

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN
Instituto de Investigaciones Políticas
Escuela de Política y Gobierno/CONICET
Universidad Nacional de San Martín 20 y 21 de abril 2022

Panel “Rupturas y Continuidades de la Gestión Estatal Argentina en los Últimos Veinte Años”

Coordinador: Carlos H. Acuña

RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN LAS POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
LOS CASOS DEL MINCYT, LA AGENCIA Y EL CONICET

Elsa B. Pereyra (EPyG/UNSAM y UNGS)

PRESENTACIÓN

La reconstrucción del desarrollo histórico del estado y la administración pública nacional constituye una empresa de largo aliento que reúne un nutrido arco de disciplinas dentro del campo de las ciencias sociales, y tiene a los historiadores como animadores principales de las líneas de investigación que desde principios de este siglo se fueron abriendo camino.

Una de las preguntas centrales que alimenta estos estudios es, sin dudas, la relacionada con la cuestión del cambio y continuidad en el papel del estado en la sociedad, el desarrollo de sus funciones a lo largo del tiempo, y los modos de concebir el trabajo público –lo que involucra elencos y estructuras de la gestión-. A este respecto, en un ensayo que hicimos hace un tiempo con Patricia Berrotarán,¹ sosteníamos que sabemos bastante sobre las dinámicas de cambio y continuidad que ha experimentado el estado nacional –que en gran medida tienen correlato con los ciclos de acumulación. Pero nuestro conocimiento es mucho más incompleto en lo que concierne a esas mismas dinámicas cuando lo que ponemos en la mira es la administración pública. Conjeturamos en ese ensayo la posibilidad de advertir temporalidades distintas en una y otra dimensión del estado.

La crisis de 2001 constituye una coyuntura crítica que invita a revisar esa conjetura más de cerca. Si ella supuso un parteaguas en muchos planos de la vida social, y abrió ciertas condiciones de posibilidad para una redefinición en el papel del estado, ¿qué implicancias tuvo en la administración pública nacional? ¿Es posible establecer, en todo caso, correlaciones entre los cambios en el papel del estado y los que eventualmente tuvieron lugar en la administración pública? Y si así fuera, ¿de qué tipo de rupturas y/o cambios estaríamos hablando?

En este trabajo reviso los materiales y fuentes que utilicé para el análisis del desarrollo reciente de la burocracia nacional a cargo de la gestión de la ciencia y la tecnología (CyT de aquí en adelante)² a la luz de estas preguntas.

En la primera sección reseño brevemente la evolución reciente de la gestión de CyT, para inscribir en esa dinámica la coyuntura crítica de 2001. El análisis se centra en los tres organismos decisivos a cargo de esa gestión –la Secretaría de Ciencia y Técnica devenida Ministerio en 2007 (SECyT/MINCyT), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científico Tecnológica

¹ Berrotarán y Pereyra (2012).

² Pereyra y Montes (en prensa).

(ANPCyT)³-. Son consideradas tanto las innovaciones en materia de organización y distribución de las funciones para la gestión del sistema CyT, como el comportamiento de la asignación de presupuesto y personal.

A continuación, realizo una composición general de las burocracias que integran estos tres organismos, cuyos rasgos fueron amasándose como consecuencia de prolongadas trayectorias y la construcción de tradiciones de trabajo que, más allá de haber sido conmovidas por la coyuntura crítica de 2001, perduraron y se vieron realizadas cuando la cuestión de la CyT ocupó un lugar más destacado en la agenda gubernamental.

El trabajo cierra con unas conclusiones en las se recogen los principales argumentos en él contenidos. Se destacan la continuidad y la especialización en el desarrollo reciente de los organismos de gestión de CyT. La crisis de 2001 tuvo escasa –si no nula- incidencia en ese desarrollo, pero permitió la redefinición de las políticas de CyT como consecuencia del lugar que este campo ocupó en la agenda gubernamental.

CONTINUIDAD

Las coyunturas críticas abren condiciones y oportunidades para transformaciones en los arreglos sociales y el balance de poder en la sociedad, pero ello no siempre se verifica ni, en todo caso, ocurre en forma simultánea en las diversas esferas de la actividad social. Los desfases y disonancias constituyen rasgos distintivos en estos procesos. Aun así, solemos incurrir en el error de establecer una relación directa entre coyuntura crítica y cambios, y cuando los cambios no ocurren o lo hacen con una dinámica que parece no responder a esa coyuntura, tendemos a atribuir esos destiempos a anomalías o desvíos en el desarrollo de los procesos impulsados por lxs agentes. El análisis de las políticas públicas, en todo caso, está repleto de ejemplos en este sentido. Es por ello que resulta importante remarcar la necesidad de trabajar con series de tiempo largas, de manera que sea posible analizar y comprender trayectorias que las más de las veces escapan a ese tipo de apreciaciones simplistas y mecánicas y, por consiguiente, darle al tiempo el lugar que se merece en la explicación.

Luego, las coyunturas críticas no afectan o impactan en las diversas esferas de actividad social por igual. Es más, puede ocurrir que ciertos campos de actividad queden al margen de sus

³ Actualmente se denomina Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (I+D+i). En este trabajo se conserva el nombre que tuvo desde su creación y durante el período considerado en la investigación (2000-2015), de manera que se hace referencia a ella por la sigla o simplemente como "Agencia".

efectos o impactos, o los verifiquen de manera leve. Este parece ser el caso de la administración pública nacional en relación con la crisis de 2001. Las transformaciones operadas como consecuencia de la reforma del estado de inicios de la década de 1990 continuaron su curso sin que se registrara cambios significativos en su concepción. La crisis de 2001 supuso la implosión del régimen sustentado en la convertibilidad, y aún cuando puso en cuestión al grueso de la dirigencia política, fue una parte de la misma la que logró reabsorberla y capitalizarla. La nueva dirección política –que para simplificar y a riesgo de abrir un debate, caracterizo como “neodesarrollista”-, replanteó en alguna medida la dinámica económica de la década previa, así como el sentido de numerosas y relevantes políticas públicas en diversos campos de la actuación estatal que buscaron la redistribución del ingreso y la atención de las necesidades de los sectores sociales más vulnerables. Pero ello se verificó sin modificar en lo sustancial el “aparato” del estado –la administración pública-; más bien, se siguieron los lineamientos generales que fueron acuñados en la década de 1990 –tributarios de la “nueva gestión pública”-, y las estructuras de gestión –así como los equipos y elencos existentes- fueron aprovechadas para el desarrollo de políticas públicas renovadas en su contenido y dirección.

El caso de las agencias encargadas de la gestión de la CyT es elocuente a este respecto. Pero si a partir de su análisis es posible advertir la pertinencia del argumento de la continuidad –lo que brinda el título de este apartado-, también surgen algunas especificidades –consideradas en el siguiente apartado-. Qué tan singular resulta entonces la experiencia del trabajo público en este campo, es una pregunta cuya respuesta demanda la exploración en otros campos o subsistemas de políticas públicas.

Organización de las estructuras de gestión

Desde la recuperación de la democracia en 1983, los actores políticos y estatales plantearon la necesidad de reestructurar el campo científico-tecnológico. Ello impulsó una agenda que buscó alterar la distribución de los recursos de poder dentro del mismo: el fortalecimiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica (creada en 1973 sobre la base de la preexistente de 1969) en su papel de organismo rector de las políticas de CyT, la reducción del poder que de hecho tenía el CONICET en ese terreno, la planificación plurianual en base a los requerimientos de desarrollo socioproductivo y el modelo propuesto por las autoridades políticas, direccionando

el trabajo de investigación hacia áreas prioritarias y de vacancia, y el fortalecimiento de la función de investigación en las universidades.

Estas líneas programáticas lograron un momento de definición e implementación durante la década de 1990. Si a principios de ella la promulgación de la Ley 23.877, de Innovación Tecnológica, daba un paso decisivo en el desarrollo de instrumentos para la vinculación entre el mundo de la ciencia y el mundo productivo, la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) por el decreto 1.660/96 suponía la concentración de los diversos instrumentos de promoción de proyectos de I+D en un organismo especializado, quitándole al CONICET una poderosa herramienta.⁴ Por el decreto 1.273/96 se estableció, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC), con el propósito de que los diversos ministerios participaran en la definición de las políticas y estrategias de CyT. En la misma línea, en 1997 se creó el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT) como instancia de articulación y coordinación de iniciativas, estrategias y prioridades de I+D entre las provincias y Nación.

Estas innovaciones serían coronadas con la sanción, en agosto de 2001, de la Ley 25.467, por la que se instituyó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), y en la que se condensaban las transformaciones transitadas, precisándose las responsabilidades del estado en materia de promoción del desarrollo científico-tecnológico, la estructura del sistema y las pautas para su financiamiento y evaluación.

Todas estas iniciativas tuvieron origen en el seno del sistema de CyT, y se caracterizaron por una fuerte conexión con la agenda internacional que para ese entonces se venía planteando en este campo, y que giró en torno de la idea de los sistemas de innovación (Mallo 2011; Albornoz y Gordon 2011). Las mismas contaron con el apoyo aislado de segundas filas de los elencos gubernamentales, que no encontraron obstáculos por el carácter marginal que la cuestión ocupaba en la agenda del gobierno (Del Bello, 2014).

En los inicios del siglo XXI esos desarrollos de la década anterior fueron potenciados a partir de la jerarquización del campo, por medio de la creación del MINCyT a fines de 2007. Esto estuvo en consonancia con la visibilización que los gobiernos kirchneristas buscaron darle a la cuestión de la CyT, y el papel que en la construcción de su proyecto político ella ocupaba. Si bien esta innovación no es menor, ella se monta sobre las preexistentes, y es en realidad en las

⁴ Este despojo fue sin embargo parcial, ya que el organismo conservó funciones de promoción por medio del financiamiento de becas doctorales y posdoctorales, así como de proyectos de investigación.

políticas impulsadas para el sector donde puede advertirse un contraste pronunciado entre el escenario de la década de 1990 y el surgido a partir de la crisis de 2001 y, fundamentalmente, el desarrollo de la experiencia kirchnerista de gobierno.⁵

La prioridad asignada a la CyT se debilitaría significativamente a partir de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), durante la cual el campo recuperaría el lugar marginal en la agenda gubernamental que lo ha caracterizado históricamente. Esa pérdida de relevancia se puso de manifiesto en el retroceso de la inversión en CyT y la supresión del rango ministerial que el área había logrado en 2007. La actual gestión del presidente Alberto Fernández iniciada a fines de 2019 expresó su intención de retomar la agenda del desarrollo con inclusión social, de manera tal que la CyT volvería a ser una prioridad para ese fin.⁶

Como consecuencia del desarrollo histórico brevemente reseñado, quedó configurado un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación dentro del cual es observable cierta “división del trabajo” que buscó separar las funciones de planificación y definición de las políticas de CTI, la promoción de las actividades de I+D, y su ejecución. El MINCyT se reserva la regulación general del SNCTI, contando para ello con diversas instancias colegiadas como GACTEC, COFECyT y Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT), y con el desarrollo de la actividad de planificación que bajo la forma de planes de distinto alcance, busca imprimir dirección al trabajo de I+D. La ANPCyT cumple la función de promoción, por medio de diversas líneas de financiamiento de proyectos de I+D, convirtiéndose en el principal “brazo financiero” del sistema CyT. El CONICET, por su parte, combina funciones de promoción y gestión de la actividad sustantiva –la ejecución de proyectos I+D en los institutos y centros de investigación que nuclea-, ya que administra las carreras de investigador y personal de apoyo, y gestiona becas e incentivos para el desarrollo de proyectos de investigación. Por último, los diversos centros e institutos de investigación –gran parte de ellos pertenecientes al CONICET, pero también, por fuera de ese

⁵ Entre esas medidas de política se destacaron las siguientes: el aumento del presupuesto educativo, incluyendo el destinado a las universidades, hasta llegar al 6 por ciento del PBI; la creación de nuevas universidades; el aumento de los recursos destinados al campo de CyT –que tenía como meta el 1 por ciento del PBI, aunque nunca alcanzó en el período considerado esa proporción-, traducido tanto en el aumento de los salarios de los investigadores como en el incremento de las becas, así como en la repatriación de investigadores radicados en el exterior y el equipamiento de laboratorios; la reanudación de la práctica de planificación por medio de la elaboración de propuestas plurianuales y la creación de empresas de alta tecnología (Albornoz y Gordon, 2011; Isturiz, 2015; Emiliozzi y Unzué, 2015).

⁶ Esta intención por cierto se produce en un contexto bien diferente y atravesado por las extraordinarias y críticas condiciones impuestas tanto por la crisis económica como por la derivada de la pandemia de la Covid-19. Más allá de esto, la preservación de la inversión en educación y CyT tanto en el presupuesto como en la renegociación de las condiciones del préstamo que el anterior gobierno tomara con el FMI, parecen brindar algún sostén a la misma.

organismo, inscriptos en las universidades y otras áreas de gestión pública- desarrollan la función de ejecución.⁷

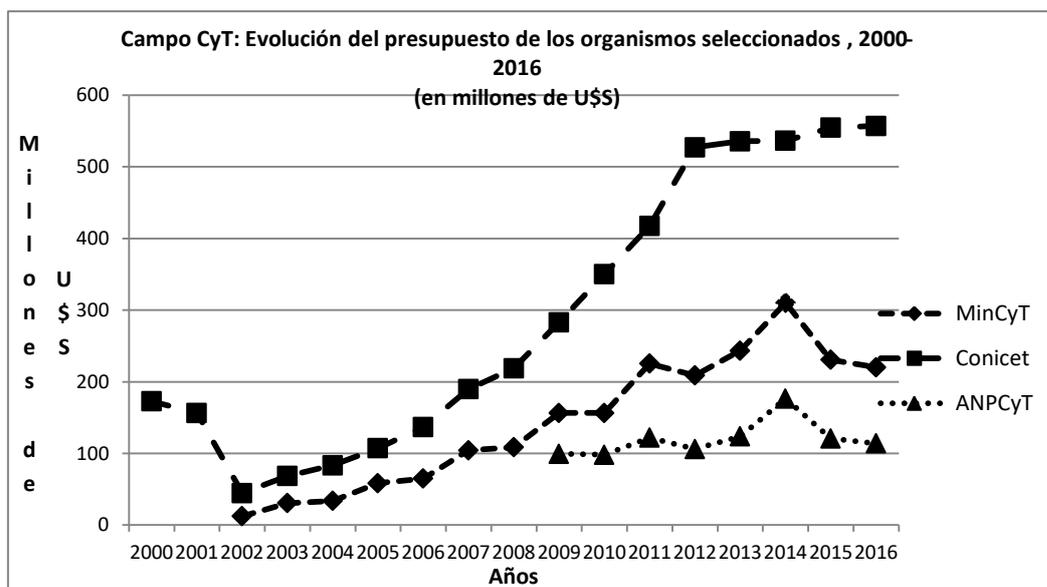
Componentes materiales: presupuesto y personal

En términos presupuestarios,⁸ y aún cuando la serie disponible arranca en el año 2000 y es completa sólo para el CONICET, el Gráfico 1 permite observar que, al igual que para el conjunto de la administración pública nacional, los recursos asignados a las agencias encargadas de la regulación y gestión del campo de CyT experimentaron una caída como consecuencia de la crisis de 2001, luego de lo cual crecieron de manera sostenida y continua, resistiendo incluso el impacto de la crisis iniciada en 2008. Se observa cierto retroceso y aun descenso a partir de 2011 -en consonancia con el estancamiento general de la economía argentina-, con excepción de los correspondientes al CONICET, que muestran una tendencia al amesetamiento.

⁷ No reproducimos aquí, por cuestiones de espacio, el detalle de ese conjunto. Para esta información se puede consultar el portal de Información de Ciencia y Tecnología Argentino –SICYTar- del MINCyT: <https://sicytar.MINCyT.gob.ar/estadisticas/#/instituciones> [visita 12-02-2021].

⁸ La reconstrucción de la información presupuestaria se ha realizado a partir de las siguientes fuentes: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto, Cuenta de Inversión años 2000 a 2016, para el total nacional; “Estudio de sectores y organismos desde la óptica del Presupuesto Nacional” (2017), análisis realizado por Julieta Olivieri, para el MINCyT, la Agencia y el CONICET; y Stefani (2017). Siguiendo la metodología adoptada por este último, los valores del presupuesto se convierten a dólares en base a la serie del tipo de cambio del BCRA, a los efectos de evitar las distorsiones asociadas con la dinámica inflacionaria de la economía nacional a lo largo del período objeto de análisis. Por cuestiones de espacio se incluyen sólo algunos gráficos elaborados a partir de los cuadros en los que se ha sistematizado tal información.

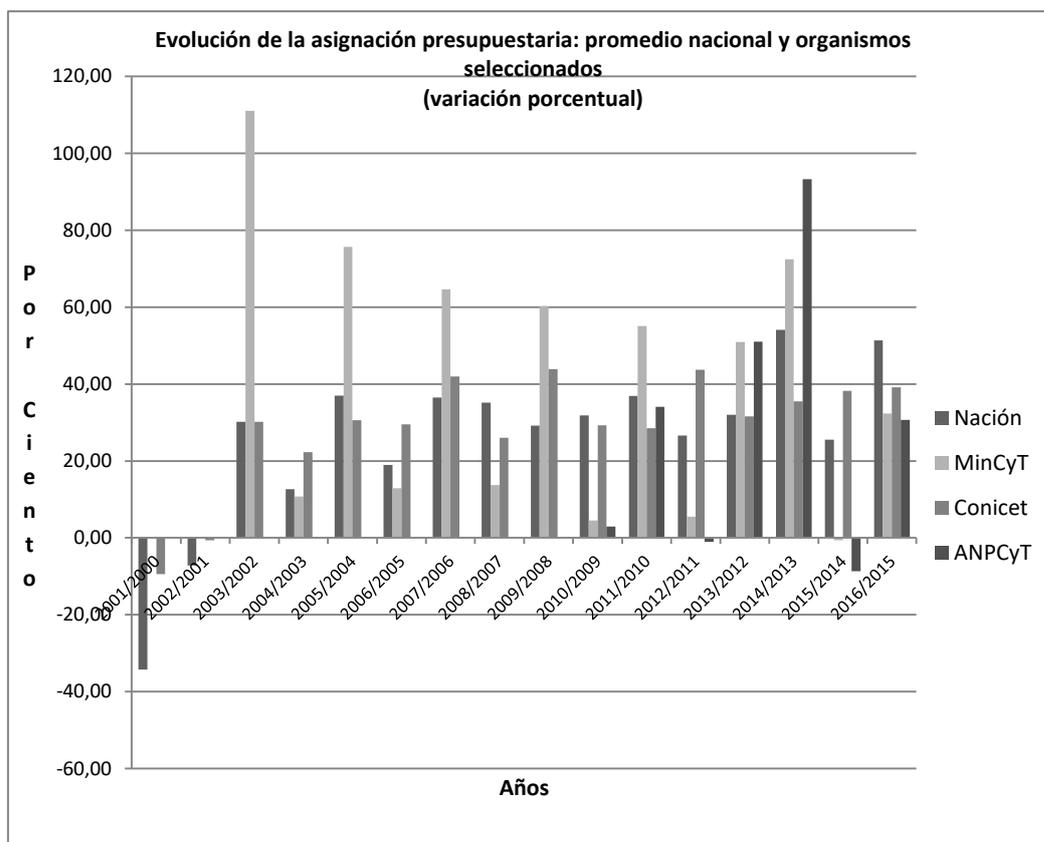
Gráfico 1



Fuentes: Elaboración propia en base a la información aportada por: a) Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto, Cuenta de Inversión años 2000 a 2016; b) Estudio de sectores y organismos desde la óptica del Presupuesto Nacional, 2017; y c) Banco Central de la República Argentina, Tipo de Cambio de Referencia - Comunicación "A" 3500 (Mayorista).

El análisis de la participación porcentual que tuvieron los distintos organismos en el presupuesto permite apreciar, según lo muestra el Gráfico 2, matices vinculados tanto con las estrategias de los gobiernos en relación con el lugar que la CyT ocupó en sus respectivas agendas, como con las capacidades para retener los recursos en contextos de mayores dificultades y escaseces. El crecimiento en la participación que las oficinas de CyT tuvieron de año en año fue, en líneas generales, mayor al del total general. En los años en que el incremento presupuestario fue negativo (los primeros de la serie), el retroceso fue menos pronunciado. Luego, en consonancia con el comportamiento de la inversión en I+D en proporción del PBI, el año 2008 registra una disminución en la participación, comportamiento que se repetiría en años siguientes.

Gráfico 2



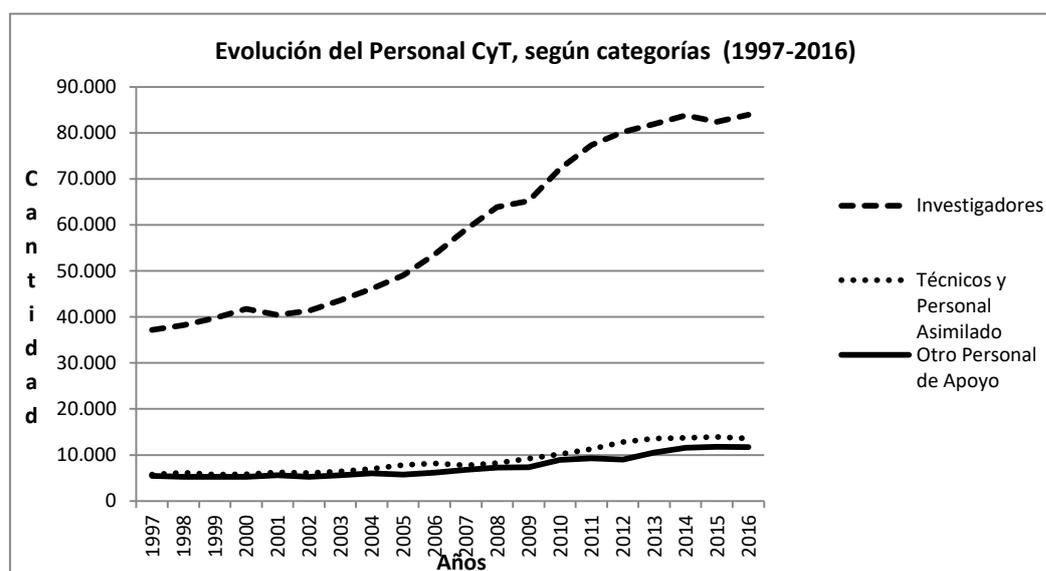
Fuentes: Elaboración propia en base a la información aportada por: a) Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto, Cuenta de Inversión años 2000 a 2016; b) Estudio de sectores y organismos desde la óptica del Presupuesto Nacional, 2017; y c) Banco Central de la República Argentina, Tipo de Cambio de Referencia - Comunicación "A" 3500 (Mayorista).

La asignación presupuestaria para el sistema científico-tecnológico tuvo, en suma, un comportamiento consistente con el lugar que los gobiernos le dieron dentro de la agenda, y el amesetamiento asociado con las dificultades de la economía se continuaría y profundizaría desde la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos, en que la variación porcentual de los recursos presupuestados se ubica siempre por debajo del promedio del crecimiento del presupuesto total, afectando en particular a la ANPCyT, y en menor medida al CONICET, que logró sostener un comportamiento más favorable (Stefani, 2017 y 2018).

En lo que concierne al personal, el análisis de la información aportada por la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICyT) –que comprende al SNCTI en su conjunto y arranca en el año 1997-, permite observar la expansión asociada con el incremento de los investigadores incorporados al sistema, en consonancia con el comportamiento del presupuesto: en el año 2000 se registraban alrededor de 40 mil

investigadores, cantidad que sufrió un leve retroceso en la crisis de 2001, para recuperar su dinámica ascendente y alcanzar, en el año 2015, a poco más de 82 mil (Gráfico 3). Ese incremento muestra un ritmo mucho más intenso que el observado en el caso de las dos categorías restantes, las del personal técnico (de alrededor de 5.800 a 13.900 para 2000 y 2015, respectivamente) y el personal de apoyo (de alrededor de 5.300 a 11.800 para los mismos años, respectivamente), que por otra parte tienden al estancamiento e incluso disminución en los últimos años de la serie.

Gráfico 3

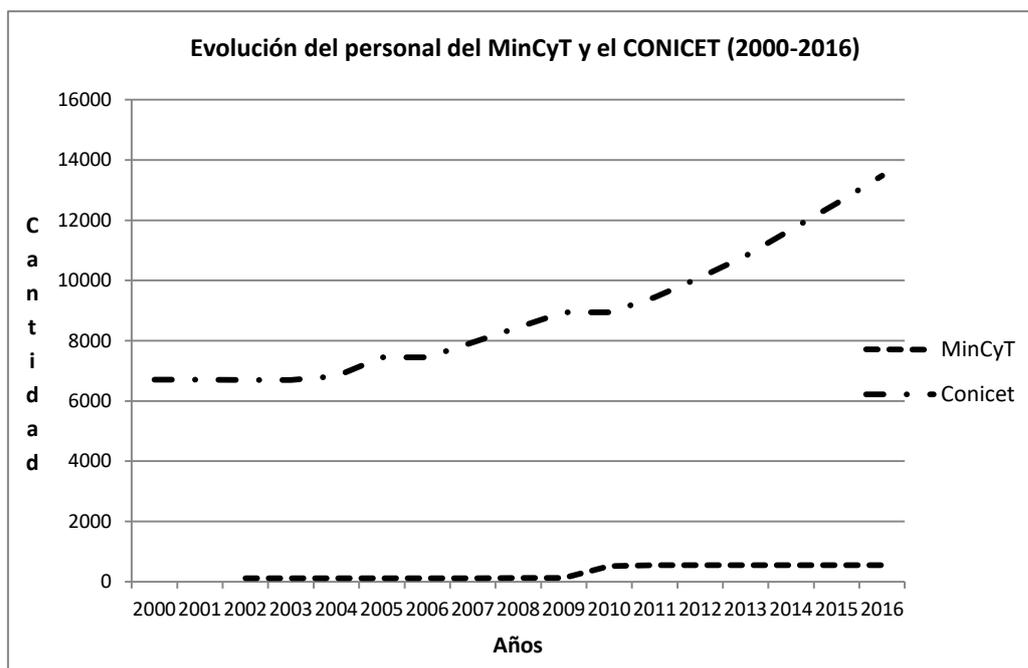


Fuente: Elaboración propia en base a los datos aportados por RICyT
http://dev.riicyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PERSOPF&start_year=1990

Ese retroceso en la cantidad de investigadores del SNCTI en 2001/2002 se manifestó en el CONICET y el MINCyT,⁹ aun cuando, como lo muestra el Gráfico 4, la variación negativa fue tenue y, en el conjunto de la serie, prácticamente imperceptible.

⁹ Al momento de desarrollar la investigación que está en la base de esta comunicación, tuvimos un desencuentro con la información correspondiente al personal de la ANPCyT que no pudo ser remediado antes de su conclusión, y que tampoco se ha resuelto para esta ocasión. De manera que no se registran los datos precisos tal como han sido sistematizados en Salas (2017), que constituye la fuente principal. En los inicios de la ANPCyT, según informó uno de los funcionarios entrevistados, el personal rondaba en alrededor de 80 agentes, y hacia 2015 ascendía aproximadamente a un total de 200. Luego, en las entrevistas realizadas se destacó la continuidad de los agentes, de lo que se desprende que la crisis de 2001 fue sobrellevada sin mayores consecuencias en este aspecto.

Gráfico 4



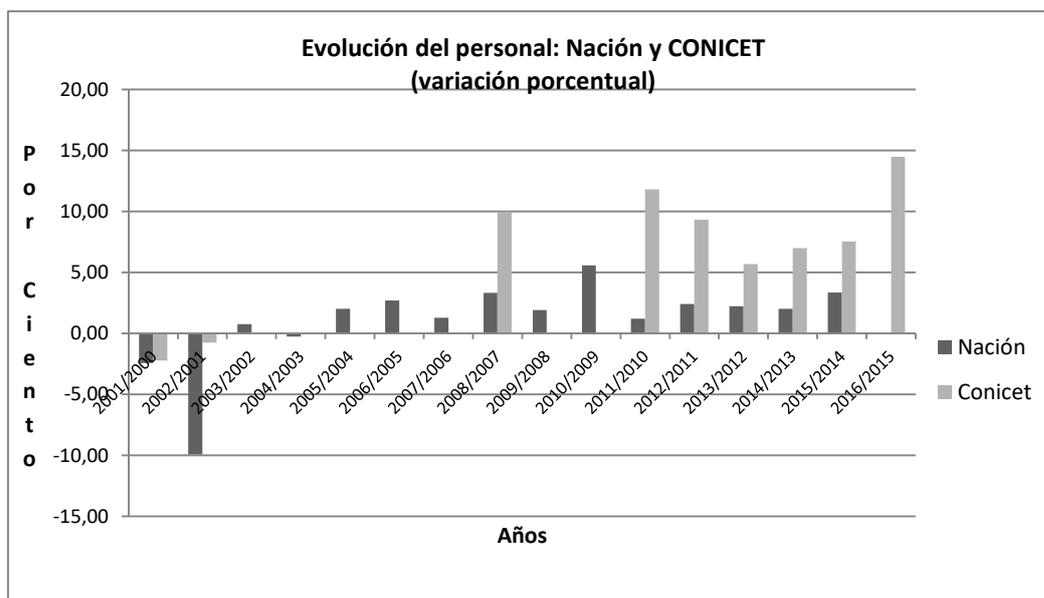
Fuente: Elaboración propia en base a Salas (2017).

Se observa que, a partir de su creación, el MINCyT incrementó notablemente su personal, ya que la SECyT tenía en el año 2002 114 agentes, y a partir de 2008 se quintuplicaron, pasando a ser 546 en el año 2015.¹⁰

Y tal como fuera advertido en el análisis de la evolución del presupuesto, el personal del campo de CyT creció, como lo muestra el Gráfico 5, a un ritmo mayor que el total de la administración pública nacional, y en los años iniciales de la serie en que hubo disminución de plantas, los organismos tuvieron un comportamiento negativo más atenuado: si de 2001 a 2002, en plena crisis, la administración pública nacional perdió cerca del 10 por ciento del personal, el de la SECyT se mantuvo, y el CONICET experimentó un muy leve retroceso del 0,18 por ciento.

¹⁰ Ello no obedeció solamente a la necesidad de incorporar áreas de apoyo que hasta ese momento se resolvían en el marco de la dependencia previa –típicamente lo referido a aspectos legales y de gestión del personal-. También fue consecuencia del proceso de regularización de agentes que habían ingresado como contratados.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal para Nación, y Salas (2017) para el CONICET.

Todo parece indicar, entonces, que la crisis de 2001 tuvo un impacto muy leve en los componentes materiales de los organismos de gestión de la CyT. Sus estructuras tampoco se vieron redefinidas ni en el transcurso de la crisis ni como consecuencia de ella. Más significativo aún, cuando en el curso de la investigación solicitamos a lxs entrevistadxs que identificaran los principales hitos que jalonaron el desarrollo reciente del campo de su actuación, la crisis de 2001 brilló por su ausencia.

En los testimonios se hacen algunas referencias a ahogos financieros (pago de becas en el exterior en CONICET; funcionamiento de la línea FONTAR en la ANPCyT) o cambios en la modalidad de contratación (funcionario MINCyT), pero en verdad son muy puntuales. De entre ellos, rescato el que cito a continuación:

me invitaron a venir a trabajar acá cuando en el 2001 se produjo la situación que tuvimos ... se formó un equipo, no había un peso, en el 2002 era crítico, lo único que había era financiamiento externo, había un crédito aprobado que estaba disponible. Con algunas herramientas muy poco usadas de la administración pública ... cedimos prácticamente todo el presupuesto de Fuente 11 que es Tesoro Nacional, a cambio de presupuesto de Fuente 22, porque ... teníamos el crédito aprobado y teníamos los dólares ... Y se reactivó toda la actividad de la Agencia ... se dio un “subsidio” que fue una transferencia en definitiva, al CONICET ... para pagar la luz ... estaba todo parado más que para hacer, porque estaba todo en marcha pero con un *impasse* producto de la crisis tanto política como económica, y falta de orientación, cómo seguimos, hacia dónde seguimos. Pero básicamente creo que la virtud de todos los que continuaron, [Julio] Luna, [Tulio]

Del Bono, [Lino]Baraño, fue darle continuidad a lo que había dejado el anterior,¹¹ e incorporar nuevos proyectos (MINCyT, Área Administración, cuarta línea).

Aquí aparece expresado el recurso a una caja de herramientas amplia que las autoridades surgidas de la crisis de 2001 desplegaron para aminorar su impacto, y también la continuidad en el desarrollo de los lineamientos que habían sido forjados con anterioridad a la misma. El “cómo seguir” pareció resolverse a partir del lugar que la CyT ocuparía en la agenda de los gobiernos kirchneristas, condiciones para el despliegue de la(s) burocracia(s) de los organismos de CyT, que desarrollaron una alta dosis de “weberianismo en sangre”.

ESPECIALIZACIÓN

La pretensión de establecer una división del trabajo tal que las funciones de planificación y regulación, promoción y ejecución de las políticas de CyT estuvieran separadas, encontró límites en las tradiciones y prácticas construidas y consolidadas desde el momento en que estas organizaciones fueron creadas y se desarrollaron. Aun así, la especialización relativa resultante de esta división del trabajo tuvo expresión en el modo en que se organizó cada uno de estos organismos, y contribuyó a calificar a su personal.

Es posible avanzar en el conocimiento de estos mundos de la burocracia estatal a partir de la identificación y análisis de los cuadros administrativos según las posiciones que ocupan, los saberes que poseen, los productos que realizan y los recursos que movilizan. Estos atributos se manifiestan o ponen en juego en las interacciones que los cuadros administrativos entablan para el desarrollo de su actividad; interacciones que involucran tanto a pares, superiores y subordinados en el propio ámbito de trabajo, como a actores políticos y a los destinatarios de los bienes, servicios o regulaciones producidos por los organismos.

Sobre esa base, en este apartado sintetizo los principales hallazgos que produjimos en relación con la burocracia de los tres organismos del campo CyT analizados, considerando los rasgos

¹¹ Aquí se mencionan a las autoridades que dirigieron la SECyT, luego MINCyT, desde el 2002. El “anterior” respecto del cual se advierte continuidad, hace referencia a Carlos del Bello, artífice de los grandes cambios de mediados de la década de 1990. Las gestiones de Dante Caputo primero y Adriana Puiggrós luego durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) fueron poco trascendentes.

compartidos por los agentes así como los que dan cuenta de su especialización relativa y, por consiguiente, permiten hablar de perfiles específicos.¹²

Lo que los une

La burocracia CyT se caracteriza por la estabilidad y permanencia en las posiciones ocupadas, de suerte que el grueso de las plantas presenta una antigüedad considerable.¹³ Esto nos habla de una burocracia madura. Si bien los equipos experimentan renovación, ésta ocurre sin que signifique desplazamientos de los cuadros preexistentes que, por lo general, concluyen su trayectoria laboral con el retiro por jubilación. La creación del MINCyT a fines de 2007 condujo a una ampliación importante en la dotación del personal que no obedeció única y exclusivamente a las necesidades derivadas del cambio de rango, sino también a la expansión de las actividades de gestión sustantiva.¹⁴

Esta permanencia y estabilidad ha favorecido en el grueso de los cuadros el desarrollo de un arraigado sentimiento de pertenencia, lo que alcanza no sólo a los perfiles técnicos sino también a los administrativos.

El trabajo está asociado con lo público, y lo público es entendido como producción de bienes colectivos. La creencia en el potencial de transformación social que depara el trabajo público surge con mayor claridad en los agentes que tuvieron algún paso por el ámbito privado –en general en los inicios de sus trayectorias-. Ello les permite comparar ambas experiencias y valorar lo público desde otro lugar, al punto de idealizar al estado –en mayor medida que a la administración pública- como vector facilitador.¹⁵

La percepción sobre lo que los trabajadores hacen y son, su contribución al desarrollo de la CyT nacional, y el carácter público que este desarrollo supone, se inscribe en una

¹² Por cierto esto abre la discusión sobre la pertinencia de hablar de burocracia o de burocracias. Es una discusión estimulante, y la investigación realizada busca contribuir a ella. Pero para facilitar el desarrollo de lo que sigue, empleo el término en singular.

¹³ En muchos de los entrevistados la experiencia de trabajo se circunscribe únicamente al ámbito público y, dentro de ello, a la agencia en la que trabajaban al momento de realizarse las entrevistas. Aun cuando no hay suficientes elementos para extender estas características al conjunto de los trabajadores, es altamente probable que sea una experiencia compartida por un gran número de ellos.

¹⁴ Esta expansión explica el notable descenso en la antigüedad promedio –y en menor medida de la edad promedio- del personal, tal como surge de la información aportada por el Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRHU) y la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), sistematizada en Salas (2017).

¹⁵ El contraste con esta aproximación general proviene de algunos técnicos que trabajan en la ANPCyT, y particularmente en el Fondo cuyo público es el sector empresario –el FONTAR-, en los cuales el ámbito privado y las empresas aparecen asociados con la eficiencia, la claridad de objetivos y el adecuado uso de los recursos, atributos que estarían más desdibujados o ausentes en el sector público.

composición difusa del propio campo CyT, expresión de las típicas dificultades que los agentes tienen para construir una visión completa del estado y la administración pública que integran. Es así que para los trabajadores el horizonte del campo CyT no sobrepasa por lo general los límites estrechos de su espacio inmediato de actuación, y es observable la tendencia a asignar al ámbito de pertenencia una mayor relevancia de la que posee en el conjunto. Esta perspectiva más acotada también es producto de la escasa interacción que los organismos tienen entre sí.

El avance de las credenciales de nivel superior y posgrado es notable en el conjunto de los elencos analizados, destacándose en particular su crecimiento en el MINCyT.¹⁶ Pero más allá de la formación especializada en algún campo de conocimiento o profesión como consecuencia del paso por instancias de educación superior –grado y posgrado–, o bien del hecho de contar con nivel secundario como mínimo en el caso de los trabajadores administrativos, son el aprendizaje y la experiencia en la situación de trabajo las principales fuentes que explican los saberes puestos en juego para desarrollar y resolver las actividades.

Permanencia y estabilidad, un sentimiento de pertenencia que expresa una relación con el trabajo como algo más que un mero recurso para obtener ingresos, sentido de lo público y el espacio laboral como principal fuente de aprendizaje de los conocimientos y saberes para la realización de las actividades. Estos rasgos caracterizan, con sus más y sus menos, a la burocracia CyT. Los pocos estudios que existen en nuestro país acerca de la cultura de la administración pública, no obstante fundarse en una aproximación conceptual distinta, arrojan resultados que contrastan fuertemente con esta caracterización, toda vez que son la apatía y la distancia respecto de los objetivos y propósitos del trabajo que desarrollan los empleados públicas, los rasgos dominantes.¹⁷ Por su parte, la Oficina Nacional del Empleo Público (s/f) indagó sobre las condiciones de trabajo y el grado de satisfacción experimentado por los profesionales de la administración pública nacional a partir de una encuesta y entrevistas administradas en 2007/2008, arribando a conclusiones que se aproximan significativamente a las que surgen de este análisis. Todo ello indica la necesidad de sumar mayor evidencia

¹⁶ Ello tiene directa vinculación con el desarrollo de una oferta de posgrado cuya matrícula se nutre en gran medida con postulantes provenientes de estas agencias, y que han sido alimentados por medio del financiamiento de becas por parte del MINCyT. Se destacan cuatro maestrías que se incorporaron al referido programa de apoyo: en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Universidad Nacional de Quilmes), en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Universidad Nacional de General Sarmiento), en Ciencia, Tecnología e Innovación (Universidad Nacional de Río Negro), y en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (Universidad de Buenos Aires). Luego, han proliferado numerosas carreras de especialización, entre las que pueden mencionarse las de las universidades nacionales de San Martín y Tres de Febrero.

¹⁷ Pueden consultarse Blutman y Méndez Parnes (2001) y Felcman y Blutman (2012).

empírica así como avanzar en ejercicios de análisis comparado que permitan ir más allá del sentido común que, no obstante las bases fundadas sobre las que se construye, tiende a obturar nuestra comprensión sobre la burocracia estatal.

Lo que los diferencia

Una primera caracterización de la burocracia CyT puede realizarse en los siguientes términos: en un extremo, la ANPCyT ha consolidado equipos con un alto grado de especialización en evaluación y gestión de proyectos; en el otro extremo, la burocracia del CONICET desarrolla una actividad considerablemente rutinizada que demanda saberes relativamente poco especializados, concentrados en la aplicación de normativa; en el medio, el MINCyT reúne equipos y elencos que presentan la mayor mixtura de saberes políticos, técnicos y administrativos, dando lugar a una burocracia también altamente especializada, cuyas actividades suponen el desarrollo de capacidades analítica, política y de coordinación.

Si hubiera que definir a cada una de las burocracias de estos tres organismos por los saberes predominantes que les imprimen su sello, habría que asignar el saber técnico a la ANPCyT, el político al MINCyT y el administrativo al CONICET. Por cierto, en el interior de cada una de estas grandes clasificaciones es posible avanzar en un análisis más denso y complejo, teniendo en cuenta las prácticas así como las representaciones que los actores tienen de ellas.

A continuación, realizo una apretada síntesis de los “mundos propios” correspondientes a cada uno de los colectivos analizados.

CONICET. El mundo de la ciencia y la técnica constituye un campo con un alto componente de autorreferencialidad: lo que ocurre en su interior se organiza en torno a reglas y condiciones establecidas por los propios integrantes, más allá del carácter disputable de sus supuestos y logros por parte de otros actores de la sociedad, y la cada vez mayor validación social que las actividades de I+D demandan. Ningún organismo expresa mejor este rasgo que el CONICET.

La trama en la que la burocracia se inscribe y contribuye a alimentar, puede describirse *grosso modo* en los siguientes términos: un CONICET central liderado por los gerentes realiza la gestión de la carrera de investigación, mientras que el CONICET de los institutos tiene una vida propia. Los investigadores organizados en institutos y centros de investigación, que

históricamente han mostrado resistencias a recibir pautas y orientaciones externas, gobiernan el organismo en el nivel central a través del directorio.¹⁸

No obstante, la relación entre el directorio y la burocracia organizada en gerencias tiene cierta ambigüedad. Las gerencias gozan de una elevada autonomía, y son capaces de moldear la agenda del directorio por medio de la presentación de la información y la sugerencia de prioridades.¹⁹

El trabajo administrativo como soporte para el desarrollo de la actividad de investigación en los institutos, y el que tiene lugar en el nivel central –cuyo propósito es garantizar el adecuado desarrollo de la carrera científica y la producción con ella asociada-, está sustentado en procedimientos rigurosos y altamente estandarizados que admiten revisión o ajustes en los márgenes en función de tendencias o necesidades del avance en los diversos campos disciplinares.²⁰

Quizás el mejor indicador del trabajo así organizado sea su invisibilidad: las interacciones entre el personal administrativo y su clientela –los investigadores- son mínimas. Ya sea en la cotidianidad de la actividad de investigación, o en los procesos diseñados para la regulación y administración de la carrera científica, los investigadores cuentan con ese apoyo brindado por el personal en las diversas instancias implicadas. La resolución de aspectos vinculados con liquidación de sueldos, normativa para viajes y estadías en el exterior, interpretación de disposiciones, el cumplimiento de los diversos procesos e instancias contemplados en el Sistema Integral de Gestión y Evaluación (SIGEVA),²¹ pone en contacto a los investigadores con la burocracia “menos ligada a lo académico” (CONICET, investigador integrante de comisión asesora). La asistencia para el trabajo de las comisiones asesoras, por su parte, involucra la disposición de las condiciones para que sus miembros adopten definiciones sobre

¹⁸ En el directorio predominan los intereses y orientaciones de los “cuatro magníficos”, es decir, las grandes áreas del conocimiento en que se organiza el trabajo de investigación -Ciencias Biológicas y de la Salud; Ciencias Exactas y Naturales; Ciencias Sociales y Humanidades; y Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales-¹⁸ que son “los dueños del CONICET” (CONICET, segunda línea).

¹⁹ Esta toma de posición es considerada una responsabilidad, en el sentido de “no dejar solo” en las decisiones a un directorio “tapado de papeles”.

²⁰ A modo de ejemplo, las comisiones asesoras que intervienen en el desarrollo de la carrera científica -ingreso, promoción- tienen potestad para definir los criterios de evaluación, sobre un marco general establecido para cada uno de los ítems que integran los instrumentos de evaluación. Por lo general los miembros de estas comisiones, que se renuevan periódicamente, trabajan sobre los criterios del año anterior y realizan ajustes en función de tendencias del campo de conocimiento, u otros cambios (por ejemplo, el límite de edad; coautorías, disciplinas que se integran en una misma comisión), o bien demandas por parte del directorio para reequilibrar el peso relativo en la ponderación de los valores de algún atributo (CONICET, investigador integrante de comisión asesora).

²¹ Este sistema contempla prácticamente todos los procesos e instancias destinados a regular, administrar y documentar el trabajo científico de las unidades y organismos que integran el CONICET (<https://sigeva.conicet.gov.ar/>, [visita 10-02-2021]).

la carrera científica -ingreso, promoción, evaluación de desempeño, otorgamiento de becas y subsidios a proyectos de investigación-

Un trabajo sujeto a la normativa –los diversos instrumentos que regulan los procesos ya mencionados-,²² que el personal facilita y contribuye a interpretar en caso de que surjan controversias o dudas sobre su aplicación. La abstención de la burocracia en las decisiones que adoptan los investigadores dentro de las comisiones es “absoluta, radical”. Esto es lo que permite argumentar en torno de la centralidad del saber administrativo en el desarrollo de los elencos y equipos del CONICET. El conocimiento preciso de los procedimientos y el manejo fluido de la normativa que regula la actividad científica los dota de su principal recurso.

Al igual que ocurre en el MINCyT y la ANPCyT, la familiaridad y lo afectivo constituyen un “cemento” en las relaciones que los cuadros administrativos tienen entre sí y con el organismo: “Acá adentro más o menos ... somos amigos todos” (CONICET, segunda línea, Área administrativa).²³

Los trabajadores del CONICET saben, por último, del reconocimiento y prestigio que el organismo ha ganado por la producción de excelencia de los centros e institutos que forman parte de él. Saben, y se saben parte.

ANPCyT. En el otro extremo, los elencos de la ANPCyT pueden caracterizarse como una burocracia “especializada”. Estos “profesionales de la ciencia y la tecnología”, autodefinición propuesta por uno de los entrevistados, se caracterizan por contar con capacidad analítica y por una alta autonomía respecto de sus clientelas –los investigadores en el caso del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), los investigadores y el sector productivo en el caso del Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), y las empresas del sector productivo en el caso del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)-. Esto quiere decir que son elencos poco permeables a las influencias particulares para orientar los procesos y decisiones de evaluación para el otorgamiento de financiamiento de los proyectos bajo su consideración.

Los “profesionales de la ciencia y la tecnología” que integran el FONTAR evocan en alguna medida a las burocracias propias de los estados desarrollistas caracterizados, según Peter

²² Esos instrumentos pueden encontrarse en la página institucional del CONICET: <https://www.conicet.gov.ar/conicet-normativa/> [visita 10-02-2021].

²³ Al decir de uno de los entrevistados, el CONICET es “un club” cuyas estructuras han quedado desfasadas frente al enorme crecimiento experimentado (CONICET, cuarta línea, Área de Vinculación Tecnológica).

Evans (1996), por una autonomía enraizada. Su alta identificación con las necesidades y demandas de las empresas lleva a la adopción de la lógica empresarial para el desarrollo y asistencia de los proyectos, al tiempo que los aleja del "saber experto".²⁴

Si este vínculo positivo con el mundo de la actividad privada aparece de manera muy acentuada en los equipos del FONTAR, la imagen idealizada de la eficacia y eficiencia del sector privado atraviesa a la Agencia en su conjunto, y revela la autopercepción de los funcionarios, técnicos y administrativos de la ANPCyT como un "medio aparte", no contaminado de los problemas que comúnmente se le achacan a la administración pública. La incorporación de ciertas prácticas y premisas consideradas exclusivas o propias del ámbito privado, tales como el nivel de exigencia o el escaso margen o tolerancia a las equivocaciones, resultan desde la perspectiva de los funcionarios, técnicos y administrativos de la Agencia, un sello que los diferencia de otras áreas de la gestión pública.

La autonomía de los equipos de la Agencia es a su turno consistente con el alto compromiso en el trabajo, asociado con la valoración del desarrollo científico-tecnológico nacional. El sentirse artífices de los logros que el país fue teniendo en el campo CyT, sentimiento que alcanza a los perfiles tanto técnicos como administrativos, convive con la fuerte "insularización" que experimentan, tanto en relación con otras áreas de la gestión en el campo –y esto incluye al CONICET y al MINCyT, del cual depende la ANPCyT-, como dentro de la propia agencia, esto es, entre los diversos Fondos que la componen.

Las características hasta el momento identificadas parecieran representar tanto a las autoridades como a los cuadros intermedios e inferiores que trabajan en el organismo. El clima de camaradería y el alto grado de confianza que recorre las oficinas tiende a desdibujar las fronteras entre los diversos perfiles que integran estos elencos y equipos. Sin embargo, las divisiones existen, sustentadas no sólo en las responsabilidades derivadas de las diferentes posiciones ocupadas, sino también en las operaciones de clasificación que los propios actores estatales suelen producir

La Agencia, en fin, funciona como una gran familia en la que los papeles de protección y contención están a cargo de las autoridades. Una gran familia en la que los referentes del

²⁴ Como sostuvo un evaluado del FONTAR: "que las empresas ... nos digan cuáles son las problemáticas, después convocamos a los expertos ... Lo que no queremos es que los expertos definan como prioritario aquello que es su línea de investigación".

mundo científico-tecnológico ocupan las posiciones máximas. El perfil de las autoridades se corresponde, efectivamente, con esa filiación.²⁵

Estos “burócratas que hacen” han modelado un mundo propio hecho de rutinas eficaces y espacios para la innovación asociados con un fluido vínculo con los hacedores de políticas, pero escaso contacto con otras áreas de la gestión CyT. A la vez, ese mundo propio se alimenta del reconocimiento externo y prestigio, particularmente por parte de las instituciones que financian las diversas líneas de promoción.²⁶

A su manera, y sobre la base de estos modos de entender y practicar el trabajo, los funcionarios, técnicos y administrativos de la ANPCyT también han contribuido a generar una lógica autocentrada, al igual que sus pares del CONICET. Sin embargo, la conexión con el exterior –particularmente el mundo de las empresas por vía del FONTAR- confiere a esa autonomía un ingrediente adicional particular.

MINCyT. A diferencia de las burocracias del CONICET y la ANPCyT, la del MINCyT tiene entre sus principales actividades la composición del sistema científico-tecnológico nacional por medio de la regulación y formulación de políticas para el desarrollo del sector y su vinculación/contribución con los sectores productivos y sociales. Independientemente del mayor o menor logro en el cumplimiento de tales propósitos, ellos necesariamente la “exteriorizan”. Si la tendencia predominante en cualquier colectivo burocrático es -como se pone de relieve significativamente en el caso del CONICET, y en menor medida en el de la ANPCyT- a orientar la tarea “hacia adentro”, los elencos y equipos del MINCyT presentan matices relevantes a este respecto.

Esta “burocracia de carrera”, como la calificó uno de los entrevistados, tiene una fuerte imbricación con el objeto de su intervención, y es la que se encuentra en las mejores condiciones para construir una mirada de conjunto sobre el SNCTI. Aun cuando es posible encontrar en el MINCyT un mosaico más diverso hilvanado por el trabajo administrativo que le sirve de base, los elencos y equipos se organizan alrededor de tres grandes ejes: la producción de insumos para la formulación de políticas de CyT, la preparación de las condiciones para que esa formulación de políticas se concrete en la forma de planes; y la

²⁵ Como lo señaló una alta funcionaria del área administrativa: “Si no son ellos científicos o tecnólogos, son gente [a la] que no le es ajena la cuestión, o gente que viene del ambiente universitario...”.

²⁶ Como lo remarcaron varios de los entrevistados, el Banco Interamericano de Desarrollo –la fuente histórica de alimentación de los recursos de que dispone la ANPCyT para el financiamiento de los proyectos de las diversas líneas y fondos- recurrentemente “muestra” a la Agencia como “ejemplo exitoso” de los préstamos acordados.

coordinación del sistema científico-tecnológico. Los asuntos y cuestiones que demanda el desarrollo de estos ejes colocan a la burocracia del MINCyT en un cruce más complejo de saberes y recursos que contribuyen a la construcción y desarrollo de capacidades analíticas y políticas y, en consecuencia, pavimenta la interacción con actores estatales y sociales.

La exteriorización de la burocracia del MINCyT constituye una condición para el desarrollo del trabajo relacionado con cada uno de los ejes mencionados anteriormente. Las interacciones con funcionarios políticos, portadores de saber experto, investigadores y pares del nivel subnacional y de otras áreas de la gestión gubernamental en el nivel nacional, dan cuenta de la trama en la que se inscribe ese trabajo. Es esa interacción la que posibilita la construcción de una visión de conjunto del SNCTI,²⁷ así como el privilegio de una perspectiva del largo plazo que, por otra parte, se ve beneficiada por las prolongadas trayectorias de sus elencos.²⁸

La estabilidad y permanencia de la burocracia ha contribuido, entonces, a la acumulación de conocimiento y experiencia que permiten explicar las capacidades construidas, aun con el importante recambio y expansión ocurrido a partir de la creación del ministerio.

El conocimiento del sistema y los modos de su funcionamiento con arreglo a reglas formales e informales constituye, en fin, un activo crucial que esta burocracia hace valer, y pone al servicio del desarrollo de las políticas. La figura que condensa los atributos anteriormente señalados es la del/la director/a, que se erige como interlocutor/a entre el nivel político y la “línea”.

Esta burocracia se inscribe sin tensiones en el clásico esquema weberiano de separación entre concepción y ejecución. Su capacidad de adaptación a las orientaciones emanadas de la dirección política de turno parece no mostrar fisuras significativas, cumpliendo sin problemas, como en el caso del CONICET, con el postulado de desarrollo de las actividades *sine ira et studio*. Al mismo tiempo, y en virtud de la conjunción de los saberes político, técnico y administrativo que la caracteriza, muestra una significativa dosis de flexibilidad para introducir iniciativas que rompen con procesos de trabajo altamente estandarizados y

²⁷ Como lo expresó una alta funcionaria del área de Articulación Científico-tecnológica, “una cosa que me gustó muchos años, era trabajar para todo el sistema, no trabajar para el CONICET o para ... Hola, hay una vida por fuera del CONICET, hay un... estamos hablando de otra cosa”.

²⁸ Este rasgo compartido con las burocracias del CONICET y la ANPCyT tiene una significación especial en el caso del MINCyT, toda vez que fue el único ministerio que conservó a su máxima autoridad en ocasión del cambio de gobierno en 2015, con el triunfo de la alianza “Cambiamos”. Según el propio Dr. Barañao, ello permitió la preservación de los equipos de trabajo, cuya consolidación había sido la nota distintiva del período anterior.

rutinizados. El privilegio de la carrera –y la construcción desde las posiciones asociadas con su desarrollo- parece ser un interés compartido que gobierna el comportamiento del grueso de quienes integran estos elencos y equipos.²⁹

En este encuadre predominante, la función de traducción, de “bisagra” entre el poder político y la especial clientela que compone el campo CyT, encuentra su mejor medio.³⁰ Y es en el desarrollo de esa función que se ponen de manifiesto perfiles dotados de una combinación compleja de saberes.

Podría decirse que en el caso de la burocracia del MINCyT todos los rasgos identificados y analizados –tanto los caracterizados como compartidos por los tres colectivos estudiados como los que hasta el momento fueron incluidos dentro de los matices que los diferencian– están presentes, e incluso potenciados: relevancia de la carrera, encuadre normativo, profesionalismo, alto compromiso con el aspecto público del trabajo. La composición de conjunto del SNCTI sustentada en una perspectiva de largo plazo, y el modo en que los elencos y equipos del MINCyT traducen esa perspectiva de largo plazo en sus acciones e interacciones, sumando de manera compleja saberes técnicos, políticos y administrativos, constituyen su sello distintivo.

A MODO DE CIERRE

El análisis del desarrollo reciente de la burocracia CyT a la luz de la clave de lectura propuesta en el panel –las rupturas y continuidades en la gestión estatal en los últimos 20 años- pone de relieve que han primado las segundas antes que las primeras. El ciclo de las innovaciones en el campo arrancó a mediados de la década de 1990, para avanzar en su maduración y consolidación, sin que la crisis de 2001 haya supuesto un replanteo o haya dado lugar a la modificación de los trazos y lineamientos que fueron forjados en ese momento histórico. Por otra parte, se abrió con mayor claridad un proceso de especialización relativa en

²⁹ Véase el siguiente testimonio: “Yo no sabía cómo iba a ser en la gestión ni en el contexto general, pero sí ... [mi nuevo jefe] me caía muy bien ... Y lo primero que tuve fue una situación difícil ... porque él me propuso ser su asesora, y estar un poco en el medio de pivote entre los dos directores. Y yo le dije ‘no ..., te estás equivocando conmigo, yo soy una persona de carrera. A mí me encanta poder ayudarte a vos en lo que vos necesites, pero yo no puedo hacer esto’ ... Entonces yo decía ‘dejame en mi lugar de coordinadora, desde ahí yo te ayudo, pero no me hagás poner en una situación re incómoda que es cruzarme a mi actual director, ... Yo tengo una trayectoria acá, no. Te ayudo lo que puedo desde el lugar que ocupo, pero no así’” (MINCyT, cuarta línea, Área Articulación Científico-tecnológica).

³⁰ Esto ha sido objeto de análisis más detallado en Pereyra y Montes (en prensa), a partir del proceso de elaboración del Plan “Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015” (MINCyT, 2013).

las funciones de los organismos estudiados, que se expresó notablemente en el perfil de los equipos y elencos que los integran. Continuidad y especialización, entonces, son las cualidades destacadas en ese desarrollo.

Continuidad y especialización en un mundo, el de la CyT, caracterizado por ser fuertemente autorreferencial. Son sus propios protagonistas los que definen lo que ocurre en él. En este sentido, asume rasgos corporativos, y el isomorfismo normativo (DiMaggio y Powell, 1999) constituye el vehiculizador de la estructuración de las reglas y procesos que lo organizan.

Ello explica que las relevantes reformas de la década de 1990 hayan sido iniciativa de un puñado de técnicos y funcionarios del propio sistema CyT, inaugurando una agenda “silenciosa” que empalmó con una agenda gubernamental que colocó la cuestión de la CyT en un lugar destacado, y se expresó en el aumento de los recursos asignados al sistema, el incremento en la cantidad de investigadores y becarios y otras iniciativas que se vieron coronadas en la jerarquización del área, cuando hacia fines de 2007 se convirtió en Ministerio. En ese derrotero, la crisis de 2001 abrió las condiciones de posibilidad para el recambio político y la redefinición del lugar que la CyT ocupó en la agenda gubernamental.

La dirección política del SNCTI en consonancia con los diversos proyectos de gobierno involucrados tuvo –y tiene- incidencia decisiva en el funcionamiento de la burocracia: estos elencos encuentran su mejor despliegue cuando cuentan con una conducción política que les fija los propósitos. En este sentido, la burocracia CyT se inscribe sin mayores tensiones dentro de la matriz weberiana que postula la separación entre concepción y ejecución.

En consonancia con la dimensión de la continuidad, las burocracias estudiadas comparten un conjunto de atributos y cualidades: estabilidad y permanencia que se traducen en prolongadas trayectorias, valoración del carácter público de su trabajo, arraigado sentido de pertenencia -expresado, entre otras cosas, en que los logros del sistema CyT son experimentados como propios-, importancia de la carrera, y presencia relevante de credenciales universitarias que ofician de plataforma para el desarrollo de un conocimiento práctico construido en la experiencia de trabajo.

Por su parte, la dimensión de la especialización permite apreciar las especificidades que caracterizan tanto a las estructuras que organizan el trabajo de cada organismo, como a sus burocracias según los principales saberes y modos de trabajo e interacción que despliegan en el cumplimiento de sus funciones.

Sin desmedro de la combinación usualmente compleja de lógicas y saberes que tienen los trabajadores públicos en general –y los encargados de la gestión del sistema de CyT en particular-, el análisis ha demostrado que los elencos del CONICET se destacan por su capacidad administrativa, en tanto que los de la ANPCyT son fuertes en su capacidad analítica, y los del MINCyT en las capacidades política y relacional. Estos matices asociados con cierta especialización relativa ponen de relieve el predominio de determinados saberes y tradiciones –el administrativo en el CONICET, el técnico en la ANPCyT y el político en el MINCyT- que demandan su consideración particular, indicando la pertinencia de la adjetivación.

Tanto la identificación de rasgos compartidos como de matices indican la necesidad e interés por avanzar y profundizar en el estudio de la burocracia estatal en varios planos, y discutir las herramientas de análisis para ello. Por un lado, si los colectivos estudiados comparten una serie de atributos y cualidades que configuran un modo del trabajo público, ¿cuán extensible o generalizable es el mismo a otros ámbitos? A partir de los pocos estudios disponibles, no es posible dar una respuesta clara. Ello reafirma, entonces, la importancia de sumar investigaciones en otras áreas del trabajo estatal que posibiliten el ejercicio de la comparación y brinden, de esa manera, elementos para el mejor conocimiento de la burocracia.

Es necesario también pensar –y encuadrar- la especialización relativa que los colectivos construyen a la luz de –y en- los subsistemas de políticas públicas. Pensado como campo específico, el sistema CyT sin dudas provee una plataforma desde la que los actores estatales desarrollan un modo de entender su trabajo, y de entender el mundo desde su trabajo. Otro tanto podría afirmarse en relación con los demás asuntos públicos.

En lo que hace a la especialización de los colectivos, las etiquetas empleadas tienen la virtud de identificar lo que puede ser entendido como un sello específico de cada uno de ellos. Pero al mismo tiempo, estas etiquetas ocultan la complejidad de la combinación de los saberes que invariablemente están presentes en los actores estatales y de los que echan mano, al modo de una caja de herramientas, según circunstancias e interacciones determinadas. En el ejercicio de avanzar en estas operaciones de clasificación, (me)aparecieron muchos de los prejuicios o preconceptos que en torno de la relación entre los saberes político, técnico y administrativo persisten, particularmente en lo que atañe a su jerarquía y relevancia dentro del trabajo público. El modo en que se han desarrollado los estudios y los debates sobre el trabajo público ha tendido a realzar el saber técnico en detrimento del administrativo y en confrontación o conflicto con el político. Si el saber técnico es una suerte de garante de la

neutralidad y objetividad científica de las actuaciones, el saber administrativo concentra el costado más conservador y estandarizado, y el político el cálculo de la oportunidad. Y lo cierto es que el trabajo público está hecho de –y demanda- los tres saberes, que no se reparten por igual en los actores estatales, más allá de que las posiciones ocupadas los asocien de manera más directa con alguno de ellos. Y que los tres saberes demandan especialización -cualidad que las más de las veces tendemos a asociar únicamente con la formación universitaria-. Entonces, tratando de aventar los efectos de esta composición que puede conducir a equívocos, el análisis realizado contribuye a reponer la importancia del saber administrativo, al considerarlo central para la caracterización de la burocracia del CONICET.

Luego, la clásica distinción entre las actividades de apoyo y las actividades sustantivas, más allá de su necesidad y pertinencia –así como su pregnancia en términos organizacionales- resulta desdibujada a la hora de explicar el modo en que los agentes asumen el trabajo. Tampoco se desprende de ella un orden de jerarquía y/o relevancia entre ambos tipos de actividades, sino que más bien surge su fuerte interpenetración. Esto no involucra desconocer el peso de las jerarquías y las operaciones de clasificación que inciden en las relaciones que los agentes establecen entre sí y con actores externos. Sí importa a la hora de comprender la mutua necesidad y entrelazamiento entre estos componentes del trabajo público y los modos en que se encarnan en los agentes, lo que conduce nuevamente a reivindicar la importancia del trabajo administrativo, y de centrar la atención en su análisis. El trabajo administrativo no necesariamente se circunscribe a las tradicionales áreas de gestión, sino que está más que presente –y particularmente en el caso del CONICET- para dar cuenta de lo que los colectivos estudiados son y hacen.

Las burocracias de los tres organismos estudiados han desarrollado vínculos aceptados tanto con el nivel político como con sus respectivas clientelas. En el primer tipo de relaciones, la familiaridad y el sentido de pertenencia –las autoridades son del propio campo CyT y, en consecuencia, sus códigos son compartidos y conocidos- no eliminan su sentido jerárquico. En el segundo tipo, los trabajadores del CONICET concentran sus vínculos con becarios e investigadores, predominando la despersonalización e invisibilización cuando son los aspectos “menos académicos” los que motivan las interacciones, y el comportamiento sujeto a la norma y su interpretación, cuando de aspectos “académicos” se trata. Los agentes de la ANPCyT, por su parte, cultivan una “autonomía enraizada” que les permite mantener una relación suficientemente distanciada con sus clientelas de manera que sus intereses no

contaminen el sentido de sus intervenciones, pero a la vez suficientemente comprometida con sus necesidades y demandas. Si los colectivos del CONICET y la ANPCyT tienen una tendencia a la “insularización” y sus prácticas se caracterizan por una lógica autocentrada, los del MINCyT, en cambio, necesariamente se “exteriorizan” para el cumplimiento de sus actividades. El desarrollo de una perspectiva de largo plazo para el gobierno del conjunto del sistema CyT promueve en los elencos y equipos del MINCyT unas capacidades para articular y coordinar destacables, más allá de las dificultades y limitaciones que, en términos de logros, puedan advertirse. Este trabajo de vinculación con los actores estatales y sociales se caracteriza por operaciones de traducción que hacen de estos elencos y equipos una suerte de bisagra entre el poder político y las referidas clientelas.

La fluidez de los vínculos en el interior de cada organismo se halla en una relación inversamente proporcional a la ausencia o dificultades de articulación y coordinación entre ellos.³¹ En este plano, se comprueba un rasgo característico de la burocracia estatal: la compartimentación y fragmentación que parece ser inherente en su desarrollo.

Cada uno de los organismos goza de considerables niveles de reputación y prestigio que resultan del reconocimiento externo: los investigadores-científicos en el caso del CONICET, los organismos de financiamiento en el caso de la ANPCyT, y otros ministerios o redes de interacción en el caso del MINCyT. Este reconocimiento es una fuente para la construcción de la confianza que los equipos tienen sobre las tareas que realizan, al tiempo que contribuye a procesos de retroalimentación que refuerzan el sentido del trabajo, así como el sentimiento de pertenencia.

A la luz de las preguntas planteadas al inicio de este trabajo, es posible concluir que las estructuras de la gestión en CyT y los equipos y elencos que les dan vida gozan, en la experiencia argentina, de un alto grado de autonomía, como consecuencia del lugar marginal que la cuestión de la CyT ocupó históricamente. Esa combinación particular de autonomía y marginalidad contribuyó a su preservación de los embates de la crisis de 2001. Las transformaciones operadas a mediados de la década de 1990 adquirieron pleno sentido y consolidación cuando un proyecto de gobierno colocó entre sus prioridades a la CyT. Sin incidir prácticamente en la organización del campo o la definición de los equipos y elencos, la dirección política logró que la burocracia de la CyT fuera más weberiana que nunca.

³¹ Esto a pesar de los avances destacados en el caso del MINCyT, y que experimentaron una especial dinámica virtuosa en el proceso de elaboración del Plan 2020 (MINCyT, 2013).

REFERENCIAS

- ALBORNOZ, Mario y Ariel GORDON (2011). "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)". En Albornoz, Mario y Jesús Sebastián (eds.) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias en Argentina y España*. Madrid: CSIC.
- BLUTMAN, Gustavo; y María Soledad PARNES (2001). "Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina". VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- DEL BELLO, Juan Carlos (2014). "Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico". En Rivas, Gonzalo y Sebastián Rovira (editores) *Nuevas Instituciones para la Innovación. Prácticas y Experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica de América Latina (CEPAL). <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/53045/NuevasInstitucionesparaInnovacion.pdf> [visita 13-02-2017]
- EMILIOZZI, Sergio y Martín UNZUÉ (2015). "La política de formación de recursos humanos altamente calificados en la Argentina reciente". En Lago Martínez, Silvia y Néstor Correa (coord.) *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia*. Pre Alas 2015. Buenos Aires: Teseo – UBA Sociales – ALAS.
- EVANS, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* 35 (140).
- FELCMAN, Isidoro y Gustavo BLUTMAN (2012). "Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional". *Voces en el Fénix* 3 (17).
- DIMAGGIO, Paul y Walter POWELL (1999). "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva de los campos organizacionales". En Powell, W. y P. DiMaggio (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ISTURIZ, Martín (2015). "Políticas científico-tecnológicas en Argentina (2003-2014)". En Lago Martínez, Silvia y Néstor Correa (coord.) *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia*. Pre Alas 2015. Buenos Aires: Teseo – UBA Sociales – ALAS.
- MALLO, Eduardo (2011). "Políticas de ciencia y tecnología en la Argentina: la diversificación de problemas globales, ¿soluciones locales?". *Redes*, 17 (32), 133-160.
- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2013). "Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015". Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/publicaciones-cyt> [visita 20-01-2021]
- PEREYRA, Elsa y Karina MONTES (en prensa). "El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina: continuidad y especialización". En Isuani, Fernando (comp.) *Estudios sobre Capacidades Burocráticas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA -IBEROAMERICANA E INTERAMERICANA (RICYT) (2015). *El Estado de la Ciencia 2015*. <http://www.ricyt.org/publicaciones>

- SALAS, Eduardo (2017). “Algunas características básicas de la dotación de cargos y personal designado y contratado en cinco entidades de la administración pública nacional (2009-2016). Los casos de la Administración de Parques Nacionales, Consejo Nacional de Ciencia y Técnica, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Dirección Nacional de Vialidad y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva”. Mimeo.
- SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (s/f). Profesionales en la Administración Pública Nacional 2007/2008.
- STEFANI, Fernando (2017). “Evolución del presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), y de la función Ciencia y Técnica del presupuesto nacional” <http://www.cibion-conicet.gob.ar/wp-content/uploads/2017/10/Evolucion-de-presupuesto-MINCYT-y-f-CyT.pdf> [visita 10/08/2018].
- STEFANI, Fernando (2018). “Rol actual y futuro de la ciencia en la innovación industrial y el crecimiento económico en Argentina. Recomendaciones para impulsar crecimiento económico sustentable en el mundo actual”. https://www.biologia.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Stefani-2018_Rol-actual-y-futuro-de-la-ciencia-en-la-innovacion-industrial-en-Argentina.pdf [visita 20-10-2019]