CICYT	Director	Comisión asesora	Junta de calificación	Comité ejecutivo	Directorio
Presentación de la solicitud	Antecedentes y propuesta de orientación; plan de trabajo por un año. Conformidad del lugar de trabajo		Dirección en caso de investigador asistente o adjunto				
Consideración de la solicitud				Evaluación de méritos	Unifica criterios de las comisiones asesoras	Aceptación o rechazo para Asistente, Adjunto e Independiente	Aceptación o rechazo para Principal o Superior
Ingreso	Conformidad						
Desarrollo de tareas		Desarrollo de tareas de investigación	Dirección y supervisión				
Informes períodos		Inv. Asistente presentan informe cada año. El resto de los miembros de las categorías cada 2 años	Informa sobre el desempeño de los investigadores Asistentes y Adjunto con director	Asesora acerca de la aceptación o rechazo para Asistente, Adjunto, Independiente, Principal		Declara aceptable o no aceptable los informes de los inv. categoría Asistente, Adjunto, Independiente, Principales	Declara aceptable o no aceptable el informe de Investigadores Superiores
Reconsideración de informes		Presenta pedido de reconsideración		Evalúa el pedido del investigador		Acepta o rechaza el pedido	
Propuesta de promoción		Propone su promoción		Propone la promoción	Propone promoción		
Consideración de la promoción				Elaboración de dictamen	Comparte opinión	Resuelve aceptación o rechazo de Asistente, Adjunto e Independiente	Resuelve aceptación o rechazo Principal y Superior

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley N° 20464.

Desde 1973, la solicitud de ingreso a la CICYT estaba condicionada por la edad del aspirante.<sup>9</sup> En el caso de la categoría Asistente, el investigador no debía tener más de 35 años y ser egresado universitario o tener una formación acorde al juicio del CONICET. Para las otras categorías no se debía tener más de 40 años para ser investigador Adjunto, 45 años para la clase Independiente y 50 años para la clase Principal. Sin embargo, el Directorio del CONICET, con el voto de sus 3/4 tenía la autoridad de hacer excepciones a las normas que aplicaban a los antecedentes del aspirante. Para solicitar el ingreso, cualquier investigador del sistema público de investigación de la Argentina tenía que presentar la relación detallada de sus antecedentes, estudios realizados, investigaciones llevadas a cabo, así como un plan de trabajo para el período inmediato de un año.

Gráfico 1. Evolución de los miembros de la CICYT del CONICET entre 1976 y 1989 (en absolutos).



Fuente: elaboración propia a partir de documentos oficiales del CONICET (1983, 1989).

Como se manifiesta en el gráfico 1, de la mano de una macroeconomía inestable y atravesada por variadas crisis, a partir de 1985 mostró una expansión mucho más acotada de la CICYT con varios años de estancamiento incluso. Si observáramos la serie temporal en tasas de crecimiento se reflejaría una variabilidad a lo largo del período. Hay años con tasas de crecimiento positivas, indicando un aumento en la cantidad de miembros, y también hay un año (1989) con una tasa de crecimiento negativa, indicando una disminución. Se observa un crecimiento acelerado en los años 1981 y 1983, con tasas de crecimiento del 18,74% y 21,60%, respectivamente. Estos años indican períodos de expansión significativa en la cantidad de miembros. En 1989 se muestra una tasa de crecimiento negativa del -14,94%, indicando una disminución en la cantidad de miembros. En 1987 debido a la precaria situación financiera del CONICET, se tomaron medidas para limitar el acceso a la CICYT (CONICET, 1989) lo cual se reflejó en las convocatorias de 1988 y resultados posteriores. Dado que el presupuesto del CONICET no podía seguir el ritmo del crecimiento en la carrera de investigador, se realizó un ajuste en los fondos asignados a salarios y actividades de investigación, como equipamiento, bibliografía, viáticos y congresos. Sin embargo, también hay años,

9 En 2017 (Ley N° 27385) se suprime el requisito de edad para ingresar al programa de becas y a la CICYT del CONICET.

como 1986 y 1987, que muestran tasas de crecimiento relativamente bajas (1,42% y 0,56%, respectivamente). Esto indica períodos de estabilidad o menor crecimiento en comparación con otros años.

Tabla 2. Evolución de los miembros de CICYT por escalafón y año en CONICET 1983-1989 (en porcentajes).

ESCALAFÓN	AÑO						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Superior	5,7	5,1	4,5	4,2	4,1	3,9	5,3
Principal	14,1	14,5	15,2	14,8	15,6	15,9	17,3
Independiente	28,3	26,3	26,2	25,4	25,5	25,8	31,4
Adjunto	28,7	29,9	30,5	30,4	32,5	33	40
Asistente	23,1	24,2	23,6	25,2	22,3	21,4	6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir del CONICET (1989) y SECYT (1989).

La tabla 2 ilustra la evolución de los miembros de la CICYT desde principios de 1983 hasta 1989. Antes del retorno de la democracia, el número de investigadores experimentó un crecimiento constante. Sin embargo, a partir de 1984 la curva muestra un estancamiento en las diversas categorías de la CICYT debido a la crisis económica y financiera que afectó al país.

Durante este período, se observó un aumento en las categorías intermedias. La categoría de investigador Adjunto aumentó del 28,7% en 1983 al 40% en 1989, con una diferencia porcentual de 11,3 puntos porcentuales. La categoría de investigador Independiente también experimentó un aumento, pasando del 28,3% al 31,4%, con una diferencia de 3,01 puntos porcentuales. En contraste, la categoría de investigador Asistente experimentó una disminución porcentual a lo largo del período, pasando del 23,18% en 1983 al 6% en 1989, lo que representa una diferencia porcentual de 17,18%.

Un cambio de tareas permitidas en las categorías de la CICYT se registra en 1985, momento en el cual se empiezan a fomentar actividades de vinculación dentro del CONICET. A los miembros de la CICYT se les ofreció la oportunidad de realizar consultorías remuneradas, siempre y cuando no ocuparan más del 20% de su tiempo de investigación. Esta medida tenía como objetivo no solo proporcionar nuevas oportunidades laborales y remuneración a los investigadores, sino también promover una incipiente política de colaboración entre los laboratorios de investigación científica y tecnológica y el sector productivo.

En ese contexto, se estableció la categoría de Miembro Correspondiente de la carrera de investigador del Consejo mediante la Resolución Nº 1636 de 1987 para las clases investigador Independiente, Principal y Superior, según el artículo 2 de la resolución correspondiente. Esta categoría tenía como propósito fortalecer los lazos de la comunidad científica argentina más allá de las fronteras nacionales (CONICET, 1989). Estaba destinada a investigadores residentes fuera de Argentina que pudieran contribuir al desarrollo de la

CICYT.<sup>10</sup> Posteriormente, en 1988 el Directorio del Consejo aprobó el reglamento de la carrera del investigador clínico mediante la Resolución N° 479. Esta iniciativa tenía como objetivo fomentar la investigación científica original en Medicina Clínica, sus disciplinas y especialidades (CONICET, 2006).

## **POLÍTICA ORIENTADA A PROMOCIÓN, LAS TENSIONES ENTRE EL SAPIU Y LA CICYT**

Frente al fenómeno de distanciamiento entre docencia e investigación que venía configurándose en la dinámica de los miembros de la CICYT del CONICET desde la reforma del estatuto en 1973 (Bekerman, 2018), el presidente del CONICET y el Directorio promovieron el diseño del Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU) (Resolución N° 2275 del 23 de diciembre de 1987), un instrumento dirigido a promover el apoyo a las tareas de investigación en espacios universitarios (Svampa, 2020). Según un investigador de la CICYT en la década de 1980:

La Carrera se puso un poco en tela de juicio a mediados de la década del ochenta. Esto estalló cuando se creó el SAPIU para apoyar a aquellos investigadores que no eran de la Carrera. Este sistema debilitó a la carrera porque surgió una competencia, con patrones distintos. En su momento el SAPIU incorporó un número importante en comparación a los números de la carrera CONICET. Yo me pasé al SAPIU porque el suplemento que recibía era mayor a mi sueldo de Carrera. (Entrevista a miembro de la CICYT en 1986. Diciembre 2019)

Frente al propósito del CONICET de reforzar la interacción con las universidades a partir de la colaboración y conjunción de funciones sustantivas, requerían de un instrumento para promover las actividades de docente investigador en las universidades públicas.

Que es asimismo, conveniente contribuir a mejorar desde este Consejo los mecanismos útiles para la priorización de funciones en la Universidad, incentivando las actividades del docente investigador de acuerdo a los requerimientos de la educación superior en todas sus etapas, y de la investigación científica y tecnológica. (Resolución N° 2275 del Directorio del CONICET, 1987: 1)

En esta línea, el Directorio consideró necesario crear un sistema de ayuda económica para investigadores que no fueran de la CICYT, este sistema de ayuda se enmarcaba en la facultad de reglamentación del CONICET que nace de los incisos “h” e “i” del artículo 2 del Decreto-Ley N° 1291/58 y se financió dentro del marco presupuestario anual del organismo. Por lo tanto, el sistema configuró un sistema de categorías que se ubicaban entre el subsidio y una beca.

El reglamento del SAPIU implicaba un llamado anual a concursos para los investigadores (independiente o bajo la dirección de otros) de las universidades de la Argentina. Para cada concurso se fijaron requisitos específicos, entre ellos el número de vacantes para cada disciplina y por cada categoría. Los con-

---

10 Los requisitos para ser elegible en esta categoría eran los mismos que se establecían para las clases de investigador Independiente, Principal o Superior, según el artículo N° 6 del Estatuto de la Carrera.

---

venios tenían una duración de cuatro años para las categorías II, III, IV, V, PE y PS,<sup>11</sup> y de dos años para la categoría I, sujeto a una renovación posterior en base a la evaluación de informes científicos bienales por parte del investigador.

Tabla 3. Categorías comprendidas en el SAPIU.

CATEGORÍAS	CARACTERÍSTICAS
CATEGORÍA I	Categoría inicial. Investigadores con antecedentes científicos (bajo la dirección de investigadores superiores). Con interés en profundizar las tareas de investigación y apoyar en tareas de formación de recursos humanos.
CATEGORÍA II	Investigador independiente (sin necesidad de contar con director) con antecedentes académicos y en formación de recursos humanos.
CATEGORÍA III	
CATEGORÍA IV	
CATEGORÍA V	
CATEGORÍA PE (PROFESIONAL ESPECIAL)	Investigador independiente con antecedentes en actividades de transferencia del conocimiento en temas relevantes para el conocimiento científico.
CATEGORÍA PS (PROFESIONAL SUPERIOR)	Investigador independiente con antecedentes en la utilización, mejoramiento y desarrollo de métodos o técnicas en su disciplina. Con capacidad de desarrollar trabajos de relevancia internacional y en la formación de recursos humanos.

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución N° 2275 de 1987.

Por lo tanto, el SAPIU se configuró como un sistema donde el investigador beneficiario podía ejercer actividades académicas y de docencia en las universidades y contar con un subsidio del CONICET en concepto de tareas de investigación; sin embargo, no establecía una relación de dependencia directa con el Consejo, sino con la universidad.

En 1988, alrededor de 950 investigadores se presentaron a la convocatoria SAPIU y 350 miembros de CICYT pasaron a este régimen, aumentando la disponibilidad de docentes con una dedicación exclusiva a la docencia e investigación. El traspaso desde la CICYT al SAPIU estaba habilitado por la Resolución N° 2275 de 1987; en el caso de los investigadores que decidían migrar al SAPIU, ingresaban en base a los antecedentes registrados en CICYT. Cabe aclarar, que el traspaso de un sistema a otro, en el caso de los miembros de carrera no los inhabilitaba para reinsertarse en CICYT si así lo requerían con posterioridad. El actor que estaba encargado de autorizar los cambios era el Directorio del CONICET.

11 Las categorías PE y PS contaban con una renovación inmediata con solo presentar los informes bienales.

Tabla 4. Comparación ordinal entre la CICYT y el SAPIU.

CATEGORÍAS SAPIU	CATEGORÍAS CICYT
CATEGORÍA I	CLASE ASISTENTE
CATEGORÍA II	CLASE ADJUNTO
CATEGORÍA III	CLASE INDEPENDIENTE
CATEGORÍA IV	CLASE PRINCIPAL
CATEGORÍA V	CLASE SUPERIOR
CATEGORÍA PE (PROFESIONAL ESPECIAL)	CLASE INDEPENDIENTE
CATEGORÍA PS (PROFESIONAL SUPERIOR)	CLASE PRINCIPAL

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución N° 2275 de 1987.

El SAPIU tenía como destinatarios a los docentes miembros de la CICYT de 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 en las universidades. Según el director del CECOAL, en la década del ochenta:

El SAPIU fue un buen programa, intencionado en promover la integración de los investigadores con la universidad. Sin embargo, no tuvo la repercusión esperada debido a las críticas por parte de algunos de personas que eran parte de la carrera del CONICET, quienes veían una amenaza con la existencia del SAPIU. (Entrevista a Neiff, director del CECOAL en los ochenta. Noviembre de 2019)

Desde el CIN, se respaldó la iniciativa de diseñar y ejecutar un instrumento orientado a los docentes-investigadores de las universidades. Este apoyo se mantendría aún en 1988, momento en que el SAPIU recibió duras críticas, dado que muchos investigadores de CICYT del CONICET habían decidido migrar a este sistema. Según Albornoz y Gordon (2011),

El SAPIU recibió apoyo, particularmente en las universidades, pero también fue objeto de resistencia activa no solo por los grupos más conservadores, sino también por muchos investigadores ideológicamente afines con el gobierno radical. Fue evidente que el espíritu de cuerpo primó en una medida sobre una intervención política no surgida desde el seno de la propia comunidad, más allá de los propósitos democratizadores que la animaban. (Albornoz y Gordon, 2011: 14)

Según los autores, la aparición de un instrumento que buscará devolver el rol inicial de promotor de la ciencia desde el CONICET en vínculo con las universidades públicas, preocupó a grupos conservadores del campo académico, como así también a muchos miembros de la CICYT. Lo cual condujo a una fragmentación o diversificación en las opciones disponibles para los investigadores, creando dinámicas competitivas dentro del ámbito de la investigación del Consejo.

## GOBERNANZA ACADÉMICA DISPARES EN EL CONICET ENTRE 1989 Y 2002: ENTRE EL CORPORATIVISMO Y EL REFORMISMO ACADÉMICO

Durante los años noventa, en el marco de los dos mandatos presidenciales de Menem, se pueden identificar distintas corrientes culturales que influyeron en los procesos de gobernanza del CONICET (Svampa y Aguiar, 2022b), marcando dos momentos institucionales contradictorios (Albornoz y Gordon, 2011). En el primer período, desde 1989 hasta 1996, se estableció una gobernanza académica corporativa que se caracterizó por un enfoque tradicionalista en las acciones administrativas del CONICET, durante las gestiones de Raúl Matera y Domingo Liotta. La gobernanza académica corporativa durante estos años se caracterizó por una tendencia hacia la consolidación del poder en las élites científicas organizacionales, en detrimento de la inclusión de diversas perspectivas y la garantía de equidad en la toma de decisiones al interior del CONICET. En este período, se produjo el nombramiento de funcionarios vinculados con la dictadura cívico-militar de 1976-1983, quienes impulsaron revertir los cambios instalados por el gobierno radical y la administración de Abeledo en el Consejo entre 1983 y 1989 (Albornoz y Gordon, 2011; Del Bello, 2014). Durante el primer período menemista, las administraciones de Matera y Liotta lograron aumentar los salarios de los miembros de la CICYT y se asignaron recursos a los institutos, pero esto se hizo a expensas de los fondos destinados a la política de la política de financiamiento de proyectos (como los PID) y de los programas de colaboración con las universidades públicas.<sup>12</sup> Como resultado, si bien los investigadores del Consejo recibían salarios equiparables a estándares internacionales, carecían de los recursos necesarios para llevar a cabo sus investigaciones de manera efectiva. Así también, en el contexto de la gobernanza académica corporativa en el CONICET, el liderazgo y la toma de decisiones estuvo dominado por la élite científica organizacional (directores de institutos que ocupaban cargos en el Directorio y los secretarios de la SECYT que mantuvieron el control de las funciones presidenciales del CONICET). En cuanto al control y la toma de decisiones, estos estuvieron centralizados en manos de las élites científicas, lo que profundizó desigualdades dentro de la institución al limitar el acceso a recursos para otros miembros del CONICET. La falta de equidad en la distribución de recursos y oportunidades socavó la estabilidad institucional y la legitimidad durante el período 1989-1996.

Posteriormente durante el segundo período menemista, desde mediados de 1996 hasta el 2002, se llevó a cabo un proceso de modernización tecnocrática-burocrática (Albornoz y Gordon, 2011) o de reforma y democratización del CONICET (Del Bello, 2014), que se caracterizó por una gobernanza académica reformista (Svampa *et al.*, 2023b). Este período estuvo marcado por la creación de una nueva estructura organizativa en el CONICET con el objetivo de impulsar las actividades científicas y tecnológicas en línea con las políticas establecidas por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT). Durante la gobernanza académica reformista se implementaron cambios estructurales en el CONICET con el objetivo de mejorar su eficiencia y capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad científica. Se destacan en este marco, las iniciativas de modernización y adaptación a nuevos desafíos, con un énfasis en la innovación en los procesos de gestión académica y burocrática con la creación de las unidades gerenciales en el CONICET. En el marco de la gobernanza académica reformista, el liderazgo y la toma de decisiones se centraron en la modernización y la adaptación a nuevos desafíos. Los líderes institucionales (secretarios de la SECYT y Directorio) implementaron cambios estructurales para mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del CONICET, promoviendo la innovación en los procesos de gestión, lo cual se desarrolló en un contexto

12 El SAPIU fue eliminado poco después de que Raúl Matera asumiera la presidencia compartida de la SECYT-CONICET en 1991.

de elevado conflicto con representantes de la cultura académica más tradicional del Consejo (los directores de institutos, miembros de las Comisiones Asesoras Disciplinarias y Junta de Calificación, como así también los presidentes del CONICET que estuvieron en el cargo entre 1997-2002).

En un inicio del proceso de gobernanza académica reformista en el CONICET con la intervención de Del Bello entre 1996-1997,<sup>13</sup> la política de cambios estructurales estuvo ligada a las transformaciones impulsadas en la SECYT. En este marco, las reformas diseñadas por la administración de Del Bello se centraron en diferenciar al menos tres funciones en el ámbito de la ciencia y tecnología (planificación, promoción y ejecución): la planificación y elaboración de políticas de CyT quedó a cargo de la SECYT; la ejecución de actividades científicas y tecnológicas continuó en el CONICET (por medio de las carreras CICYT, CPA, becas e institutos), como así también en las universidades y otros organismos de CyT; y para la función exclusiva de promoción se creó en 1996 la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT). En este marco se introdujeron los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT), los cuales otorgaron preeminencia a la ANPCYT en el impulso a la ciencia por sobre los PID del CONICET, especialmente en términos de financiamiento para proyectos de investigación y desarrollo. Esto llevó a un significativo aumento en los subsidios para los investigadores del CONICET, lo cual fue atractivo para la comunidad científica del organismo, a pesar de los rechazos iniciales con relación a la ANPCYT, que fue vista como una amenaza a las tareas tradicionales e históricas del CONICET. Esta reforma en la cartera de financiamiento a proyectos fue motivada por las ambigüedades institucionales que el CONICET había experimentado a lo largo de su historia y las inconsistencias en la promoción de la innovación desde 1976. A pesar de que el CONICET fue concebido como la principal institución para promover la actividad científica en el país a partir del financiamiento de proyectos, becas y sistemas de categorización, entre 1976 y 1981 se le asignaron a la institución funciones de ejecución (con el crecimiento de los miembros de CICYT, CPA e institutos), lo que generó confusión en sus funciones institucionales (Del Bello, 2014). Estas funciones de ejecución le permitieron al Consejo reorientar recursos para implementar una política científica (en detrimento de las funciones de fomento y promoción científica por medio de proyectos) de forma discrecional.

En los meses de intervención del Consejo por parte del secretario de la SECYT durante el segundo semestre de 1996, se llevó a cabo una reforma de la carta orgánica que impulsó la conformación de un nuevo Directorio del CONICET, además de la creación de diferentes unidades gerenciales (las Gerencias de Desarrollo Científico y Tecnológico, de Evaluación y Acreditación y de Gestión Operativa). La conformación del nuevo Directorio implicó la participación de cuatro investigadores activos representantes de cada una de las grandes áreas del conocimiento, un representante por el Consejo de Universidades, uno por las organizaciones representativas de la industria, uno por las organizaciones representativas del sector agropecuario y uno por los organismos responsables de ciencia y tecnología de los gobiernos provinciales y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Esta estructura fue objeto de críticas por parte de la comunidad científica, que lo interpretó como un acto de intromisión de la cultura burocrática en los intereses de la cultura académica que el CONICET idealmente defendía. Posteriormente a la intervención de Del Bello en 1996, se produjo una inestabilidad en la dirección del CONICET, con diferentes presidentes que no permanecieron en el cargo por mucho más de un año. A principios de 1997, Enrico Stefani, un investigador argentino en Estados Unidos, fue nombrado presidente del CONICET. Sin embargo, su ges-

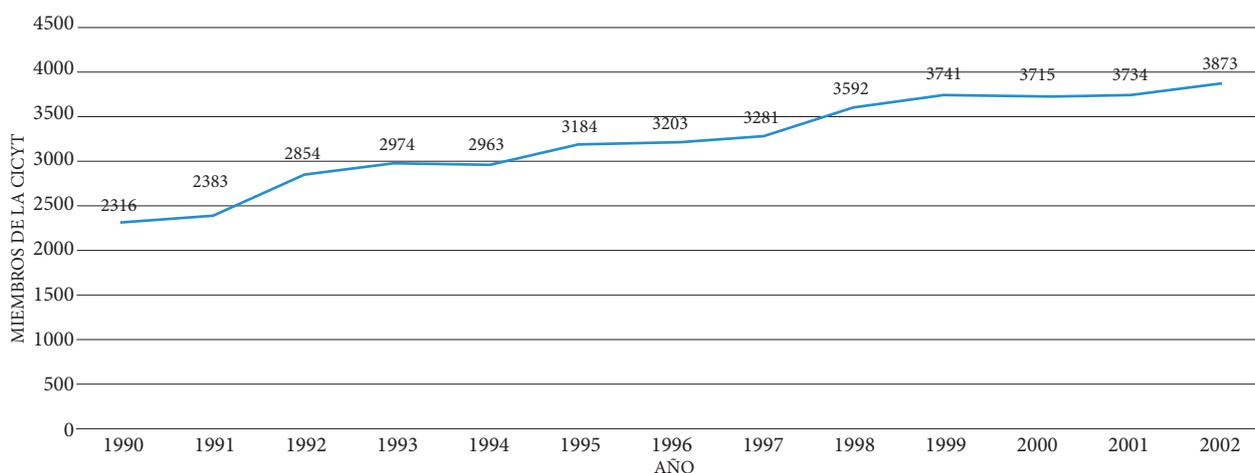
13 Del Bello fue no solo interventor del CONICET durante seis meses entre julio y diciembre de 1996, sino también secretario de la SECYT entre 1996-1999.

ción entró en conflicto con la SECYT, que intentaba influir en la formación de comisiones asesoras y en los criterios para concursos en la CICYT. Stefani renunció a principios de 1998 debido a los desacuerdos con Del Bello. Su sucesor, Armando Bertranou, un ingeniero agrónomo y miembro del Directorio, enfrentó abiertamente la cultura académica del CONICET, ya que no era un investigador reconocido y representaba intereses externos a la comunidad académica. Sin embargo, Bertranou estaría en la presidencia hasta diciembre del 2000, momento en que es designado a Pablo Jacovkis como presidente del Consejo, pero duró menos de un año, por diferencias con la conducción política de la SECYT y por cuestiones relativas a los recursos disponibles para su administración. Posteriormente, a mediados de junio del 2001, Andrés Carrasco fue designado como nuevo presidente del Consejo hasta el 2002, momento en que el nombramiento de Eduardo Charreau al frente de la institución iniciaría un proceso de estabilidad y convergencia de intereses.

## DOTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CICYT EN LA DÉCADA DE 1990

A lo largo de la historia del CONICET, el crecimiento de la dotación de investigadores en el CONICET se ve fuertemente influenciado por dos factores principales: la aprobación anual de cupos de incorporación por parte de las autoridades (el Directorio y Presidencia del CONICET) y el nivel de demanda de candidatas y candidatos que buscaban ingresar a la carrera (lo cual implicaba la participación de investigadores del sistema público de investigación de la Argentina). La dinámica de este equilibrio entre oferta y demanda se refleja en la cantidad de postulantes que participan en cada concurso de ingresos y en aquellos que finalmente obtienen la aprobación correspondiente en base a los procesos evaluativos de las Comisiones Disciplinarias y la Junta de Calificación y Promoción.

Gráfico 2. Evolución de los miembros de la CICYT del CONICET entre 1990 y 2002.



Fuente: elaboración propia a partir de boletines SECYT-CONICET (1993,1995,1996) y CONICET, 2006.

En el período que abarca desde 1992 a 2002, la CICYT creció a un ritmo lento en la cantidad de integrantes, pasando de 2854 miembros a 3873 en el 2002. Los mayores aumentos en la dotación de miembros de

CICYT ocurren entre 1990 y 1999, con un crecimiento más lento en los años posteriores. El año 1992 destaca como el año con la tasa de crecimiento más alta, alcanzando un incremento del 19,77%. Esto indica un aumento significativo en la cantidad de miembros de la carrera durante ese año en particular. El crecimiento se ralentiza entre 1997 y 2000 (aunque se observan tasas cercanas a cero o incluso negativas como en 1994).

A finales de la década de 1990, se observa una disminución en la tasa de crecimiento, como se evidencia en el año 2000 con una tasa ligeramente negativa (-0,69%). Esto indicaba una desaceleración en el crecimiento en comparación con años anteriores. La tasa de crecimiento vuelve a ser positiva en los años siguientes al año 2000, alcanzando una tasa del 3,22% en 2002. Esto sugiere una recuperación en el ritmo de crecimiento después de la disminución observada a finales de la década de 1990.

Tabla 5. Evolución de los miembros de CICYT por escalafón y año en CONICET entre 1990 y 2001 (en porcentajes).

ESCALAFÓN	AÑO											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Asistente	25,03	24,15	22,04	21,61	21,8	23,2	25,51	22,4	20,08	19,8	19,68	18,73
Adjunto	34,46	32,04	33,78	33,68	33,52	34	32,75	37	38,29	38	37,51	37,98
Independiente	24,61	26,15	25,16	25,8	26,26	25	24,2	24	25,64	26,7	27,06	27,6
Principal	13,12	14,56	15,24	15	14,07	13,8	13,33	13	12,96	12,5	12,27	12,61
Superior	2,78	3,1	3,78	3,95	4,35	4	4,21	3,6	3,03	3	3,48	3,08
TOTALES	100	100	100	100,04	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de boletines SECYT-CONICET (1993, 1995, 1996) y CONICET, 2006.

Según la tabla 5, entre 1992 y 1996, se observa una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la dotación de investigadores. No obstante, durante el período de 1997 a 2001 se evidencia un ritmo de crecimiento en algunos escalafones. La categoría Adjunto muestra un aumento constante, sugiriendo una creciente demanda en comparación con otras categorías. Las categorías Asistente y Principal experimentan disminuciones a lo largo de los años, en particular la categoría Asistente que muestra una tendencia a la baja en la demanda a lo largo de los años. La categoría Independiente muestra cierta estabilidad con un aumento hacia el final del período. La categoría Superior es la de menor demanda y muestra una ligera disminución.

El lento aumento de la masa crítica de investigadores, el incremento en la edad promedio (envejecimiento del grupo etario) y la intensificación del éxodo de los recursos más calificados que emigraban hacia el exterior de la Argentina, eran desafíos que afectaban al sistema público de investigación a fines de la década de 1990 (García de Fanelli, 2008). A esta problemática se sumó la necesidad de cumplir con las regulaciones que establecía la jubilación de los investigadores que superaban los 67 años de edad.<sup>14</sup>

14 En respuesta a esta situación, el Directorio mediante la Resolución Nº 1340 en 2002, introdujo la figura del investigador Jubilado Contratado, que permitía retener en la institución (bajo condición remunerativa) a científicos destacados que aún estaban activos en la producción de conocimiento, la dirección de equipos y la formación de recursos humanos. Una vez que se completaron los plazos

Hacia 1996, surgieron otras dos cuestiones principales en debate: la implementación de ingresos y promociones en la carrera del investigador y la asignación de recursos para hacer frente a los gastos de investigación. Ambas medidas estuvieron suspendidas desde 1994 hasta 1996, generando malestar y desaliento entre algunos investigadores del CONICET. Durante la intervención de Del Bello, se llevó a cabo un concurso para designar 160 nuevos miembros de la carrera del investigador. El ingreso fue determinado mediante un mecanismo conocido como la calesita que buscaba una distribución regional más equitativa y que fue objeto de críticas por parte de la Junta de Calificaciones.

En 1997, el Directorio del CONICET revitalizó la Comisión Asesora de Tecnología, dirigida a investigadores comprometidos con la tecnología, como parte de un esfuerzo institucional para validar las actividades y los productos tecnológicos. Otro aspecto crucial con relación a la CICYT (como así también a los instrumentos de promoción) se refiere a la instauración de las Comisiones de Grandes Áreas del Conocimiento (Resoluciones N° 542/98 y 1749/98). A estos espacios se les asignaba la responsabilidad de proponer una lista de evaluadores mediante asignación por sorteo y elaboración de dictámenes. Además, estas comisiones estaban facultadas para redactar documentos vinculados a cuestiones de política científico-tecnológica. En este sentido, las Comisiones por Grandes Áreas del Conocimiento asumían tanto funciones de asesoramiento burocrático como de evaluación académica. Sin embargo, estos actores evaluativos se centraron predominantemente en consideraciones académicas y meritocráticas, desaprovechando la oportunidad de aplicar criterios de oportunidad, pertinencia temática y geográfica (Jeppesen *et al.*, 2007).

A principios de los años 2000, en Argentina se vivió un período caracterizado por lo que se denominó como “desconcierto convertido en dato político” (Albornoz y Gordon, 2011: 27). Simultáneamente, el CONICET experimentaba dificultades institucionales significativas. A finales de 2000, Pablo Jacovkis fue designado como presidente del Consejo, pero su mandato fue breve –duró menos de un año–, debido a desacuerdos con la dirección política de la SECYT y a problemas relacionados con los recursos disponibles para la administración. Un acontecimiento determinante que llevó a la dimisión de Pablo Jacovkis fue la difusión,<sup>15</sup> a cargo del secretario de CyT (Caputo), de un documento titulado “Programa para el financiamiento y organización del sistema de ciencia y técnica”. En un estilo casi telegráfico, este escrito delineaba cambios sustanciales en el sistema público de investigación. El programa destacaba que el CONICET había equiparado la posición de investigador a la de empleado público, argumentando que los investigadores mantenían un vínculo insuficiente con la docencia universitaria, lo que resultaba en la pérdida de su capacidad para formar recursos humanos. En este contexto, el programa proponía, a partir de 2001, que los miembros de la CICYT del CONICET tendrían una única categoría, con un salario equivalente a la primera categoría actual (investigador asistente) y las remuneraciones de los cargos universitarios se sumarían al salario del CONICET. Esta medida buscaba beneficiar a los investigadores mediante el aumento de los cargos docentes con dedicación exclusiva y la posibilidad de concursar por los subsidios del Fondo Nacional Científico y Tecnológico (FONCYT), que se triplicaría en dos años. No obstante, este programa fue apartado de la esfera política debido a las intensas críticas y rechazos que recibió por parte de la comunidad de investigadores del CONICET. La actuación corporativa sirvió como un mecanismo de defensa de

---

para estas contrataciones, se estableció la posibilidad de mantener el vínculo con el organismo a través de contratos de características similares, pero en forma ad-honorem.

15 En junio de 2001, Andrés Carrasco asumió como nuevo presidente del Consejo.

los derechos de la comunidad científica del CONICET e intensificó la tensión con los representantes de la cultura burocrática en diversos momentos.

## **GOBERNANZA ACADÉMICA VINCULATIVA ENTRE EL 2002 Y 2010: CRECIMIENTO DE LA CIC Y LA IMPRONTA DE LOS CRITERIOS MERITOCRÁTICOS**

Con la designación de Eduardo Charreau como titular del CONICET en 2002 comenzaría un proceso de estabilización y convergencia de intereses entre actores académicos y burocráticos. Su llegada fue recibida positivamente tanto por los funcionarios de la SECYT como por la comunidad científica del CONICET, quienes vieron en él a un presidente que representaba los valores de la cultura académica. Este respaldo llevó a un cambio en los procesos de gobernanza del Consejo, marcando distancia de las políticas reformistas e inclinando la agenda por una gobernanza que priorizaba la vinculación del CONICET con las universidades públicas (Svampa, 2022b). El CONICET a partir del 2002 y la gestión de Charreau orientó su agenda política a estrechar los vínculos con la SECYT (o MINCYT a partir del 2007) y las universidades públicas. La gobernanza académica vinculativa implicó la creación de estructuras y mecanismos de gobierno que facilitaran y promovieran la colaboración y la interacción entre instituciones científicas. En este sentido, la política de crecimiento de recursos humanos (miembros de CIC, CPA y becarios) del CONICET se enmarcó en un presupuesto que se orientó los recursos a la ejecución científica. Esta política buscó fortalecer el presupuesto destinado a la ciencia y tecnología y fomentar la expansión de la red de institutos del CONICET, en el marco de una estrategia política de centralización selectiva y descentralización funcional como lo fue la creación de los Centros Científicos y Tecnológicos (CCT) a partir del 2006. En este contexto, el liderazgo y la toma de decisiones se caracterizaron por fomentar la centralización en la figura del presidente y el Directorio del CONICET, y la descentralización de funciones de ejecución en una estrategia territorial que volvió a otorgarle autoridad y autonomía a los actores de gestión-investigación (directores de institutos, centros regionales y de CCT). En términos de participación y representación, la gobernanza académica vinculativa se caracterizó por orientar el crecimiento de la estructura y recursos humanos a las universidades públicas (sin necesariamente permitirles a estos actores que tuvieran capacidad de injerencia en el funcionamiento de los instrumentos de ejecución). En cuanto a la capacidad de respuesta a las demandas, se buscó satisfacer de manera eficaz las necesidades y expectativas de una cultura académica arraigada en el CONICET desde sus orígenes. La gestión de Charreau no solo heredó un CONICET inestable en términos políticos y económicos, sino además un conjunto de procesos de evaluación de permanencia y promoción del personal totalmente atrasados. Por este motivo, se restituyeron las capacidades del sistema de evaluación, regresando la responsabilidad de la evaluación a las comisiones disciplinares tradicionales, al tiempo que se preservaba el papel exclusivamente asesor a las Grandes Áreas de Conocimiento.<sup>16</sup>

En respuesta a la necesidad postergada de una mayor eficiencia en los procesos político-administrativos, las autoridades del Consejo presentaron el Programa Estratégico para el Desarrollo Institucional para el Período 2005-2008. Entre sus objetivos se destacaban: i) establecer criterios para definir la demanda de investigadores de CICYT en diversas áreas del conocimiento, en el marco del Plan Nacional de Ciencia y

---

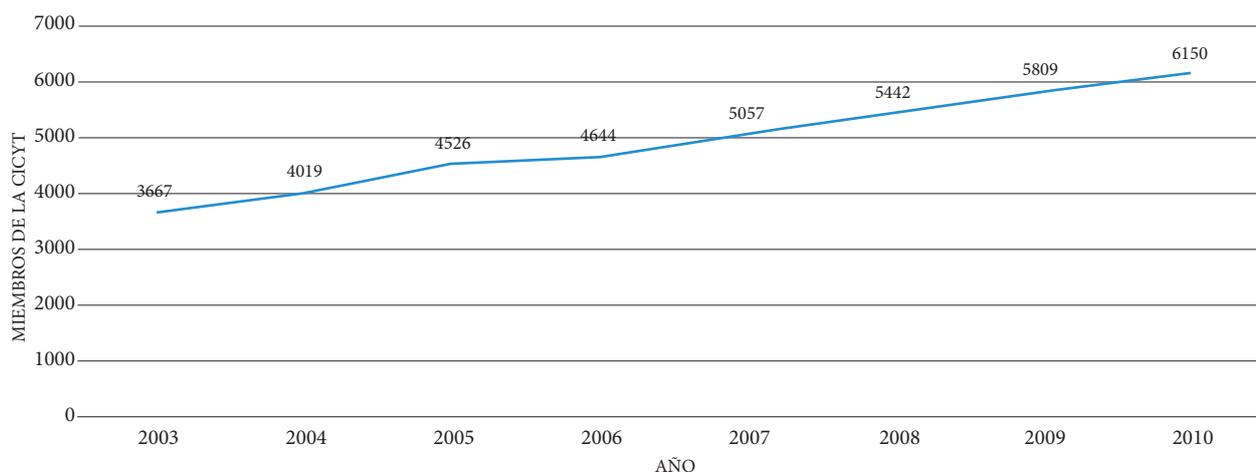
16 En el contexto de una comisión, las funciones de asesoramiento y evaluación se distinguen claramente: el asesoramiento se refiere al suministro de orientación especializada y recomendaciones en áreas específicas de la actividad científica y tecnológica. En contraste, la evaluación implica el análisis crítico y la calificación de proyectos, programas o candidaturas según criterios predefinidos.

Tecnología; ii) fomentar investigaciones mediante el financiamiento de proyectos en colaboración con la ANPCyT; iii) ejecutar programas para radicar e incorporar jóvenes investigadores a la CICYT en el interior del país en colaboración con las universidades públicas; iv) fortalecer las condiciones de infraestructura y equipamiento para favorecer la actividad de investigación a través de la coordinación y vinculación de las unidades ejecutoras mediante los Centros Científico Tecnológicos (CCT).

Lo distintivo del período 2002-2008 durante la gestión de Charreau, en lo que respecta al papel de las burocracias, no radica tanto en las características organizativas (dado que después de las reformas estructurales en 1996 de Del Bello, el CONICET no experimentó cambios sustanciales en su normativa), sino en su adaptación a las demandas de los espacios científicos tradicionales del Consejo. La designación de Charreau, por un lado, facilitó obtener el respaldo de los funcionarios políticos de la SECYT y aseguró la aprobación de las comisiones asesoras, la junta de calificación y promoción, así como de los directores de institutos e investigadores de la CICYT.

## CARACTERÍSTICAS DE DOTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CICYT

Gráfico 3. Evolución de los miembros de la CICYT del CONICET entre 2003-2010.



Fuente: elaboración propia a partir de informes anuales (CONICET 2006, 2022).

En el período 2004-2010, se inicia una etapa de expansión de la dotación de investigadores de carrera que se manifestó con intenso dinamismo en contraste con los años previos de bajo crecimiento.<sup>17</sup> En general, la serie de tasas de crecimiento muestra un crecimiento positivo y sostenido en la cantidad de miembros de la carrera de investigador del CONICET entre 2003 y 2009. Las tasas de crecimiento anuales oscilan entre 2,59% y 12,57%. Estas tasas sugieren un crecimiento moderado y constante durante el período analizado. El año 2005 destaca como el año con la tasa de crecimiento más alta, alcanzando un incremento del 12,57%. Esto indica un aumento significativo en la cantidad de miembros de la carrera durante

17 El crecimiento en la dotación de investigadores continúa hasta el 2015.

ese año en particular. Se observa una disminución en la tasa de crecimiento entre 2008 y 2009, pasando de 7,62% a 6,73%. Aunque la tasa sigue siendo positiva, este cambio podría indicar una desaceleración en el crecimiento al final del período analizado.

Tabla 6. Evolución de los miembros de CICYT por escalafón y año en CONICET entre 2003 y 2010 (en porcentajes).

ESCALAFÓN	AÑO							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Asistente	13	15	19	22	24	25	27	26
Adjunto	41	39	36	34	36	37	34	35
Independiente	29	28	27	28	27	24	26	27
Principal	13	13	13	12	10	11	11	10
Superior	4	5	5	4	3	3	2	2
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de CONICET (2006 y 2023).

Un análisis de la distribución porcentual, en términos de la proporción de empleados en los escalafones Principal y Superior, muestra una tendencia a la disminución, aunque las cifras son pequeñas en comparación con los otros escalafones. En el escalafón Asistente, hubo un aumento elevado de 13 puntos porcentuales, pasando del 13% en el 2003 al 26% en el 2010. La proporción de empleados en el escalafón Adjunto disminuyó del 41% en 2003 al 35% en 2010. Hubo fluctuaciones en el medio, pero la tendencia general fue a la baja. La proporción de empleados en el escalafón Independiente mostró cierta estabilidad, oscilando alrededor del 27%, con una pequeña disminución en los años 2008 y 2009.

En 2004, la Secretaría de Ciencia y Técnica del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología introduce el Plan Estratégico Bicentenario (2006-2010). Con la finalidad de realizar un diagnóstico sobre la dotación de recursos humanos en el sistema. El plan establece la meta de mantener, para el período 2006 y los años subsiguientes (hasta 2015), la asignación de 1500 nuevas becas de investigación del CONICET, principalmente para programas de doctorado. También propone la meta de incorporar 500 nuevos investigadores por año a la CICYT. Este instrumento sienta las bases para que el CONICET inicie una fase de recuperación de su cuerpo de becarios e investigadores, aunque el aumento presupuestario no se corresponde proporcionalmente con el esfuerzo planteado (CONICET, 2023).

Desde la perspectiva de la gestión del CONICET, con presidencia de Charreau, se inició una fase de modernización de los procedimientos con una descentralización de la estructura con el apoyo de las Gerencias del Consejo, que implicó el inicio a la informatización de los procesos. En este contexto, emerge el Sistema de Gestión de la Evaluación (SIGEVA) como la plataforma para el sistema de evaluación. Este proceso de modernización técnica aportó transparencia y mejoras en la eficacia y eficiencia (Arleo *et al.*, 2007). No obstante, a pesar de estas mejoras, no se implementaron cambios en las políticas de evaluación de CIC, lo

que significa que se mantuvo el esquema clásico caracterizado por la hegemonía disciplinar y la autonomía de la comunidad científica. Por consiguiente, se continuó con un sistema de evaluación que siguió siendo regido por la autonomía de las disciplinas (CONICET, 2023).

## REFLEXIONES FINALES

Durante la administración radical de Carlos Abeledo entre 1983 y 1989, el CONICET experimentó una gobernanza académica normativista que configuró una estructura institucional con reglas y recursos derivados de las culturas políticas predominantes en el Consejo, especialmente la burocrática y la académica. Esta gobernanza se caracterizó por una política organizativa centralizada y un enfoque de financiamiento de carácter externalista, lo que generó nuevas dinámicas en la gobernabilidad y las capacidades de acción de los actores involucrados en el CONICET. Los diferentes niveles de la institución fueron influenciados por los valores e intereses que prevalecían en las culturas burocrática y académica, lo que llevó a una redefinición de las políticas e instrumentos. La CICYT, como instrumento de ejecución fundamental en el Consejo, no escapó de la agenda de políticas que buscaron restablecer relaciones normalizadas de autonomía y dependencia, contrarrestando la tendencia corporativista surgida a partir de 1973 y especialmente durante la última dictadura cívico-militar (entre 1976 y 1983). Los actores directivos del CONICET adoptaron una cultura burocrática, enfocando los objetivos al mejoramiento de la formalidad en las estructuras organizativas (tanto del Directorio, como de las Comisiones Asesoras y la Junta de Calificación y Promoción). Esta administración en el CONICET buscó orientar la actividad investigativa (de la CICYT especialmente) hacia marcos normativos que promovieran la actualización de derechos para los investigadores. Para lograr estos cambios, se implementaron modificaciones en los criterios de evaluación y en los mecanismos de financiamiento de la investigación. Las reformas dinámicas, como los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), consultorías externas y programas de colaboración con universidades públicas, reflejaron los aspectos normativos diseñados para regular las dinámicas grupales de los investigadores, revitalizando la relación entre el CONICET y las instituciones de educación superior. La necesidad de transparentar los procesos de evaluación institucional y proporcionar oportunidades equitativas motivó la implementación de una política de renovación en las Comisiones Asesoras, especialmente en Ciencias Sociales y Humanidades, que habían perdido autonomía y autoridad durante el período 1976-1983. Desde el Directorio, se impulsó una política de reivindicación para estas áreas, promoviendo la inclusión de jóvenes investigadores en diversas comisiones disciplinares (Svampa, 2020).

A partir de 1989 hasta 1996, durante las gestiones de Matera y Liotta, el CONICET fue un espacio donde imperaron procesos de gobernanza académica corporativa, que desarticulaban iniciativas burocráticas y académicas ligadas a criterios de equidad. Sin embargo, la intervención de Del Bello en 1996 marcó el inicio de una gobernanza académica reformista en el CONICET hasta el 2002 (que no fue exenta de tensiones entre burócratas y científicos). Sería con la política a partir de 2003 durante la presidencia de Charreau en el CONICET, donde empezaría una transición hacia una gobernanza académica vinculativa. En este período, se priorizó el aumento y rejuvenecimiento de los recursos humanos (en becas y carreras) en vínculo con las universidades públicas en particular,<sup>18</sup> reposicionando al CONICET como una de las principales

---

18 Aunque se evidencia una política de acercamiento y vinculación entre el CONICET y las universidades públicas a partir del 2003, esta no fue necesariamente armónica y equilibrada. Aunque en este artículo no se aborda en específico el vínculo entre estas instituciones, cabe mencionar que el crecimiento del CONICET estuvo cargado de inequidades y conflictos en torno a la definición de áreas prioritarias, métodos de evaluación y las dimensiones de la carrera académica.

instituciones beneficiarias de una política de Estado dirigida a fortalecer y apoyar la actividad científica y el financiamiento en el área.

En el ámbito de las instituciones y políticas científicas, las relaciones de causa y efecto pueden ser complejas; este artículo buscó aportar a la discusión en torno a las carreras científicas, como así también a los procesos de gobernanza y tensiones entre culturas políticas que condicionan la dinámica de la CICYT del CONICET. En este sentido, a nivel estructural, los marcos normativos y mecanismos de toma de decisión que hacen a los procesos de gobernanza tienden a impactar en la estructura organizativa de las carreras de investigador, fortaleciendo los rasgos de la cultura académica que promueve la investigación en temas libres y bajo criterios basados en el mérito, la autonomía y la excelencia científica. A pesar de los procesos de modernización burocrática en el CONICET (ligados a la creación de las gerencias y procesos de centralización selectiva y descentralización funcional particular a partir de 1996), estos no lograron tener efectos cambiantes que promovieran la aplicación de políticas científicas con criterios distributivos o regionales en el funcionamiento de la carrera de investigador.

A modo de cierre, el CONICET ha tenido una función predominante en el sistema público de investigación de la Argentina durante el período analizado en este artículo. La CICYT, por un lado, se ubicó como uno de los principales instrumentos de ejecución científica de la institución, de relevancia simbólica; por otro lado, fue un eje de conflictos, tensiones manifiestas y latentes entre actores cuyas acciones han estado dirigidas a fines y valores académicos y burocráticos, donde los momentos de cooperación han sido escasos, en comparación con las situaciones de evidente conflicto entre actores sobre la función que debía tener la CICYT para la institución y la transferencia a otras áreas de la sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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 Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS)*, 10(29), 11-40.
- Aguiar, D. y Aristimuño, F. (2018). Políticas e instituciones de ciencia y tecnología en la Argentina de los noventa. Un abordaje desde las culturas políticas y las redes de asuntos internacionales. En D. Aguiar, M. Lugones, M. J. Quiroga y F. Aristimuño (comps.), *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura* (pp. 19-51). Viedma: Editorial de la UNRN.
- Arleo, A.; Caler, S.; Jeppesen, C.; Nelson, A.; Pisano, A. y Rivero, E. (22 al 24 de agosto de 2007). ¿Gobierno electrónico o gobierno informático? La incorporación de nuevas tecnologías de gestión de la información en el CONICET. *Actas del Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*, Buenos Aires.
- Aristimuño, F. J. (2023). Financiamiento público de la ciencia y la tecnología. Un estudio de la evolución del presupuesto público argentino de función ciencia y técnica (1983-2022). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS*, 18(54), 225-257.
- Albornoz, M. y Gordon, A. (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009). En M. Albornoz y J. Sebastián (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias en Argentina y España* (pp. 1-46). Madrid: CSIC.

- Dominque, B.; Casalet, M. y Oteiza, E. (1992). Recursos humanos en ciencia y tecnología. Formación de recursos humanos. En E. Oteiza (comp.), *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectiva* (pp. 286-303). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Bekerman, F. (2010). Modernización conservadora: la investigación científica durante el último gobierno militar. En F. Beigel (coord.), *Autonomía y dependencia de las ciencias sociales: Chile y Argentina (1957-1980)* (pp. 207-232). Buenos Aires: Biblos.
- (2016). El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 7(8), 3-23.
- Bozeman, B. (2006). La problemática contemporánea de la aplicación e institucionalización de la evaluación de la ciencia, la tecnología y la innovación. En R. Martínez Nogueira y A. Pereyra (eds.), *Taller Evaluación de Resultados e Impactos de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, Buenos Aires, pp. 25-39.
- Bresser Pereira, L. C. (enero-febrero de 1999). Ciudadanía y res publica. La emergencia de los derechos republicanos. *Nueva Sociedad*, (159), 42-75.
- Caldelari, M.; Casalet, M. y Oteiza, E. (1992). Instituciones de promoción y gobierno de las actividades de investigación. En E. Oteiza (coord.), *La política de investigación científica y tecnológica argentina* (pp. 168-182). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- 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 R. Casas y A. Mercado (coords.), *Mirada iberoamericana a las políticas de ciencia, tecnología e innovación* (pp. 73-104). Buenos Aires: CLACSO.
- Cruz-Castro, L. y Sanz Medéndez, L. (2018). Autonomy and Authority in Public Research Organisations: Structure and Funding Factors. *Minerva*, 56(2), 135-160.
- Cruz-Castro, L.; Ginther, K. D. y Sanz-Menéndez, L. (2023). Gender and underrepresented minorities differences in research funding. En B. Lepori, B. Jongblid y D. Hicks, *Handbook of Public Funding of Research* (pp. 279-300). Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781800883086>
- Del Bello, J. C. (2014). Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico. En G. Rivas y S. Rovira (coords.), *Nuevas instituciones para la innovación: Prácticas y experiencias en América Latina* (pp. 35-79). CEPAL-Naciones Unidas.
- D'Onofrio, M. G. (2020). *Efectos de los sistemas de evaluación de la investigación en las experiencias de carrera de biólogos moleculares y biotecnólogos del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina* (tesis de Doctorado). Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina.

- Elzinga, A. y Jamison, A. (1996). El cambio de las agendas políticas en Ciencia y Tecnología. *Revista Zona Abierta* (75/76), 1-22.
- Feld, A. (2015). *Ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Gabinete Científico Tecnológico (1999). *Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 2000-2002*. Buenos Aires: GACTEC.
- García de Fanelli, A. (ed.) (2009). *Profesión académica en la Argentina: Carrera e incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- (2008). Políticas públicas frente a la “fuga de cerebros”: Reflexiones a partir del caso argentino. *Revista de la Educación Superior*, 37(148), 111-121.
- Gläser, J. y Laudel, G. (septiembre de 2015). The three careers of an academic. *Zentrum Technik und Gesellschaft*. Discussion Paper, 35/2015.
- Hermanowicz, J. C. (2012). Science Careers. En W. Sims Bainbridge (ed.), *Leadership in Science and Technology* (vol 1, pp. 316-324). Sage Publications
- Hurtado, D. y Feld, A. (2008). 50 años del CONICET. Los avatares de la ciencia. *Nómada*, (12), 2-7.
- Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- Jeppesen, C. N. (2007). *La evaluación como instrumento de política científica: discusiones y perspectivas sobre un Consejo de Investigación* (ponencia). Primer Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología. Universidad Nacional de Quilmes.
- Jeppesen, C. V.; Goldberg, M. N.; Szpeiner, A. y Rodríguez Gauna, M. C. (2015). Estrategias, instrumentos y resultados de la política de recursos humanos del CONICET en los últimos 10 años. *Sociedad*, (34), 73-89.
- Jessop, B. (2004). Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance. In I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 49-74). Oxford: Oxford University Press.
- Langfeldt, L. ; Nedeva, M. ; Sörlin, S. y T. D. Andrew (2020). Co-existing Notions of Research Quality: A Framework to Study Context-specific Understandings of Good Research. *Minerva*, 58, 115-137.
- Lepori, B. ; Jongblied, B. y Hicks, D. (2020). *Handbook of Public Funding of Research* (pp. 279-300). Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y Política en América latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
- Matera, R. (1992a). *Desafío Aceptado I*. Buenos Aires: SECYT.
-

- Miguez, E. J. (2016). La universidad como mercado laboral para jóvenes historiadores. *Investigaciones y Ensayos*, (63), 67-80.
- Neiburg, F. (1988). *Los intelectuales y la invención del peronismo*. Buenos Aires: Alianza.
- Niembro, A. y Starobinsky, G. (julio-diciembre de 2021). Sistemas regionales de ciencia, tecnología e innovación en la periferia de la periferia: un análisis de las provincias argentinas (2010-2017). *Estudios Socioterritoriales - Revista de Geografía*, (30), Artículo 097.
- Niembro, A. (2020a). ¿Federalización de la ciencia y tecnología en Argentina? La carrera del investigador de CONICET (2010-2019). *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 31(60), 1-33.
- Oteiza, E. (1992). Prologo. En E. Oteiza (coord.), *La política de investigación científica y tecnológica argentina: historia y perspectivas*. (pp. 7-11). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Perel, E.; Raíces, E. y Perel, M. (2006). *Universidad y dictadura. Derecho, entre la liberación y el orden (1973/83)*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Prego, C. y Vallejos, O. (comps.) (2010). *La de la ciencia argentina: instituciones, procesos y actores en la universidad argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Biblos.
- Pucciarelli, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. R. Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura* (pp. 99-171). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, (14-15), 239-269.
- Riquelme, G. C. (2008). Acerca de la producción y circulación del conocimiento, y de la sinergia pedagógica en las funciones docencia, investigación, transferencia y extensión. En G. C. Riquelme (ed.), *Las universidades frente a las demandas sociales y productivas. Capacidades de los grupos de docencia e investigación en la producción y circulación del conocimiento*. Tomo I. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rodríguez, L. (2011). Los nacionalistas católicos de Cabildo y la educación durante la última dictadura en Argentina. *Anuario de Estudios Americanos*, 68(1), 253-277.
- Rodríguez, L. y Soprano, G. (2009). La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983). *Nouveaux Mondes. Mondes Nouveaux*. CERMA-Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1-25.
- Rip, A. (1996). La república de la ciencia en los años noventa. *Zona Abierta*, 75(76), 1-19.
- Sánchez, J. J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y política (una manera de diferenciarlos). En B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y política en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (pp. 217-265). México: Editorial UNAM.
-

Sanz Menéndez, L. (1997). *Estado, Ciencia y Tecnología en España: 1939-1997*. Madrid: Alianza Universidad.

Sarthou, N. (2019). Tendencias en la evaluación de la ciencia en Argentina: género, federalización y temas estratégicos. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 30(59), 37-73.

Svampa, F. y Aguiar, D. (2019a). Los consejos de investigación y la tensión entre culturas burocráticas y académicas. El caso del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (1983-1989). *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 30(5), 1-36.

----- (2022b). Gobernanza y gobernabilidad en los actores directivos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas entre 1983-2002. *UCRONIAS*, (6), 61-92.

Szpeiner, A. y Jeppesen, C. (18 al 20 de septiembre de 2013). *Políticas de Federalización en Ciencia y Tecnología: Avances en el CONICET* (Ponencia) VII Congreso Argentino de la Administración Pública, Mendoza, pp. 18-20.

Toulmin, S. (1977). *La comprensión humana*. Madrid: Alianza Universidad.

Unzué, M. (2015). Nuevas políticas públicas de formación de doctores en Argentina. *Sociedad*, (34), 12-34.

Unzué, M. y Emiliozzi, S. (2017). Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015. *Temas y Debates*, (33), 13-33.

Vaccarezza, L. (1999). *La institucionalización de la transferencia de tecnología en las universidades argentinas*. Buenos Aires: mimeo.

Whitley, R. (2011). Changing Governance and Authority Relations in the Public Sciences. [Cambiando las Relaciones de Gobernanza y Autoridad en las Ciencias Públicas]. *Minerva*, 49(4), 359-385.

----- (2012). *La organización intelectual y social de las ciencias*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Weinberg, G. (1987). Aspectos del vaciamiento de la universidad argentina durante los regímenes militares recientes. En *Universidad y política en América Latina / Rectoría de la UNAM* (pp. 15-34). México: UNAM.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1980). Programa de desarrollo de centros regionales. BID-CONICET.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1984). CONICET. Informe de las actividades 1976-1982. CONICET.

---

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1985). Boletín informativo. CONICET. Nº 133. CONICET.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (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. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1989). Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Panorama General. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1989). Aportes para una memoria (enero 1984-julio 1988). Nuevos mecanismos y actividades conexas de promoción y apoyo a la investigación. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2006). Ciencia y tecnología para el desarrollo. Edición Nacional Editora e Impresora.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET (2022b). *Evolución de la dotación entre 1985 y 2020*. Cuaderno de Trabajo Nº 1, Proyecto Estudios de Trayectorias de Investigadoras e Investigadores del CONICET 1985-2020. Buenos Aires: CONICET.

MINCYT (2013). Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos (2012-2015). Buenos Aires: MINCYT.

RICYT (2009). Indicadores de trayectorias de los investigadores iberoamericanos: avances del manual de Buenos Aires y resultados de su validación técnica, Buenos Aires, RICYT.

Secretaría de Ciencia y Técnica (1989). Memoria crítica de una gestión. 1983-1989. Ministerio de Educación y Justicia. Secretaría de Ciencia y Técnica. Talleres Gráficos Litodar.

Secretaría de Ciencia y Técnica /Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1995a). El CONICET recuperó su autarquía plena suspendida desde 1991. Noticias - Boletín Editado por la SECYT/CONICET, Nº5.

## LISTA DE REFERENCIAS DOCUMENTALES

Decreto-Ley Nº1291. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de febrero de 1958.

Ley Nº 20464. Boletín Oficial de la República Argentina, 18 de junio de 1973.

Ley Nº 25467. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de agosto de 2001.

Ley Nº 24521. Boletín Oficial de la República Argentina, 20 de julio de 1995.

Ley Nº 20254. Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de agosto de 1973.

Resolución del Presidente del CONICET N° 511, 14 de junio de 1984.

Resolución de Directorio del CONICET N° 1636, 15 de octubre de 1987.

Resolución de Directorio del CONICET N° 2275, 29 de diciembre de 1987.

Resolución de Directorio del CONICET N° 542, 7 de mayo de 1998.

Resolución de Directorio del CONICET N° 1749, 24 de septiembre de 1998.

Resolución de Directorio del CONICET N° 1340, 30 de agosto de 2002.

## ENTREVISTAS

Abeledo, Carlos. Presidente del CONICET (1984-1989). Entrevista realizada por Fernando Svampa en junio de 2018.

Brem, Jose. Director del Centro de Diagnóstico e Investigaciones Veterinarias de Formosa (CEDIVEF) en la década de 1980. Entrevista realizada por Fernando Svampa en 2019.

Bazán, Armando. Miembro de la Comisión Asesora de Historia y Antropología (Res. N° 293 de 1996). Entrevista realizada por Fernando Svampa en agosto de 2018.

Quel, J. Eduardo. Director del CEILAP-CITEFA-CONICET en la década de 1980. Entrevista realizada por Fernando Svampa en julio de 2019.

Neiff, Juan José. Director del Centro de Ecología Aplicada del Litoral (CECOAL) (1985-2015). Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2019.

Merlino, Rodolfo J. Investigador Independiente CIC del CONICET en 1986. Entrevista realizada por Fernando Svampa en marzo de 2019.

Tezón, Jorge Guillermo . Gerente de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. Entrevista realizada por Fernando Svampa en septiembre de 2022.

Sábato, Hilda. Asesora para la reconstitución de las Comisiones de Ciencias Sociales y Humanidades del CONICET (1984). Entrevista realizada por Fernando Svampa en noviembre de 2018.

---