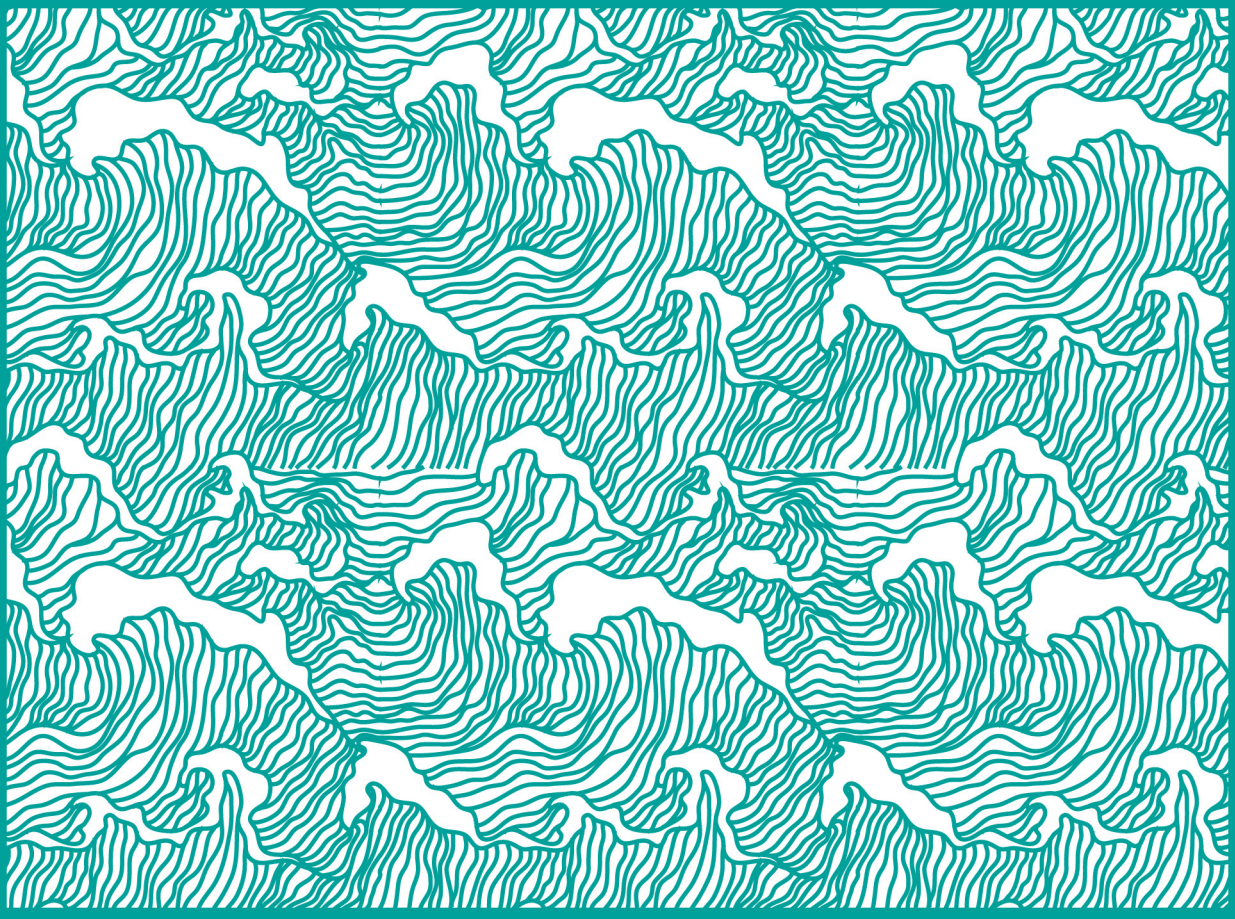
Horizontes Sociológicos



Número 10, Año 6
julio - diciembre 2018
AAS - Argentina
ISSN: 2346-8645

AAS
Asociación Argentina de Sociología

REVISTA HORIZONTES SOCIOLÓGICOS
Número 10, **Año** 6. **Periodo** julio - diciembre 2018. Argentina
ISSN: 2346-8645
Periodicidad: Semestral
Editor: Asociación Argentina de Sociología
Formato: Digital [PDF] [HTML] [RTF] [XML]
Plataforma: [OJS]
URL: horizontessociologicos.aasociologia.org.ar
Fecha de publicación: julio de 2018

CONTACTO PRINCIPAL
Asociación Argentina de Sociología [AAS]. Franklin 6, 3° B Ciudad Autonoma de Buenos Aires
Correo Electrónico: horizontessociologicos@gmail.com
Web [Institucional]: www.aasociologia.org.ar
Web [Revista]: horizontessociologicos.aasociologia.org.ar

NOTA DE COPYRIGHT: Horizontes Sociológicos by AAS is licensed under a Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional License

INDEXACIÓN:
Directorios: LATINDEX, Folio N°23826, Registrada en BINPAR, N° 118490, Red de Revistas de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)
Catalogo: LATINDEX, Folio N°23826

TEMÁTICA Y ALCANCE: Horizontes Sociológicos, revista electrónica de la Asociación Argentina de Sociología, tiene como objetivo general constituirse en un espacio de debate e intercambio acerca de las complejas realidades de Latinoamérica y el Caribe, en diálogo con el contexto internacional, desde una perspectiva crítica. Invitamos a publicar a investigadores y académicos de las Ciencias Sociales y Humanas, del ámbito nacional e internacional, artículos originales e inéditos. Su periodicidad es semestral. La recepción de contribuciones es abierta y permanente, durante todo el año. Las mismas son sometidas a un doble proceso de evaluación externa. Se aceptan artículos en español y portugués. Ocasionalmente publica artículos en inglés, con su correspondiente traducción.

Horizontes Sociológicos, it is an electronical jorunal of Argentinian Sociological Asociation (ASA). Which have as a main objective become into a debate and sharing space for the complex realities form Latin America and the Caribbean, in dialogue to the global context, form a critical perspective. Researchers and academics from social sciences from all the world are invited to presents their unpublished and original contributions. Horizontes Sociológicos is a semi-annual journal. Paper submissons are available all-year-round. The contributions are reviewed to a double blind testing process. We accept contributions in Spanish and Portugese, even in English with his respective traduction.

AAS-DIRECTORIO
Presidenta: Grinberg, Silvia
Vice presidenta primera: Pérez, Ana María
Vice presidenta segunda: Naveda, Alicia Beatríz
Vice presidente tercero: Dardo Rocha, Norberto
Secretario general: Favieri, Francisco
Secretario de Relaciones Institucionales: Hermo, Javier Pablo
Tesorero: Ossorio, Alfredo
Vocales: Lago, Silvia; Halliburton, Eduardo; Guido, Luciana Mónica; Anapo, Jaquelina

COMISIÓN REVISORA DE CUENTAS
Miembros titulares: Maresca, Bernardo Raúl; Clot, Mónica
Miembro suplente: Lunch, Gloria

REPRESENTACIONES REGIONALES
Región NOA Adriana Zaffaroni (Universidad Nacional de Salta)
Región NEA Ana María Pérez (Universidad Nacional del Nordeste)
Región Cuyo Alicia Naveda (Universidad Nacional de San Juan)
Región Pampeana Gloria Lynch (Universidad Nacional de Luján)
Región Patagónica Norberto Rocha (Universidad Nacional del Comahue)

REVISTA HORIZONTES SOCIOLÓGICOS

Editora: Alicia Itatí Palermo
Universidad Nacional de Luján. Argentina

Coeditora: Silvia Castillo
Universidad París-Sorbona Abu Dhabi. Emiratos Árabes Unidos

Coordinador Editorial: Francisco Nicolás Favieri
Universidad Nacional de San Juan. Argentina

Coordinadora de Redacción: Luciana Guido
Universidad de Buenos Aires. Argentina

Asesor Editorial: Eduardo Andrés Sandoval Forero
Universidad Autónoma del Estado de México. México

Asistente de Redacción: Florencia Bianchi
Universidad Nacional de Buenos Aires. Argentina

Maquetación y Diseño: Gerardo Larreta
Universidad Nacional de San Juan. Argentina

COMITÉ CIENTIFICO

Ana Wortman, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina
Jaime Rios Burga, Universidad Nacional Mayo de San Marcos, Peru
Nora Garita, Universidad de Costa Rica, Costa Rica
Jorge Rojas, Universidad de Concepción, Chile
Beatriz Elba Schmukler, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Mexico
Marta Nélida Ruiz Uribe, Universidad de Tijuana, Mexico
María Isabel Domínguez García, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Cuba
Gloria Lynch, Universidad Nacional de Luján, Argentina
Stella Maris Mas Rocha, Universidad Nacional de San Martín,Argentina
Andrea Gastrón, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Eduardo Sandoval Forero, Universidad Autónoma del Estado de México, Mexico
Pablo Vommaro, Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina
Marcelo Langieri, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Ana María Pérez Rubio, Universidad Nacional del Nordeste, Argentina
Gabriela Gómez Rojas, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
Alicia Beatriz Naveda, Universidad Nacional de San Juan, Argentina
Dardo Norberto Rocha, Universidad Nacional del Comahue, Argentina
Adriana Zaffaroni, Universidad Nacional de Salta, Argentina
Graciela Colombo, Universidad de Buenos Aires, Argentina

COMITÉ CIENTIFICO INTERNACIONAL

Hugo Lewin, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina
Margaret Abrham, Hofstra University, United States
Markus S Schulz, Nueva Escuela de Investigación Social, United States
Romina Andrea Cordero, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina
Dolores Sancho, Universidad Nacional del Comahue, Argentina
Susana Paponi, Universidad Nacional del Comahue, Argentina
María Mazzoni, Universidad Nacional del Comahue, Argentina
Carlos Gende, Universidad Nacional del Comahue, Argentina
Hernán Campos, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina
José Luis Jofré, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
Andrea Gastrón, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Enrique Andriotti Romanín, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
Silvia Grinberg, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Sara Victoria Alvarado, Universidad de Manizales, Colombia
Paulo Henrique Martins, Universidad Federal de Pernambuco, Brazil
Nestor Cohen, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Nancy Brethier, Universidad París-Sorbona, France

Silvia Lago Martínez, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Susana Novick, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Laura Canestraro, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
Julio Fuentes Fuentes, Universidad Nacional de San Agustin, Peru
Alicia García, Universidad Nacional de San Juan, Argentina
Virginia Sabattini, Universidad Nacional de Villa María, Argentina
Valeria Llobet, Universidad Nacional de San Martin, Argentina
Teresa González Pérez, Universidad de La Laguna, Spain
Susana Roitman, Universidad Nacional de Villa María, Argentina
Lucas Rubinich, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Julio Mejía Navarrete, Universidad Nacional de San Marcos, Peru
Brígida Pastor, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Spain
Beatriz Wehle, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
Alberto Bialakowsky, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Consuelo Flecha García, Universidad de Sevilla, Spain
Daniel Camacho Monge, Universidad de Costa Rica, Costa Rica
Dora Barrancos, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Jean Paul Duviols, Universidad París-Sorbona, France
Jaime Preciado, Universidad de Guadalajara, Mexico
Graciela Castro, Universidad Nacional de San Luis, Argentina
Gabriel Restrepo, Universidad Nacional de Colombia, Colombia
Frédérique Langue, Centre National de la Recherche Scientifique, France
Fernando Nápoli, Universidad Tecnológica Nacional, Argentina
Adriana Marreo, Universidad de la República, Uruguay

Índice

DOSSIER 7

Dossier temático: la movilización del conocimiento en ciencias sociales y humanidades 9

La producción de conocimientos y la resolución de problemas sociales: Análisis de las convocatorias a proyectos de investigación orientados en la UBA (2003-2015) 13

O desmonte da Ciência e Tecnologia no Brasil. 27

Narrativas y acciones colectivas. La configuración de la disputa en torno a las orientaciones del sistema científico argentino desde diciembre de 2016 43

La movilización del conocimiento en las políticas científicas en México 69

Fundamentos y propuestas para impulsar un Programa Institucional que potencie el Impacto Social del Conocimiento en la Universidad Tecnológica Nacional 83

Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos. El Papel de las Universidades 97

ARTÍCULOS LIBRES 113

El Programa de Incentivos a los docentes-investigadores "puertas adentro" 115

Burocracias escolar y sanitaria, ¿facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social? 139

RESEÑAS 163

Estudios sobre Participación 165

DOSSIER

Dossier temático:
La movilización del conocimiento en ciencias sociales y humanidades

Coordinadora:
Judith Nairdof. judithnaidorf@gmail.com
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

Artículos Recibidos 8
Artículos Aceptados 6

Evaluadores/as:
Cecilia Incarnato. ceciliaeincarnato@yahoo.com.ar
Universidad de Buenos Aires. Argentina.
Diego Plazas Gil. diegoplazas@usantotomas.edu.co
Universidad Santo Tomás. Colombia.
Federico Vasen. federico.vasen@gmail.com
Universidad de Buenos Aires. Argentina.
Guido Riccono. griccono@gmail.com.
Universidad de Buenos Aires. Argentina.
Sebastián Gómez. sebastianjorgegomez@gmail.com.
Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Dossier temático: la movilización del conocimiento en ciencias sociales y humanidades

Consideraciones y propuesta

Las ciencias se han ocupado siempre de estar orientadas a la solución de problemas. Esto se ha tornado más o menos cierto según los temas, modalidades, mediaciones en el proceso de intervención en la realidad a partir de la evidencia empírica que arrojan los resultados de las investigaciones científicas. Tanto las denominadas ciencia básica y aplicada poseen un fin, un norte, una orientación que supera la clásica caracterización de "ampliación de las fronteras de las disciplinas" o "promoción general del conocimiento". La definición de las agendas de investigación siempre supera la mera curiosidad y es influenciada por múltiples factores que inciden en ella: la relevancia social de un tema, la medición del impacto de una determinada acción humana o una política pública, el financiamiento público o privado que pueda obtenerse, la búsqueda de comprensión de aspectos particulares de la realidad presente o de la historia y también su orientación hacia la transformación de aquello que se estudia.

En esta línea argumental la movilización del conocimiento se concibe como aquel campo de investigaciones que se esfuerza por promover el uso del conocimiento científico. En efecto, la movilización del conocimiento supone una doble concepción de la producción de conocimiento: por un lado, asume como indispensable el uso del conocimiento producido y por tanto imbrica el uso como parte del proceso de producción de conocimiento a la vez que lo reconoce como tarea del investigador y de la investigadora (Naidorf, Alonso, 2017).

Este número temático aborda la movilización del conocimiento en tres dimensiones que intervienen de forma activa sobre los procesos de producción de conocimiento. Estas ofrecen una forma de analizar la capacidad de movilización de conocimiento de la política pública para la investigación científica: 1) la definición de agendas de investigación; 2) la evaluación de la actividad académica y 3) el uso social del conocimiento producido. Presentaremos a continuación estas tres dimensiones en tanto que interconectadas y en conjunto nos permiten observar el proceso de movilización del conocimiento procurando comprender el rol de lxs actorxs que intervienen en la definición de cada una de ellas y en sus componentes:

a) La definición de AGENDAS. En el estudio de las agendas se incluyen los análisis sobre las prioridades que establecen las políticas públicas de los organismos nacionales y supranacionales –internacionales o regionales-, las influencias que los organismos de financiamiento público y privados ejercen sobre la elección de temas de investigación por parte de investigadores individuales (sean estos senior, junior o tesistas), equipos de investigación, institutos o centros de investigación, etc. Asimismo, la definición de temas estratégicos y orientaciones son objeto de estudio de esta dimensión de la movilización del conocimiento.

b) La característica que asume la EVALUACIÓN académica y del desempeño de lxs investigadorxs. En esa área se analiza el formateo de modalidades que asume el trabajo académico, tiempos y formas de investigar que afectan al propio objeto de estudio, a las relaciones académicas, al rol social del científico o de la científica y a su razón de ser, el perfil de investigador o investigadora que se promueve, la influencia en los modos de formación de los investigadores nóveles y las señales que emiten los sistemas de evaluación en tanto orientadora de la actividad científica. Asimismo desde

esta dimensión estudiamos las formas más o menos estandarizadas de evaluación académica, los criterios comunes y los específicos y diferenciados, los argumentos y críticas que motivan las discusiones en torno a ellos, las comparaciones entre países, las correcciones y sus justificaciones, las necesidades a las que responde la evaluación, etc.

c) El USO social efectivo o potencial de un conocimiento científico que contribuya con la comprensión y solución de un problema orientado a la transformación de lo dado definido colectivamente. Cabe aclarar que la comprensión no es solo interpretación o contemplación sino práctica, no es solo descripción sino explicación. Aquí se torna problema su equívoca definición, su relación con la mediatez y la inmediatez del mismo, los tipos de "usuarios" sean estos agentes de la política pública que sustentan sus acciones a partir de la evidencia científica y a partir de resultados de investigaciones propias o generadas por la academia o por empresas privadas (consultoras) u otros actores sociales, la "usabilidad" como criterio de potencialidad previa a su puesta en práctica (Fischman, 2012), el involucramiento de actores "no científicos" en la creación del conocimiento científico, la relación uso-utilidad, etc.

A fin de abordar cada una de las dimensiones de la movilización del conocimiento los trabajos que conforman el dossier se convierten en un insumo indispensable para el tratamiento de la relación ciencia – sociedad. Ya sea a través de estudios de caso, comparados y contextuados los artículos enriquecen el abordaje de la movilización del conocimiento en diferentes latitudes.

Al respecto Paula Senejko y Mariana Versino afirman respecto de las agendas de investigación que "el proceso de decisión de políticas y por tanto de conformación de agendas, no es un proceso lineal sino un espacio de lucha, en el que se ponen en juego los intereses materiales e ideológicos de los actores". En este sentido, afirman las autoras, que siempre que exista un acuerdo sobre la legitimidad de un problema, sobre el interés de solucionarlo y la voluntad política para abordarlo puede abrirse una ventana de oportunidad para el cambio de orientación de la política científica. En el artículo denominado "La producción de conocimientos y la resolución de problemas sociales: Análisis de las convocatorias a proyectos de investigación orientados en la UBA (2003-2015)" se arriba a la conclusión de que "el intento de incorporar expectativas públicas al desarrollo de la ciencia representa para la gestión universitaria cambios alineados a la idea de promover un nuevo modo de producción de conocimientos".

Analizando el caso de las convocatorias a subsidios a la investigación y los programas interdisciplinarios de la Universidad de Buenos Aires afirman que "aunque propuestos por los propios investigadores (lo que usualmente se denomina "ofertismo"), los proyectos pretenden atender lineamientos institucionales y se presentan como líneas diferenciales de los instrumentos regulares de investigación. No obstante, el punto crítico radica en la amplitud de los temas y bases de convocatoria".

Como resultado del análisis de las políticas de investigación de la UBA afirman que "aunque la definición de las bases podría deberse a un ejercicio más bien de arriba hacia abajo, ya que es la propia conducción política de la universidad la que define los temas estratégicos y tipos de proyectos a promover, son los propios investigadores los que terminan ajustando los alcances de los temas".

Desde la Universidad Nacional del Litoral Tamara Beltramino y Melania Stehli cumple con la importante función de relatar y analizar los abruptos cambios que tuvieron lugar desde 2016 y hasta la actualidad en materia de política científica en la Argentina. Desde un estudio pormenorizado sobre las promesas de campaña hasta las acciones de resistencia de la comunidad académica que se ha ido organizando

en diferentes colectivos, las autoras presentan los resultados de una investigación que había iniciado antes del cambio de ciclo (Naidorf, Perrotta, 2016) y que más allá de la coyuntura o en medio de ella afirman que "la multiplicidad de narrativas públicas y culturales que informan las experiencias y valores de los actores, se remontan a disputas epistemológicas y paradigmáticas que atraviesan a la ciencia desde su surgimiento y se retraducen en problemáticas relativas a la función social y su vínculo con modelos de desarrollo, entrelazados con marcos interpretativos derivados de la historia política y social argentina".

Por su parte y en perspectiva útil para la comparación y la comprensión regional de la movilización del conocimiento Ivanise Monfredini analiza el desmonte de la ciencia y la tecnología en Brasil en un artículo homónimo a la afirmación. Mostrándonos en un gráfico de "alto impacto" el abrupto retroceso de la inversión en ciencia y tecnología entre 2016 y 2017 queda claro que la eliminación de programa responde al ajuste aplicado por el gobierno de Temer.

Monfredini presenta un recorrido histórico que vincula la política científica con la universitaria y las leyes que la regulan para arribar a la conclusión de que a partir del congelamiento de los presupuestos públicos para el sector por el lapso de 20 años y de las leyes de fomento del financiamiento privado el horizonte es desalentodor y tendiente al colapso.

Desde la Universidad de Guadalajara Ricardo Perez Mora y Blanca Lizbeth Iguanzo Arias analizan la movilización del conocimiento en las políticas científicas en México y afirman que "los investigadores se encuentran en un modo de producción de conocimiento en el que no sólo su propio reconocimiento y prestigio, sino que también su salario está condicionado a seguir las reglas del juego. Se carece de un entorno favorable para la creatividad y la libertad académica que permita la movilización de conocimiento en favor de los grupos más vulnerables. La manera en que está diseñada la política pública difícilmente logrará impactos en el desarrollo social, ya que la actividad científica se subordina a esquemas orientados por los principios del modelo de economía del conocimiento, en el cual la dinámica de investigación se rige por los valores que logren los productos científicos en el mercado". En este sentido y a partir de una reflexión contextuada los autores analizan aspectos de las políticas de estímulos que evalúan el desempeño académico - relacionado con la segunda dimensión enunciada de la movilización del conocimiento - nos muestran las señales que orientan la toma de decisiones respecto el perfil que orienta sus tareas de investigación.

El artículo escrito por Judith Naidorf, Carlos Mazzola, Federico Vasen, Walter Legnani y Fernando Nápoli analiza el concepto de impacto social del conocimiento en el contexto de la gestión de las instituciones de educación superior. Tomando por caso la experiencia de los autores en el diseño de un programa institucional para la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), el texto aborda en primer lugar el problema más amplio de la producción del conocimiento en la sociedad contemporánea para luego analizar el concepto de impacto social del conocimiento y problematizar la forma en que puede incorporarse en la gestión de las universidades.

Asimismo bogando por un abordaje de la movilización del conocimiento que solucione problemas concretos de la sociedad Martín Isturiz, Eduardo Díaz de Guijarro y Judith Naidorf analizan los casos de la producción pública de medicamentos y el caso del Laboratorio de Hemoderivados de la Universidad Nacional de Córdoba.

De esta forma queda abierta al debate académico esta importante contribución que esperamos sea útil para fomentar el siempre vigente sobre que política científica para que modelo de país.

Bibliografía

Naidorf, Judith y Alonso, Mauro (2017) *La movilización del conocimiento en tres tiempos: antes ¿qué investigar? ¿Por qué? ¿Para quién?, durante ¿cómo me evalúan? ¿Qué ponderan? ¿Cómo oriento mis acciones para ver evaluado favorablemente? y después ¿quién usa mi conocimiento?* ¿A quién sirve?. Revista Lusófona de Educación Superior, Lisboa (en prensa)

Fischman, G. & Haas, E. (2012). Beyond idealized citizenship education: Embodied cognition, metaphors, and democracy. *Review of Research in Education*, *36*(1), 169-196.

Naidorf, J., & Perrotta, D. (2015). La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades. *Revista de la educación superior*, *44*(174), 19-46

Naidorf, J., & Perrotta, D. (2016). La cultura académica argentina frente al cambio de ciclo. *Revista del IICE*, (39), 45-66.

La producción de conocimientos y la resolución de problemas sociales: Análisis de las convocatorias a proyectos de investigación orientados en la UBA (2003-2015)

María Paula Senejko. senejkopaula@gmail.com
Universidad de Buenos Aires. Argentina

Mariana Versino. mversino@gmail.com
Universidad Nacional de La Plata. Argentina

Recibido 26-11-2017
Aceptado 25-01-2018

Resumen

La literatura de las últimas ya más de dos décadas da cuenta de la existencia de cambios en los modos de producción de conocimientos orientados a la incorporación tanto de nuevas demandas como de nuevos actores extra académicos (Gibbons ***et al.*** 1994; Ziman, 2000; Jiménez-Buedo y Vielba, 2009 etc.). En relación a ello, Sutz (2005) plantea que las universidades latinoamericanas debieran convertirse en agentes de transformación en el medio social.

Este trabajo se propone reflexionar sobre la conformación de una agenda de investigación orientada ¿a la resolución de problemas sociales? en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Para ello, en primer lugar, se sistematizará la bibliografía sobre "agendas de investigación" con el fin de analizar la definición de una noción ampliamente utilizada, pero pocas veces establecida con la rigurosidad que permita el manejo de datos coherentes con su uso. En segundo lugar, se analizarán las distintas convocatorias a proyectos de investigación orientados de la UBA, entre los años 2003 y 2015, justamente evaluando la intervención de las mismas en la construcción de una agenda.

La metodología utilizada se centra en el análisis de fuentes secundarias (resoluciones de convocatorias, proyectos presentados, informes, entre otras) y la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave de cada una de las convocatorias analizadas.

Palabras claves: universidad / políticas de investigación / producción de conocimientos / agendas de investigación

Abstract

The last two decades literature accounts for the existence of changes in the modes of knowledge production based on the incorporation of new demands and new extra-academic actors (Gibbons *et al.*, 1994; Ziman, 2000; Jiménez-Buedoand Vielba, 2009 etc.). In relation to this, Sutz (2005) states that Latin American universities should become agents of transformation in the social environment.

This work intends to reflect the conformation of the oriented research agenda of the University of Buenos Aires (UBA). For this, in first place it is systematized the bibliography on "research agendas" in order to analyze the definition of a widely used notion, but rarely established with the rigor that allows the coherent use of data. Secondly, the different UBA calls for oriented research projects -between 2003 and 2015-are analyzed, evaluating their intervention in the construction of an oriented agenda.

The methodology focuses on the analysis of secondary sources (call resolutions, submitted projects, reports, among others) and in-depth interviews with key informants from each of the calls analyzed.

Keywords: university / research policies / knowledge production / research agendas

La producción de conocimientos y la resolución de problemas sociales: Análisis de las convocatorias a proyectos de investigación orientados en la UBA (2003-2015)

En el marco de un escenario cambiante en las Universidades en relación a los nuevos modos de producción de conocimientos que se promueven en las mismas - especialmente a partir de la última década -, este trabajo se propone reflexionar sobre la posible conformación de una agenda de investigación orientada de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Para ello, en primer lugar, se presentan algunas aproximaciones a la noción de agenda de investigación, en segundo lugar, se analizan las distintas convocatorias a proyectos de investigación orientados de la UBA, entre los años 2003 y 2015, justamente evaluando su intervención en la construcción de una agenda orientada de investigación.

Aproximaciones a la noción de agenda de investigación

Aunque en este apartado no se da cuenta de un análisis exhaustivo de la literatura que trabaja con el concepto de agenda de investigación, sí se presentan algunos elementos extraídos de la bibliografía consultada que pueden aportar a una definición preliminar adecuada a los objetivos del presente trabajo.

El autor que centralmente trabaja el tema de la agenda en el ámbito del análisis de las políticas públicas es John Kingdon (1995, 2003) a partir de su libro: *Agendas, alternatives and Public-Policies* (1995, 2003).

Si bien Kingdon no refiere específicamente a las políticas de ciencia y tecnología, es importante recuperar su planteo para dar cuenta de la definición y el debate acerca de las agendas, en el caso de este trabajo, de investigación universitaria. A partir de enfocarse en la manera en que se diseña una política, este autor se refiere - entre otros aspectos - a cómo la construcción de un problema político se inscribe en la agenda de políticas públicas. En este sentido utiliza el término de "ventana política" para referirse a la convergencia de tres factores: el problema, su solución y la política (en términos de coyuntura).

Desde esta base, otros análisis posteriores a los aportes de Kingdon, como Fontaine (2015) y Roth (2002) también problematizan la cuestión de la agenda. Así, Fontaine se refiere a la formulación de las políticas o su etapa inicial. Señala que este proceso se corresponde más bien a un proceso político de negociación entre actores, más que a la naturaleza o importancia del problema social, aunque la selección de dicho problema depende del proceso de negociación con otros actores (Fontaine, 2015).

Al igual que Kingdon, este autor señala que los cambios en las orientaciones de las políticas se producen cuando se abre una ventana de oportunidad, al coincidir tres elementos o corrientes como cita el autor: "el reconocimiento o la legitimidad de un problema, el acuerdo sobre las soluciones de ese problema y la voluntad política de solucionarlo" (Fontaine, 2015: 47). Es decir que estos tres elementos corresponden al ámbito de la toma de decisión. El primer aspecto, referido a la legitimidad del problema, depende de la incidencia de los actores no estatales; por lo tanto, la selección del problema radica también en la influencia de esos actores. La solución va a depender de la formulación del problema y del acuerdo sobre la más factible, eficaz etc. En todo ello no se puede desconocer que la coyuntura política afecta al cambio de política.

Las decisiones dependen de las interacciones formales y no formales entre los actores y muchas veces los problemas y sus soluciones son recuperados por distintos actores cuando se abre esa "ventana de oportunidad" a la que se refiere Kingdon. Para ello el autor señala que es necesario la organización, incidencia y activismo de los involucrados.

En esta misma línea, Roth (2002) sostiene que si bien es cierto que el gobierno es quien establece las prioridades, metas, objetivos y metodologías, en realidad en este proceso intervienen un número plural de actores (políticos, administrativos, científicos, sociales, económicos, etc.). Por lo tanto, las decisiones no siempre son las más racionales, sino el resultado de la confrontación de esos actores.

En definitiva, el proceso de decisión de políticas y por tanto de conformación de agendas, no es un proceso lineal sino un espacio de lucha, en el que se ponen en juego los intereses materiales e ideológicos de los actores.

Otro trabajo que puede señalarse en relación a la noción de agenda es el de Horta y Santos (2016), quienes se refieren a las Agendas de Investigación a partir de analizar los aspectos endógenos que motivan a los investigadores en sus elecciones temáticas. De esta forma, para su definición, pone en consideración las preferencias de los programas elegidos, las estrategias y las metas que influencian y guían a los investigadores. En este mismo análisis, menciona también la autonomía en la elección de temas de los investigadores y señala a partir de Whitley (2000) que los programas de investigación tienden a establecerse a través de interacciones con las comunidades de pares que están social y cognitivamente informadas por las creencias específicas, tradiciones, conjuntos de reglas, normas y que se da por sentado el comportamiento.

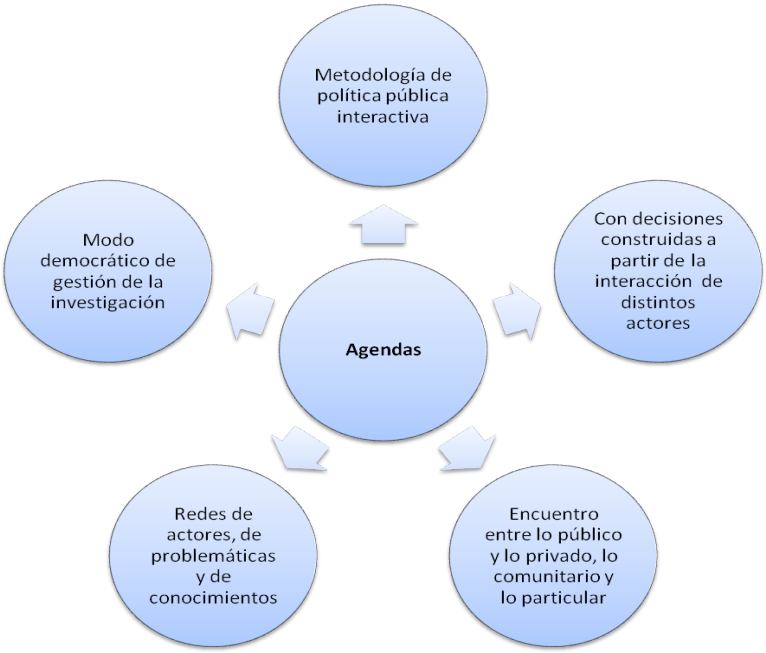
Por último, Avalos Gutiérrez (2002), recoge la experiencia del Programa de Agendas de Investigación, iniciado en 1995, por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas venezolano (CONICIT). Dicho programa se origina a partir de una consulta nacional con el fin de "Repensar el CONICIT" (Avalos Gutiérrez, 2002:5). En este caso, también corresponde a una política de nivel nacional, donde

se ponen en juego los actores estatales, los académicos y la sociedad en general como receptora de mejoras en la calidad de vida a partir de las transformaciones en la producción de conocimientos.

Nos explayamos un poco más en esta propuesta porque corresponde a la implementación de una política pública en el ámbito de la Ciencia y Tecnología (CyT).

Así, este autor propone una definición de agenda tal como se resume en el siguiente gráfico:

Figura 1: Definición de agendas de investigación Avalos Gutiérrez



Fuente: Avalos Gutiérrez (2002)

Aunque la experiencia que describe Avalos Gutiérrez se corresponde a un cambio institucional, es decir que es algo más amplio que un cambio en las modalidades de investigación, en lo que corresponde a este punto, menciona las siguientes fases:

- Definición de áreas temáticas y de la red de actores: esta definición es entre distintos actores sociales involucrados, de identificación de necesidades, de asociación.
- Determinación de campos y líneas de investigación: en función de las demandas y de la articulación de temas definidos en la etapa anterior.
- Evaluación de perfiles y proyectos: por pares e impares sobre la base de criterios de pertinencia, calidad, factibilidad, oportunidad, asociatividad.
- Negociación de las propuestas: sobre la base de acuerdo de productos a obtener, impactos, cofinanciamiento, etc.
- Monitoreo de proyectos: encuentros entre ejecutores, beneficiarios y evaluadores.

En la experiencia descripta por Avalos, se implementaron desde el CONICIT venezolano a partir del año 1995 las siguientes agendas: petróleo; arroz; cacao; olefinas-plástico; ambiente; salud en estados de frontera; seguridad.

Estas breves aproximaciones hacen referencia a los espacios de decisión, a los problemas, a los actores, a la coyuntura. Aquí hay que resaltar que esto no significa exclusivamente un ejercicio lineal en el que la institución decide acerca de los temas estratégicos y los investigadores proponen proyectos de investigación desde esta

base, sino que al igual que sostienen los autores señalados, esta decisión depende de múltiples factores: la cercanía de los temas de investigación de los propios postulantes; los recursos disponibles; los estímulos; las motivaciones personales; las definiciones de convocatorias; la coyuntura política etc.

La gestión de prioridades para la investigación

Para el caso de la UBA, aunque históricamente el rumbo de la actividad científica fue marcado por la especialización y la definición disciplinar de los temas de investigación (Vaccarezza, 1994), se presentaron paralelamente propuestas para atender a nuevos modos de producción de conocimientos que pudiesen dar respuestas a problemas concretos y complejos de la sociedad, promoviendo investigaciones destinadas a temas o problemáticas específicas, generalmente de áreas de vacancia o de interés social. Esta promoción, fue impulsada desde la normalización de la universidad en el año 1986 y plasmada en manifiestos de políticas como los acuerdos Inacayal (1986) y Colón (1995).

En este sentido, el acuerdo Inacayal destacaba:

> "La planificación no ha de ser compulsiva, ya que se respetará siempre el principio de la libertad académica, pero procurará orientar el grueso del esfuerzo hacia objetivos que respondan a necesidades sentidas de la sociedad, determinadas sobre la base del consenso, lo más amplio posible.

En base a ello, entre otros lineamientos, se propuso:

> "contribuir al financiamiento de proyectos, en función de sus objetivos y resultados propuestos. Revertir, en este sentido, la política tradicional de otorgar subsidios sobre la oferta espontánea de proyectos y que utiliza como único criterio de asignación el de la excelencia académica del solicitante, tendiendo a planificar en base a la demanda, que la propia Universidad planteará en función de las necesidades sociales" (UBA, 1986 a: 49).

También considerando estos precedentes, Federico Vasen (2013) se refiere a la gestión de prioridades para la investigación en la Universidad de Buenos Aires en el período 1986-1994 y señala la falta de éxito de estas políticas orientadas por a) discusiones teóricas sobre política científica - aún no se encontraba tan instalada la idea de orientar la investigación -, b) la dinámica disciplinar de la ordenación del conocimiento - dado que los investigadores responden a agendas disciplinarias - y c) las características del gobierno universitario - que se centran fundamentalmente en el poder de las facultades para la distribución de proyectos financiados, favoreciendo el método de tipo "regadera", respecto del otorgamiento de fondos a nivel central-de rectorado -.

En su análisis, Vasen señala que en la primera programación científica desde la normalización de la Universidad y, siguiendo lo expresado en el documento Inacayal, la agenda de prioridades se conformó a través de un ejercicio metodológico de Delphi, que consistió en la consulta a más de 500 expertos. En esta primera programación, para los proyectos especiales (de Innovación y de Desarrollo Social), las prioridades fueron definidas como áreas problema. No obstante, el autor señala que los parámetros para establecer las mismas, a pesar de la metodología utilizada,

estuvieron centrados en criterios internos de la propia comunidad científica, e incluso se vislumbran habilidades de adaptación de los propios investigadores para postular los proyectos como estratégicos (Vasen, 2013).

Señala la contradicción en términos de Amílcar Herrera de una política implícita y otra explícita: se planteaba la planificación y orientación pero se privilegiaba el reparto general de recursos y el fortalecimiento de la "oferta" de las investigaciones (Vasen, op. cit.: 17) que se relacionaban a su vez con el posicionamiento de la universidad y la disputa con el rol del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - como el único espacio de investigación privilegiado hasta entonces -.

Aunque en un contexto diferente al analizado por Vasen, puede decirse que aún hoy la relación entre la investigación por temas "libres" y ofertados por los propios investigadores y la investigación "orientada" sigue siendo desbalanceada, dado que esta última constituye entre un 1 y un 5% del total de proyectos Ubacyt regulares de la UBA. Así, por ejemplo, mientras que en la convocatoria Ubacyt 2014/2017 se admitieron 1114 proyectos, sólo 15 corresponden al grupo de los interdisciplinarios y 7 a PDTS (Senejko y Versino, 2015). A continuación, en el apartado "Los proyectos orientados en la UBA 2003-2015" se da cuenta de las principales características de este conjunto de propuestas.

El cambio discursivo en el contexto de las universidades públicas

Como se señaló en trabajos previos (Senejko y Versino, 2015), en los últimos años se manifiesta una tendencia a la reflexión acerca de las transformaciones que se han dado en los conocimientos producidos. Ello conduce a indagar sobre qué tipo de ciencia se genera, cómo, dónde y para quién, lo cual interpela la definición de las agendas de investigación establecidas (Arocena y Sutz, 2000).

Este cuestionamiento ha permeado el lenguaje de algunos ***policymakers*** sirviendo a la justificación y legitimación de ciertos cambios en las políticas orientadas a su promoción (Jiménez-Buedo y Vielba, 2009) fundamentalmente centradas en la interacción ciencia-sociedad.

Aunque Bianco (2009) destaca que la preocupación por sintonizar la investigación con las necesidades sociales no es nueva en Latinoamérica, sino que tiene su origen en la Reforma Universitaria de 1918 cuando se suma el rol de la extensión como función de la universidad, puede decirse que en los últimos años, el discurso por promover una mayor vinculación con problemas de relevancia social se vio acentuado y, en el caso de Argentina, también estuvo acompañado de algunos intentos de orientación de las políticas de investigación desde el colectivo universitario. Por ejemplo - sólo por mencionar dos hitos destacados y recientes - la convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO), generada a partir del acuerdo de todas las universidades del país que integran el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)[1]y la elaboración del Documento I de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del MINCYT: "Hacia una redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico" (MINCYT, 2012). En este último documento se reflexiona sobre la evaluación de la investigación aplicada y orientada a la solución de problemas concretos que es realizada por los investigadores y se expone la necesidad de adecuar los mecanismos de evaluación del personal que se dedica a este tipo de actividades y su posible transferencia al medio. En este sentido expresa que quien participe de este tipo

1 Denominada PICTO-CIN

de proyectos orientados a la resolución de problemas o demandas específicas sea evaluado por su participación y desempeño en el mismo, más allá de los parámetros tradicionalmente utilizados en la evaluación de las actividades de ciencia y tecnología (MINCYT, 2012). Dicho documento propuso a su vez la conformación y gestión por parte del MINCYT de un Banco Nacional de Proyectos, integrado a su vez por uno específico de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS)[2].

Enfatizando esta tendencia, Laura Rovelli (2016) señala que en el plano universitario público de la Argentina "entre 2014 y 2015 sobre un total de cincuenta y tres universidades nacionales, un 60 % (treinta y dos instituciones) cuentan con subsidios para la promoción de la investigación con fondos propios de la institución, mientras que dentro de ese grupo casi un 60% (diecinueve casas de estudio) fijan algún tipo de área de conocimiento o temática prioritaria/estratégica para financiar proyectos y/o becas de investigación" (Rovelli, 2016: 6).

No obstante los acontecimientos recientes comentados y las tendencias a la incorporación de nuevos instrumentos orientados en las Universidades Nacionales, Roca y Versino (2016) se preguntan si las universidades se dan su propia agenda de investigación y cuáles son los parámetros que la definen, pero concluyen que las características y las condiciones de la evaluación y legitimación de actividades de I+D, inciden significativamente en la capacidad y autonomía para generar y establecer agendas propias de investigación. Entre las circunstancias más notables que inscriben esta tendencia restrictiva, mencionan la incidencia de patrones de evaluación con lógicas propias de las entidades financiadoras como la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el CONICET.

Los proyectos orientados en la UBA 2003-2015

Al hablar de "proyectos orientados" en esta investigación, se hace referencia a aquellos proyectos dirigidos a temas o problemas específicos, que atienden a cuestiones de relevancia social, que traspasan las fronteras disciplinares y que se presentan como una línea diferencial en el marco de las convocatorias de proyectos regulares presentados en las temáticas que definen los propios investigadores. Con estas características, desde el 2003 al 2015 se pueden mencionar tres instrumentos de investigación orientados que se repiten en algunos casos en diferentes convocatorias[3].

2 El Banco Nacional de PDTS se puso en funcionamiento en la órbita del MINCYT en el año 2013. Actualmente cuenta con 251 proyectos y la UBA participa como institución ejecutora en 69 de ellos.

3 Aunque en este trabajo no se señalen las diferencias de modelos entre iniciativas, es importante señalar que Vasen (2012) diferencia los distintos tipos de proyectos: los que promueven la innovación (más relacionados con una concepción mercantil de la investigación), los que sólo requieren la asociación con actores externos y los proyectos que reconocen la responsabilidad social de la universidad y su capacidad para ayudar con la crisis desatada en el 2001, como es el caso de los Proyectos de Urgencia Social.

A continuación, se presenta un listado en el que se intentan resumir los distintos instrumentos, sus características y cantidades.

Tabla 1: Listado de convocatorias orientadas UBA desde 2003 a 2015

Progra-mación	Tipo de proyectos	Resolución de convocato-ria	Requiere adoptante / contraparte/ actor social involucrado	Requisito de interdisciplinariedad	Orientación	Total presen-tados	Total financia-dos
2004-2007	Proyectos de Urgencia Social (PUS)	CS 1542/03	SI	SI	Problemas de urgencia social	52	23
2006-2009	Proyectos de Urgencia Social (PUS)	CS 5058/05	SI	SI	Problemas de urgencia social	23	15
2010-2012	Proyectos Interdisciplinarios (PI)	CS 6712/09	NO EXCLUYENTE	SI	Programas interdisciplinarios de Cambio Climático; Marginaciones Sociales y Energía	23	12
2011-2014	Proyectos Interdisciplinarios (PI)	CS 674/10	NO EXCLUYENTE	SI	Programas interdisciplinarios de Cambio Climático; Marginaciones Sociales y Energía	12	8
2012-2015	Proyectos Interdisciplinarios (PI)	CS 2772/11	NO EXCLUYENTE	SI	Programas interdisciplinarios de Cambio Climático; Marginaciones Sociales, Energía, Transporte y Desarrollo	14	12
2012-2014	Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS)	CS 5778/12	SI	NO EXCLUYENTE	Orientado a la resolución de problemas socio-productivos definidos por adoptantes/demandantes	38	36
2014-2017	Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS)	CS 7000/13	SI	NO EXCLUYENTE	Orientado a la resolución de problemas socio-productivos definidos por adoptantes/demandantes	7	6

Fuente: Elaboración propia

Aunque todos los proyectos presentan similitudes en su orientación, específicamente fueron impulsados para atender las siguientes cuestiones:

- Proyectos de Urgencia Social (PUS): convocados en el año 2003, mediante Resolución (CS) N° 1542/2003, dirigidos a satisfacer necesidades de grupos vulnerables, con aplicación social inmediata y rápida transferencia.
- Proyectos Interdisciplinarios (PI): Con el objetivo de fomentar la actividad interdisciplinaria y pensando en darle un mayor anclaje a los Programas Interdisciplinarios de Cambio Climático (PIUBACC), Marginaciones Sociales (PIUBAMAS) y Energías Sustentables (PIUBAS) existentes desde 2007/8, se establecen las convocatorias a estos proyectos desde el año 2009. Posteriormente se agregan los programas de Desarrollo (en 2010) y de Transporte (2012).
- Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS): Como mecanismo de estímulo a todo el sistema en el marco promocional de los PDTS desde el MINCYT, desde la UBA se acordó hacer una convocatoria específica para la presentación de PDTS en el año 2012 (Resolución 5778/12). Posteriormente, en la convocatoria 2014-2017, los PDTS se insertan como alternativa de las convocatorias UBACYT. Al igual que en los documentos MINCYT, estos proyectos se definieron como "orientados al desarrollo de tecnologías asociadas a una oportunidad estratégica o a una necesidad de mercado o de la sociedad debidamente explicitada por los demandantes y/o adoptantes. Estarán dirigidos a la generación de productos, procesos, prospectivas o propuestas, definidos por un demandante, un posible adoptante…". En el caso de estos proyectos las presentaciones se enmarcaron en los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos (NSP) listados en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Así, las especificidades de los instrumentos se centrarían en la incorporación de actores sociales involucrados y la atención a problemas acuciantes para los Proyectos de Urgencia Social; el acercamiento a las temáticas de los programas de tipo estratégico promovidos por la universidad con los Proyectos Interdisciplinarios y la transferencia de los resultados de las investigaciones a instituciones públicas o privadas externas a la universidad (denominadas adoptantes) en los PDTS.

En el caso de los Proyectos de Urgencia Social, los proyectos fueron presentados en el marco de las Comisiones Técnicas Asesoras de la UBA (CTA) y luego agrupados en las siguientes temáticas:

- Transición nutricional y riesgo social
- Problemas del hábitat
- Familias en contexto de pobreza: representaciones y significaciones
- Sectores vulnerables y trabajo
- Niños y jóvenes en vulnerabilidad social
- Salud y fármacos
- Educación y propuestas de inclusión

Según señala Martha Mancebo (2006) en su análisis de los Proyectos de Urgencia Social de la convocatoria 2004-2007, la problemática del trabajo en su relación con los sectores vulnerables concentró la mayor cantidad de proyectos financiados; luego le siguieron las temáticas vinculadas, por un lado, al hábitat y, por otro, a niños y jóvenes asociados a la educación en relación con la vulnerabilidad social. Las temáticas nutricionales y de salud, y los estudios sobre las familias en contexto de pobreza constituyeron la temática con menor representación.

Para el caso de los proyectos Interdisciplinarios, aunque la delimitación de los temas estuvo dada por la definición de los programas existentes, se pudo observar que en algunos programas los proyectos presentados no parecen estar demasiado

vinculados con las temáticas de origen. Así por ejemplo, se verifica una alta pertinencia en los temas de proyectos financiados en las tres convocatorias para el caso de Energía (PIUBAES) y Cambio Climático (PIUBACC), pero no sucede lo mismo con Marginaciones Sociales (PIUBAMAS) y Desarrollo (PIUBAD), donde los temas varían sustancialmente, pasando de temas de educación superior, familias, cuestiones habitacionales, salud, políticas públicas y seguridad para referirse a Marginaciones, mientras que los proyectos de desarrollo atienden temas de producción agropecuaria, tecnología para tratamiento de suelos, hasta mercados regionales de alimentos, cultivos y aspectos genómicos de granos, ordenamiento territorial y problemáticas de contaminación de aguas. En tanto, no se presentan proyectos de Transporte (PIUBAT) en las convocatorias señaladas.[4]

Por último, en el caso de los PDTS de los 35 Núcleos Socio Productivos del Plan Argentina Innovadora 2020, se presentaron proyectos relacionados a 14 núcleos, según la distribución que se muestra en el cuadro a continuación. La mayoría de los proyectos se ubican en Economía social y desarrollo local para la innovación inclusiva y Producción animal tradicional:

Tabla 2: Presentación PDTS según Núcleos Socio Productivos

Núcleo Socio Productivo	**Total proyectos**
Economía social y desarrollo local para la innovación inclusiva	7
Producción animal tradicional	6
Hábitat	3
Enfermedades crónicas, complejas con componentes multigénicos y asociadas a adultos	3
Sistemas de captura, almacenamiento y puesta en disponibilidad de datos	3
Biosimilares (productos biológicos incluyendo anticuerpos monoclonales)	2
Nanomedicina	2
Mejoramiento de cultivos y producción de semillas	1
Restauración de ambientes degradados	1
Valoración económica, medición y evaluación de servicios ecosistémicos	1
Uso racional de la energía	1
Enfermedades infecciosas	1
Bioingeniería de tejidos o medicina regenerativa	1
Maquinaria agrícola y procesadora de alimentos	1
s/dato	3

Fuente: Elaboración propia

4 Ver listados de resúmenes de Proyectos Interdisciplinarios financiados en http://www.uba.ar/secyt/contenido.php?id=204&s=477

Sobre la manera en que se conforman las líneas de investigación, el secretario CYT entrevistado sostiene:

> "La ciencia en Argentina no se desarrolla en función de necesidades socio-económicas, sino por los grandes temas del mundo (nanotecnología, informática de punta, inteligencia artificial etc.), pero después hay otro sector de la investigación que se desarrolla en base a lo que va consiguiendo y los caminos que se van abriendo." (Haciendo alusión a quienes apostaron por la participación en proyectos de tipo PDTS).

Un punto que vale destacar (que surge de consultar a una investigadora que también fue evaluadora de proyectos Interdisciplinarios) es el problema de la falta de adecuación de los proyectos a los términos de los llamados, especialmente en relación al poco componente interdisciplinar de los mismos (aquí en referencia directa a los PI), aunque se arriesga a enfatizar que ello se ve más relacionado con la inercia de los investigadores y de la propia gestión a adecuar lo que ya se hace, más que a falencias de convocatoria. Así sostiene:

> "El problema de que no hayan sido interdisciplinarios no sé si necesariamente es por cuestiones de formulación de la convocatoria, sino porque siempre está la inercia de lo anterior. El investigador (uno mismo) adapta lo que tiene a nuevas convocatorias. De a poco se va construyendo la identidad de la convocatoria. No sé si está mal". Evaluadora de proyectos interdisciplinarios (2013).

> "En la gestión pasa lo mismo que en la investigación, se parte siempre de lo que se tiene, de lo que ya funciona y se adapta eso a lo nuevo. Entonces para que se instale es necesario el tiempo y la evaluación de objetivos, resultados y procesos". Evaluadora de proyectos interdisciplinarios (2013).

Reflexiones finales

A pesar de las distintas definiciones encontradas del concepto de "agenda", sigue resultando complejo dar cuenta de la agenda de investigación orientada de la UBA, en particular por la poca cantidad de proyectos orientados presentados, respecto de las convocatorias regulares y los totales UBA y por las variantes entre los distintos tipos de proyectos orientados, sus particularidades y las distintas formas de construcción de los temas de convocatorias. Estos factores conducen a señalar que la conformación de dicha agenda aún sigue siendo débil, sobre todo en relación a la tradición regular y disciplinar de la UBA.

Lo que sí es posible afirmar es que los instrumentos orientados de la UBA en el período analizado y juntamente con ello las propuestas presentadas surgen – siguiendo a Arocena y Sutz (2000) – como el intento de incorporar expectativas públicas al desarrollo de la ciencia, lo que representa para la gestión universitaria cambios alineados a la idea de promover un nuevo modo de producción de conocimientos.

En el caso de este trabajo, aunque propuestos por los propios investigadores (lo que usualmente se denomina "ofertismo"), los proyectos pretenden atender esos lineamientos institucionales y se presentan como líneas diferenciales de los instrumentos regulares de investigación. No obstante, el punto crítico radica en la amplitud de los temas y bases de convocatoria.

Aunque la definición de las bases podría deberse a un ejercicio más bien de arriba hacia abajo, ya que es la propia conducción política de la universidad la que define los temas estratégicos y tipos de proyectos a promover, son los propios investigadores los que terminan ajustando los alcances de los temas. En este sentido, la amplitud de las bases de convocatoria y lineamientos institucionales poco específicos facilitan la adaptación de investigaciones ya existentes a los requerimientos de las convocatorias orientadas.

Es decir, a pesar de los lineamientos institucionales, que resultan ser demasiado genéricos en su orientación, la mayoría de las propuestas siguen siendo ofertadas por los investigadores. En este sentido, más que un impulso a la incorporación de las expectativas públicas al colectivo científico consiste antes bien en la incorporación de ciertos temas o problemas estratégicos en la agenda de investigación universitaria.

Ello coincide con lo planteado por Bianco (2009) en relación a los análisis en la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR): "A pesar de los esfuerzos institucionalizados para favorecer los encuentros entre la investigación y las problemáticas sociales y productivas, los problemas de investigación continúan siendo mayormente pensados desde una lógica de oferta de soluciones y no necesariamente de construcción conjunta desde la demanda" (Bianco et al., 2009: 6).

Asimismo, se destacan los factores contextuales o de coyuntura que influencian la conformación de una posible agenda de investigación orientada, siguiendo los análisis de Kingdon, Fontaine y Roth antes citados. Así, por ejemplo, los proyectos de Urgencia Social son respuestas a la crisis social y política después del 2001, mientras que en el 2012, los PDTS surgen a raíz de la propuesta de orientar la investigación a proyectos de desarrollo social y productivo según lo consensuado en el sistema de CyT e incorporan como referencia a los Núcleos Socio Productivos del Plan 2020. Donde sí puede pensarse que existió una mayor capacidad de definición de la agenda de investigación por parte de la Universidad es a partir de la creación de los Programas Interdisciplinarios (PIUBAs). No obstante, según se señaló anteriormente, en el caso de algunos programas los temas de los proyectos parecen ser poco pertinentes a los temas de los propios programas.

En relación al planteo de falta de éxito de las políticas orientadas a la que hace referencia Vasen (2013), respecto del período de la normalización de la Universidad, puede decirse que en los años analizados en este trabajo, se logró instalar la idea de orientar la investigación, aunque no se logró romper la dinámica disciplinar y la lógica de distribución de tipo "regadera"[5], respecto del otorgamiento de fondos a nivel central de rectorado para proyectos definidos institucionalmente. No obstante, no se han vuelto a realizar ejercicios para definir las prioridades que deberían atenderse desde la universidad.

Finalmente, siguiendo el trabajo de Avalos (2002), podría decirse que una aproximación de agenda se da a partir de la interacción de decisiones de distintos actores, pero en este caso fundamentalmente de los gestores (funcionarios) y los propios investigadores, ya que no median en estas convocatorias mecanismos para identificar demandas. No obstante, aunque sin lineamientos definidos en forma constante, se dan algunos encuentros entre lo público y lo privado, lo comunitario y lo particular al incluir otros actores sociales en la ejecución de los proyectos (aunque esto solo puede considerarse en los casos de los Proyectos de Urgencia Social y PDTS).

5 Aquí el autor hace referencia a la forma de distribución señalada por los entrevistados en su trabajo, que favorecía el reparto general de recursos fortaleciendo la "oferta" de investigaciones.

Aunque estos doce años de proyectos no permitan definir una agenda de investigación orientada de la UBA, las propuestas analizadas son ejercicios por acercar la universidad con su entorno, de ahí su importancia y la necesidad de continuar con análisis que puedan contribuir a la mejora de los procesos.

Bibliografía

Arocena, R. y Sutz, J. (2000). *La Universidad Latinoamericana del Futuro*. México, México: Colección Unión de Universidades de América Latina (UDUAL).

Ávalos Gutiérrez, I. (2002*). El Programa de Agendas de Investigación como intento de asociar a los tres sectores: Experiencias en Venezuela*, Seminario "Educación superior y ciencia y tecnología en América Latina y el Caribe: Respuestas frente a la expansión y a la diversificación", Fortaleza, Brasil.

Bianco, M.; Mederos, L.; Sutz, J. y Tomassini, C. (2009). El contrato social de la ciencia y las agendas de investigación en una universidad pública. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires, Argentina.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos.* Barcelona, España: Anthropos Editorial.

Gibbons, M.; Limoges. C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P. y Trow, P. (1997 [1994]). *La nueva producción del conocimiento.* Barcelona, España: Pomares-Corredor.

Horta, H. y J. Santos (2016). An instrument to measure individuals research agenda setting: the multi-dimensional research agendas inventory. *Scientometrics*, vol. 108, issue 3, 1243-1265.

Jiménez-Buedo, M. y Vielba,I. (2009). ¿Más allá de la ciencia académica?: Modo 2, ciencia posacadémica y ciencia posnormal. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXV 738, 721-737.

Kingdon, J. (2003/1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, USA: Longman.

Mancebo, M. (2006) *Informe de Evaluación de los Proyectos de Urgencia Social 2004-2006.*Contrato de locación de obra N° 213/06.

Roca, A. y Versino, M. (2016). Producción y legitimación de conocimientos en las Universidades nacionales. Una mirada desde las políticas de Ciencia y Tecnología y la Evaluación de la Investigación. *Revista Política Universitaria IEC-CONADU*, 21-32.

Roth Deubel, A**.** (2002).*Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

Rovelli, L. (2016). Políticas científicas, universidad y desarrollo local: un estudio de la implementación de áreas prioritarias en una universidad pública de la Argentina. *XI Jornadas Latinoamericana de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESOCITE 2016)*. Curitiba, Brasil.

Senejko, P. y Versino, M. (2015).La construcción de políticas de investigación "orientadas" en la Universidad de Buenos Aires (UBA). En Lago Martínez, S. y Correa, N. (Coordinadores) *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI* (355-364). Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo.

Sutz, J. (2005). Sobre agendas de investigación y Universidades de Desarrollo. *Revista de Estudios Sociales,* no. 22,107-115.

Vaccarezza, L. (1994). Los problemas de la innovación en la gestión de la ciencia en la universidad: los programas especiales de investigación en la UBA. *REDES* N°2, vol. 1, 107-128.

Vasen, F. (2012). Priorities, solidarity and the "watering can", Institutional Research Policies and Conceptions of Relevance in a traditional Latin American University Setting. *International Journal of Contemporary Sociology*, Special Issue "The University and Society", ed. Juha Tuunainen y R.P. Mohan, 49 (1), 117-144.

Vasen, F. (2013). La gestión de prioridades para la investigación universitaria. El caso de las políticas científicas estratégicas de la Universidad de Buenos Aires (1986-1994). *Conferencia Internacional LALIS 2013*, RÍo de Janeiro, Brasil.

Whitley, R. (2000). *The intellectual and social organization of the sciences*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Ziman, J. (2000). Real science: What it is and what it means. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Traducción de E. Pérez Sedeño y N. Galicia Pérez (2003): ¿Qué es la ciencia? Madrid: Cambridge University Press.

Fuentes

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2012), "Documento I de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del MINCYT: Hacia una redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico", Buenos Aires, pp. 6.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2013), "Documento II de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico: Precisiones acerca de la definición y los mecanismos de incorporación de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) al Banco Nacional de Proyectos del MCTIP, pp.8.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2012), "Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: Argentina Innovadora 2020".

Sitio web de la Secretar**ía** de Ciencia y Técnica UBA http://cyt.rec.uba.ar/

UBA (1986) "Propuesta de INACAYAL".

UBA (1995) "Acuerdo de Gobierno para la reforma de la Universidad de Buenos Aires".

Consultas a informantes clave

Evaluadora de Proyectos Interdisciplinarios (PIUBAMAS). Docente-Investigadora de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la UBA. Miembro de la Comisión Técnica Asesora de Diseño para el Hábitat Humano (CTA N°8) desde 2007 hasta la actualidad. Entrevista realizada en marzo de 2013.

Secretario de Ciencia y Técnica UBA de 2007 a 2014. Entrevista realizada en julio de 2017.

Técnica SECYT desde 2001 a la actualidad. Co-coordinadora del PIUBAMAS desde 2012 hasta 2014. Entrevista realizada en mayo de 2013.

Jefa del Departamento de Seguimiento y Evaluación. Entrevista realizada en diciembre de 2012.

O desmonte da Ciência e Tecnologia no Brasil

Ivanise Monfredini. imonfredini@gmail.com
Universidade Católica de Santos. Brazil

Recibido 28-11-2017
Aceptado 17-03-2018

Resumen:

En este artículo se presentan informaciones sobre el escenario brasileño relacionado a las (des)inversiones en la ciencia y la tecnología. Desde la particularidad del Estado brasileño, se trata de la configuración actual de la Política Científica y Tecnológica, por medio de qué se identifican a lo largo del texto algunos sectores que pautan esa política, su desmonte y de la universidad pública. Metodológicamente, el artículo se desarrolla a través del levantamiento de leyes, actos jurídicos y otros registros históricos relacionados con la ciencia y la tecnología en Brasil. Ya partir de esta presentación, los autores discuten el enfoque de los límites de la idea de "desarrollo" ante la crisis estructural del capital, sobre todo cuando se consideran y analizan la situación de los países de América Latina. La conclusión se establece a fin de colaborar con la divulgación de la necesidad de inversiones en ciencia y tecnología que correspondan a la continuidad del desarrollo de investigaciones en el país, y que impidan un agravamiento de la situación actual o, en un ámbito más pesimista, la irreversibilidad del escenario evidenciado.

Palabras Clave: Ciencia y Tecnología. Políticas de Ciencia e tecnología en Brasil. Inversión en Ciencia y Tecnología. Investigación y desarrollo.

Abstract:

This article presents information on the Brazilian scenario related to divestments in science and technology. From of the particularity of the Brazilian State, is addressed the current configuration of the Scientific and Technological Policy, by means of what some sectors that guide this policy, its dismantling and of the public university are identified along the text. Methodologically, the article is developed

through the lifting of laws, legal acts and other historical records related to science and technology in Brazil. From this presentation, the authors discuss the approach of the limits of the idea of "development" front of the structural crisis of capital, especially when considering and analyzing the situation of the countries of Latin America. The conclusion is established to collaborate with the disclosure of the need for investments in science and technology, that correspond to the continuity of research development in the country, and its prevents a worsening of the current situation or, in a more pessimistic environment, the irreversibility of the scenario evidenced.
Keywords: Science and Technology. Science and technology policies in Brazil. Investment in Science and Technology. Investigation and development.

Introdução

Neste artigo trata-se do (des)investimento em ciência e tecnologia (CeT) no Brasil, que afeta a agenda para esse setor. Analisa-se as atuais tendências em políticas de CeT relacionadas à particularidade do Estado brasileiro.

Ao considerar o tema deste Dossiê, a noção de mobilização do conhecimento como tem sido discutida no Grupo de Trabalho do CLACSO "Ciência social politizada" contribui para a análise. Naidorf e Perrotta (2015:26) propõem essa noção para as ciências sociais, considerando aqueles conhecimentos que encontram-se prontos para utilização dos atores a quem se dirige esse conhecimento. Compreendido apenas dessa perspectiva a noção de mobilização do conhecimento pode confundir-se com as exigências de mercado, que também determinam agendas científicas e utilização do conhecimento determinados pela busca de ampliação de margens de lucro.

Mas, a partir do conceito de ciência politizada proposto em 1969 por Oscar Varsavsky, Naidorf e Perrotta (2015) indicam para as ciências sociais, outro sentido para a noção de mobilização do conhecimento fundada na ideia de ciência social politizada, que

> Lejos de la concientización, la iluminación o el espíritu civilizatorio y normatizador, la ciencia social politizada debería propender al diálogo como punto de partida, a la equivalencia de lo Otro y a la construcción de puentes de entendimiento con lo social, sin dejar de asumir el conflicto y la disputa como motor de los cambios emancipatorios. (Naidorf e Perrotta, 2015:26, grifos nossos).

A ponte com o "outro" é um dos problemas que se apresenta tragicamente nesse momento em que o atual governo brasileiro corta o diálogo com amplas parcelas da sociedade e privilegia os setores nacionais associados ao capital global, que pautam a formulação das políticas brasileiras, entre elas, as de ciência e tecnologia.

O "outro excluído" é no que se transformou a comunidade científica que, até então, vinha participando da formulação dessa política, como já indicaram Serafim e Dagnino (2011) e Pereira e Escada (2012).

Mas, por outro lado, os acadêmicos têm se mantido distantes das classes populares (com exceções[1]), tanto no âmbito da política de CeT, onde atuam agrupados em associações e instituições de pesquisadores, como no individual, na realização da

1 Exceções que temos nos dedicado a identificar e entender no âmbito da pesquisa em andamento financiada pela FAPESP (2015/04326-3) intitulada: Ciência para Inclusão Social. Uma pesquisa sobre as possibilidades de formação para uma apropriação autodeterminada da ciência e da tecnologia, nas Universidades.

pesquisa em universidades e institutos de pesquisa. Esse corporativismo parece ter trazido aos acadêmicos a um trágico isolamento que se tenta vencer por meio da criação de movimentos, moções, cartas de repúdio e denúncias à sociedade, em meio a essa situação limite, que cobra ação. Esse paradoxo é resultado da adaptação às exigências produtivistas que atrelam financiamento à indicadores quantitativos de desempenho e ao corporativismo que resultam também nesse isolamento. Por outro lado, o cenário atual sintetiza as contradições históricas da formação do Estado brasileiro.

Nesse artigo são trazidas informações sobre o corte no orçamento para ciência e tecnologia, bem como a configuração atual da Política Científica e Tecnológica, por meio do quê é possível identificar os setores que pautam essa política, o seu desmonte e da universidade pública.

O momento atual é de aprofundamento das contra reformas iniciadas na década de 1990, que no plano internacional atacam diretamente as conquistas civilizatórias obtidas no breve período que se estende do pós segunda guerra mundial, até a década de 1960.

No Brasil, a principal conquista desse período foi a legislação de proteção ao trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. A ampliação de direitos sociais assim como das políticas públicas que lhes deram suporte, são conquistas mais recentes, obtidas pela pressão da sociedade civil organizada, especialmente após a aprovação da "Constituição Cidadã" de 1988. É este conjunto de conquistas que vem sendo desmontado de forma gradual desde então, e de forma rápida e autoritária, após o golpe que destituiu o governo de Dilma Roussef.

As contra reformas referem-se, como explica Behering (2008 e 2012), aos processos regressivos que vem sendo implementados desde a década de 1990, a partir do abandono de um projeto comprometido com a inclusão econômica e política da maioria da população e com as possibilidades de ruptura da heteronomia. Ou seja, refere-se a processos que tem implicado em "profundo retrocesso social, em benefício de poucos", como afirma Behering (2008:22).

Consideradas as particularidades históricas de cada Estado, observam-se ataques semelhantes na Europa e na América Latina[2]. Este cenário nos remete à análise de Mészáros (2002 e 2007) quanto a irreformabilidade, incontrolabilidade e destrutividade do capital. A expansão do capital a cada crise de acumulação, ou seja, a reestruturação da economia, como a denomina Mészáros (2002), funda-se, especialmente após a segunda guerra mundial, em fatores irreconciliáveis: o desemprego estrutural e a superprodução; os gastos crescentes com o complexo militar-industrial e o acirramento do conflito capital e trabalho; e, finalmente, a industrialização do "terceiro mundo" que traz complicações competitivas[3].

As tentativas de reorganizar a economia dentro dos moldes do capital financeiro, esbarram com seus próprios limites muito rapidamente. Como se pode compreender em Chesnais (1996), as empresas, na economia mundializada sob domínio do capital financeiro, precisam aumentar o tempo de giro no consumo, uma vez que o poder e controle exercidos pela esfera financeira e a consequente preferência pela liquidez, conduzem ao desafio da redução temporal de valorização, também para o capital industrial.

2 Grécia, Espanha, Argentina e México, por exemplo.

3 As análises de Mészáros sobre essas características encontram-se entre as páginas 1072-1075 da referida obra.

A mais recente tentativa de reorganização da economia pelas determinações da esfera financeira resultou na crise de 2008[4], mote para mais um conjunto de ataques aos direitos sociais que vão dissipando a ilusão conciliatória acalentada pelas conquistas do pós segunda guerra mundial.

No Brasil, o breve tempo decorrido entre a aprovação da Constituição Cidadã até o presente foi suficiente para disseminar a ilusão neodesenvolvimentista (FIRMIANO, 2016), especialmente entre os anos de 2003 até 2014. Mas, como afirma Mészáros (2002:1006)

> {...} é completamente impossível compreender os múltiplos e agudos problemas do trabalho, nacionalmente diferenciado e socialmente estratificado, sem que se tenha sempre presente o quadro analítico apropriado: a saber o irreconciliável antagonismo entre capital social total e a totalidade do trabalho.

Continua o autor que a "***tendência*** geral de desenvolvimento do capital mundial" é a "crescente ***equalização*** das taxas diferenciais de exploração." (Mészáros, 2002:1007).

As tentativas de reorganizar a economia incluem mudanças nas políticas públicas que liberam o fundo público para o capital e desmontam a proteção ao trabalho, ao mesmo tempo que revestem de legalidade tais ações. Verifica-se então que determinados direitos de cidadania, como saúde e educação passam a ser oferecidos como serviços, tanto por instituições públicas como diretamente por empresas privadas.

Nesse sentido, a reforma da educação superior realizada no Brasil, na década de 1990, regulamentou a possibilidade de as instituições de ensino superior assumirem o caráter lucrativo, a partir do que se tornou permitido e esperado que explicitem seu rendimento com a oferta dos "serviços de ensino" e no espírito de liberalização desse serviço para o comércio internacional, de acordo com a orientação da Organização Mundial do Comércio.

A dívida pública também assume uma dimensão significativa na reorganização econômica, especialmente desde o final do século XX, como mecanismo de "transferência volumosa de recursos oriundos do trabalho para as mãos da burguesia financeira - nacional e internacional", como se refere Brettas (2012: 118)[5]. Nessa perspectiva, em dezembro de 2016, o Congresso Nacional aprova a Emenda Constitucional 95, buscando congelar os gastos públicos por vinte anos, o que afeta principalmente os gastos sociais e mantém caixa suficiente para o pagamento dos juros da dívida pública em mãos do setor financeiro.

A bancada ruralista e empresarial que compõe a maioria do Congresso Nacional Brasileiro[6] vem realizando as mudanças jurídicas que liberam ao capital internacional, terras, recursos minerais e biológicos, além de desonerar ainda mais o preço do trabalho. Nesse sentido, no último dia 14 de julho foi aprovada a

4 Sobre isso ver por exemplo Carlota Pérez em entrevista à Porto (2010).

5 Sobre isso ver também Behering (2012) e Lupatini (2012), além de Oliveira (1998).

6 A bancada ruralista é uma das maiores no atual congresso brasileiro, contando com 207 parlamentares, conforme levantamento realizado por Medeiros e Fonseca (2016): "Além dos ruralistas, que contam com 207 deputados, mapeamos outras gigantes da Câmara: a evangélica (196), a empresarial (208), a das empreiteiras e construtoras (226) e a dos parentes (238), o maior agrupamento da Casa – confirmando a tendência de aumento do número de deputados com familiares políticos" (MEDEIROS, Étore e FONSECA, Bruno (2016). As bancadas da Câmara. In: AGÊNCIA PÚBLICA. acesso via http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/ em 20/07/2017.

reforma trabalhista (Lei 13.467, BRASIL, 2017), que suscita muitas dúvidas quanto a sua constitucionalidade, tendo em vista ferir, inclusive, diretrizes da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pelo Brasil[7].

As relações no campo também tem sido objeto de mudanças na legislação, dentre as quais vale destacar: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de acordo com a lei 13.341 de 29/09/2016 (BRASIL, 2016); a transferência das secretarias ligadas à reforma agrária e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para a Casa Civil; a não liberação de novos recursos para os Programas Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de Aquisição de Alimentos (PAA), que são fundamentais para os agricultores familiares; o contingenciamento progressivo do orçamento voltado para o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); a redução das áreas de proteção na Amazônia (MP 758 - Transformada na Lei Ordinária 13.452/2017); a Lei no. 13.465 de 11/07/2017 que eliminou o conceito de uso social da terra. Paralelo a isso o Tribunal de Contas da União (TCU) dificulta o cadastro de famílias assentadas, como indica Firmiano (2016).

As mudanças em curso permitem identificar, mais uma vez, a particularidade histórica do Estado brasileiro, relacionada "{...} basicamente as formas irresolutas da questão da terra e do estatuto da força de trabalho {...}" (OLIVEIRA, 2005:?).

O Estado brasileiro é herdeiro dessas formas irresolutas, cujos eixos centrais para Martins (2011) são a reforma agrária, os deserdados da posse da terra e os latifundiários, transmutados em agronegócio.

Esse conjunto de ataques fragilizam ainda mais a vida dos trabalhadores rurais e urbanos e outras classes populares historicamente excluídas (povos originários, por exemplo). Fragiliza também a Universidade e o lugar de produção de ciência e tecnologia. A violência do processo revela a destrutividade do capital, conforme indica Mészáros (2007 e 2002), tendência que coloca em risco a própria vida no planeta.

Na América Latina a agroecologia, a agricultura familiar, os pequenos produtores, os trabalhadores rurais e urbanos, os povos originários, ocupam a linha de frente das vítimas dramaticamente afetadas nas suas condições de vida. Tendo em vista a importância das ***commodities*** na disputa capitalista internacional, Leher (2015:14) chama atenção à essa violência da seguinte forma:

> Possivelmente, o que demarca as lutas antissistêmicas do presente é o fato de que grande parte das mesmas se realiza nos rastros do extrativismo e da produção de commodities que podem conhecer novos contornos com a acentuada queda no preço desses produtos a partir da acentuada queda na taxa de crescimento da China (2014, 2015). Em virtude do agravamento da crise estrutural possivelmente formas ainda mais brutais de exploração dos recursos naturais podem se tornar uma dura realidade para a América Latina.

7 Sobre esse assunto a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) manifestou-se em Nota Pública, contrariamente à proposta, tendo em vista que "A reforma é açodada, carente da participação adequada de todos os segmentos sociais envolvidos, e as audiências públicas havidas durante a tramitação do projeto demonstraram categoricamente que o texto a votar está contaminado por evidentes e irreparáveis inconstitucionalidades, formais e materiais, e retrocessos de toda espécie". Ver https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/25460-entidades-reiteram-posicao-contraria-ao-projeto-de-reforma-trabalhista. Acesso em 20/07/2017.

Agricultores familiares, pequenos proprietários e assentados organizados em cooperativas e associações, lutam pela posse e manutenção da terra, pela defesa e prática da agroecologia, aspectos que, no país e no mundo, nesse momento, demarcam um espaço tenso da luta entre capital e trabalho. Nas cidades trabalhadores urbanos e desempregados lutam pela sobrevivência diante de um setor público cada vez mais ausente.

Esses são alguns dos aspectos que permeiam as políticas para a ciência e tecnologia no atual governo. As medidas de reorganização da economia em curso são operadas no sentido de "afirmar o lugar do Brasil na estrutura global do capital como fornecedor de ***commodities*** e plataforma de valorização financeira", como afirma Firmiano (2016: 601), afetando diretamente o financiamento de ciência e tecnologia, com poucas exceções, assim como das Universidades, especialmente as públicas.

Diante das consequências do ajuste econômico as universidades se veem obrigadas a recolocar os conceitos e ideias históricas que dão sentido e significado às suas atividades, especialmente no que se refere ao seu caráter de bem público.

Por outro lado, o corte na Universidades também afeta a CeT no Brasil tendo em vista que esta se realiza principalmente nas Universidades públicas.

A seguir trata-se do financiamento da CeT.

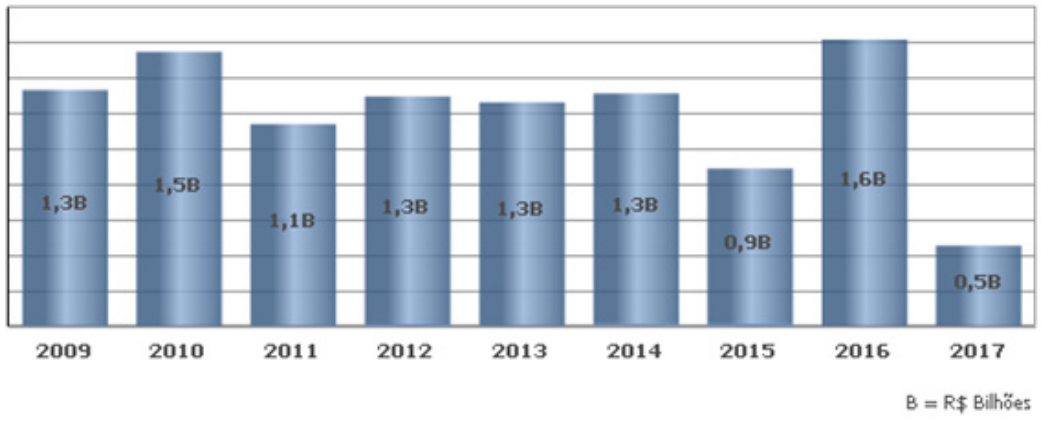
O aprofundamento das contra reformas e as consequências para o financiamento e realização da CeT nas Universidades.

A realização de pesquisas nas Universidades depende também do acesso aos financiamentos das agências federais e estaduais de fomento à pesquisa e das bolsas. Tanto governo federal como os estaduais estão cortando os orçamentos para ciência tecnologia, colocando em risco o funcionamento das universidades.

O governo Federal, em março deste ano cortou em 44% o orçamento de ciência e tecnologia, que atingiu o patamar mais baixo dos últimos doze anos - 2,8 bilhões de reais. O corte de 44% na pasta é dramático pois se dá sobre um orçamento que já vem sendo reduzido anualmente, desde 2013 conforme Petherick (2017).

A partir dos dados veiculados no Portal Transparência do governo Federal (BRASIL 2017), pode-se realizar uma análise histórica das transferências realizadas nos últimos nove anos e notar um agravamento bastante significativo na situação orçamentária em 2017 e na projeção para o ano de 2018.

Gráfico 1 – Transferências do Governo Federal na função Ciência e Tecnologia



Fonte: Portal transparência.

Analisando-se o gráfico anterior nota-se que a média anual entre os anos de 2009 e 2016 foi de aproximadamente R$1,29 bilhão aplicados em Ciência e Tecnologia. O ano de 2017, que possui dados oficiais publicados até o mês de agosto, pode ter, no máximo, mantendo-se a projeção do ano em exercício, um orçamento de R$0,75 bilhão o que representaria uma diminuição da ordem de 40% em relação a média dos últimos nove anos.

Destaca-se ainda que em maio de 2016, na reforma ministerial promovida, o MCTI foi fundido com o Ministério das Comunicações. Assim, em 2017 foram unificadas as contas dos dois setores sem acréscimo de valores orçamentários.

Se realizarmos a mesma análise para uma distribuição de subfunção específica, como por exemplo a destinação e transferências efetivadas das verbas para CeT de pesquisas em petróleo, a situação mostra-se com a mesma tendência estatística.

Tabela 1 – Valor gasto em C&T na subfunção "Petróleo".

Ano	Valor gasto (R$ em milhões)	Porcentagem do total C&T (%)	Posição em relação outras subfunções
2009	8.057	0,60	7
2010	34.901	2,25	4
2011	44.896	3,93	3
2012	21.985	1,69	5
2013	12.258	0,97	7
2014	20.744	1,58	5
2015	7.075	0,80	5
2016	19.979	1,23	4
2017 (até agosto)	5.579	1,23	5
2017 (projeção)	8.369	-	-

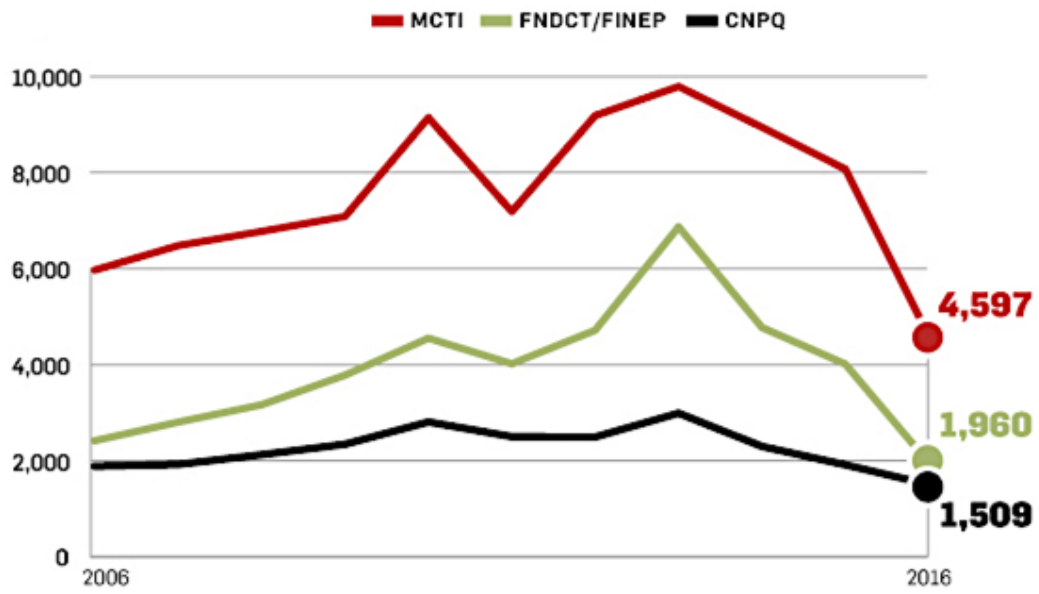
Fonte: Portal transparência adaptado pelos autores.

Observando-se a média de 2009 a 2016 vê-se um valor de R$21.237 milhões por ano, número expressivo relacionado à política até então existente, de investimento estratégico para o desenvolvimento de pesquisas do pré-sal, com destinação de valores à centros e universidades que culminaram inclusive em prêmios internacionais com foco na exploração de petróleo em águas profundas. A projeção para este ano de 2017 não passa de R$8.369 milhões o que representa praticamente 40% a menor do valor médio apresentado.

Se analisarmos os números consolidados (transferidos e aplicados diretamente pela União) a situação configura-se com maior preocupação para os impactos nas áreas de ciência e tecnologia.

O orçamento de 2016 não chegou a metade dos números praticados em 2010, por exemplo, enquanto que o número de pesquisadores oficializados em atividade no Brasil cresceu da ordem de 100% considerando de 2006 até 2016, segundo dados da própria Academia Brasileira de Ciências (ABC).

Gráfico 2 – Orçamentos aprovados em bilhões de R$.



Fonte: MCTI/FINEP/CNPq adaptado pela ABC, 2017.

A situação dos cortes nos investimentos em ciência e tecnologia no Brasil é tão expressiva que em 28/09/2017 o grupo de vinte e três cientistas laureados pelo Prêmio Nobel enviaram carta ao presidente da república manifestando forte preocupação com a situação configurada no país.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os orçamentos da União por intermédio dos quais são fixadas receitas do governo para o próximo ano planejado.

O cenário declarado é tão grave que em 31/10/2017 foi divulgado a revisão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2018 (BRASIL, PLOA 2018) que prevê um aumento de apenas R$1,2 bilhão no orçamento geral previsto para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), este montante significa que há um valor de R$3 bilhões a menos de que a verba aprovada pelo Congresso para o ano de 2017 representando assim uma redução de aproximadamente 40%, sendo considerado um dos cenários mais temerosos da história do setor.

No mesmo projeto de lei existiu também proposta de ajuste de R$906 milhões para R$1,5 bilhão ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) o que caracteriza em comparação ao PLOA 2017 um decréscimo de 11%.

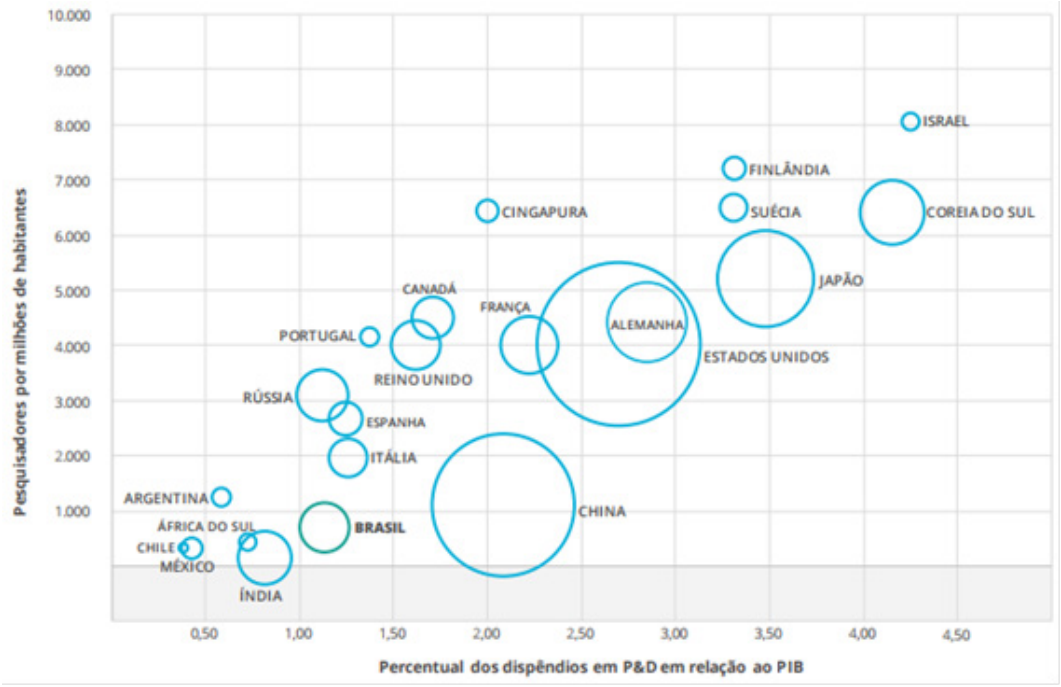
No planejamento de verbas para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) o total de recursos destinados é de R$1 bilhão a menos, comparado ao ano anterior.

Com estes valores apresentados percebe-se que em 2017 o investimento em ciência e tecnologia no Brasil representa aproximadamente 0,45% do produto interno bruto (PIB) sendo que, em 2012 foi de 1,74%. Comparado este indicador com outros países a situação fica ainda mais preocupante. A China, por exemplo, destina mais de 2,5% para PeD enquanto que na Europa há políticas transnacionais que apontam para acordos até o ano de 2020 para aportes que configurem valores maiores de que 3% do PIB.

O número 0,45% chama atenção no caso brasileiro, quando colocado em comparação com o documento elaborado pelo próprio MCTIC em 2016 intitulado Estratégia Nacional, Tecnologia e Inovação – 2016-2022 (BRASIL, 2016).

O documento cita a pretensão progressiva do investimento no valor de até 2% do PIB destinados a PeD até o ano de 2020, o que colocaria o país no mesmo patamar da China, Cingapura e França. Infelizmente, atualizado o dado este se mostra bastante abaixo do valor projetado.

Gráfico 3 – Percentual dos dispêndios em PeD em relação ao PIB.



Fonte: OECD, Main Science and Technology Indicators adaptado pelo MCTIC, 2016.

Grupos de cientistas, professores e pesquisadores têm se manifestado de modo organizado evidenciando a necessidade clara de investimentos em ciência e tecnologia que correspondam à continuidade do desenvolvimento de pesquisas do País e impeçam um possível colapso imediato e supostamente irreversível.

O problema principal apresentado pelos números, que decrescem de forma significativa quanto as verbas destinadas a CeT é que o governo ainda tem a possibilidade de contingenciar estes valores em 2018. Deste modo, o momento atual aponta para orçamento claramente insatisfatório e abaixo daquele representado na última década configurando assim uma ameaça aos setores ligados à ciência e tecnologia.

Outro aspecto a se destacar é que a EC 95/2016 somado ao desmonte da Estratégia Nacional, que viabilizava um horizonte para os investimentos em CeT, provocou uma balcanização do financiamento em torno das emendas orçamentárias, momento no qual, mais uma vez, ficam privilegiados os setores ligados diretamente às bancadas majoritárias como, por exemplo a do agronegócio. Informações do Senado[8] sobre as votações das Comissões do Senado para Ciência e Tecnologia (CCT) e Agricultura, quanto as propostas de emendas ao orçamento 2018, permitem identificar a correlação de forças que se estabelece. A Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT) aprovou 4 emendas entre as 119 enviadas: 17 milhões para a área de tecnologia nuclear da marinha, 200 milhões para iniciativas de Inclusão Digital do MCTIeC, 200 milhões para ações de desenvolvimento de satélites, 20 milhões para divulgação e popularização da Ciência, tecnologia e inovação, totalizando 17.420 milhões de reais.

A Comissão de Agricultura aprovou 25 das 132 propostas totalizando um bilhão e seiscentos mil reais. Destaque-se que o relator desta Comissão é o Senador Valdir Raupp representante do agronegócio de Rondônia.

A asfixia da CeT pelo corte do seu financiamento e das Universidades resulta em debates sobre a privatização das Universidades e da Ciência e Tecnologia. Várias estratégias são discutidas. Por exemplo, a transformação das Universidades em Organizações Sociais e a cobrança de taxas aos alunos. Da mesma forma pressupõe-se uma participação maior do financiamento privado na CeT, tema que discutiremos a seguir, a partir da análise do Marco Legal da Pesquisa aprovado em 2016 e que regula a relação entre universidades e empresas.

O Marco Legal da Ciência e Tecnologia

No dia 11 de janeiro de 2016, ainda no governo de Dilma Roussef, aprova-se o novo marco legal da Ciência e Tecnologia, a Lei no. 13.243/2016 (BRASIL, 2016). Entre outros objetivos, a nova Lei pretende eliminar os entraves existentes na complexa legislação anterior, que dificultava a realização de pesquisas junto às empresas[9]. Com a nova Lei pretende-se estimular as instituições públicas de pesquisa, especialmente as universidades e seus pesquisadores, em atividades de inovação junto às empresas.

Nesse sentido, o novo marco legal não cria nada de novo, regulamenta práticas já existentes num só marco legal, pretendendo, com isso, a segurança jurídica.

8 https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/13/comissoes-aprovam-emendas-ao-orcamento-da-uniao-de-2018

9 Como se lê no texto da Lei 13.243/2016, ela altera 9 legislações anteriores: Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012,

A Lei 13.243/2016 prevê o compartilhamento de instalações entre instituições de pesquisa e empresas, a possibilidade de os pesquisadores receberem retribuições pecuniárias por parte das empresas envolvidas, prevê acordos em parcerias de pesquisa e inovação por meio dos quais as instituições podem negociar as patentes, entre outros aspectos.

Em termos de tendências nas políticas científicas e tecnológicas, com a Lei 13.243/2016 mantém-se o que vem se desenhando desde que o país, no pós-guerra, assumiu a importância desse campo como estratégico para o desenvolvimento nacional. Ou seja, mantém-se a tentativa de aproximar empresas e instituições de pesquisa, além de aumentar o investimento privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D), como já se observou no caso da criação dos Fundos Setoriais (BRASIL, 1999) e no lugar que assumiu a inovação tecnológica na política de ciência e tecnologia (Lei da Inovação 10.973/2004). No entanto, o investimento privado em P&D não tem se realizado nem no ritmo, nem no volume desejado.

É o que sugere, por exemplo, estudo recente realizado por Soares et. al. (2016: 714) com o objetivo de caracterizar o sistema de inovação[10] brasileiro. Em relação aos investimentos privados em P&D, até 2013 não haviam sido atingidos os indicadores pactuados no Plano de Ação em Ciência, Tecnologia & Inovação 2007-2010 (PACTI; MCTI, 2007), como indicam os autores.

> Dentre as suas metas para 2010 também estava a ampliação da participação empresarial no total de investimentos em P&D no Brasil, que deveria passar de 0,49%, em 2006, a 0,65%. Entretanto, essa meta até então não foi cumprida, uma vez que a intensidade em P&D (porcentagem do PIB investida em P&D) do setor privado no Brasil naquele ano foi de 0,57%, caindo ainda para 0,52% em 2013. (SOARES et. al. 2016: 716) .

Nem mesmo a Estratégia Nacional para Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) (MCTI, 2012) alterou esse quadro, como se lê em Soares et. al., (2016: 716):

> Essa iniciativa [a ENCTI} destaca a importância da ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) como eixo estruturante para o desenvolvimento do país, estabelecendo diretrizes para a orientação de ações nacionais e regionais no horizonte temporal de 2012 a 2015. Dentre as suas metas também se encontra o aumento nos dispêndios nacionais em P&D, sobretudo por parte do setor privado. Era esperado que até 2014 o país tivesse investido 1,8% do seu PIB em P&D, sendo metade desse montante (0,9% do PIB nacional) aplicado por empresas. {...}. A quota de mercado das empresas brasileiras nos investimentos em P&D (de tendência decrescente desde 2005, quando atingiu 52,3%) representava, em 2013, apenas 42,3% das despesas totais (MCTI, 2016), enquanto que nos países mais desenvolvidos 70% desses investimentos são realizados por empresas privadas (Santos e Torkomian, 2013).

10 Os autores fundamentam sua análise no conceito de sistema de inovação, considerando-o à partir do modelo da tríplice hélice, da seguinte forma: "No modelo da hélice tríplice, proposto por Etzkowitz e Leydesdorff (1996), a interação entre universidade, governo e indústria oferece um ambiente inovador resultante de iniciati- vas nessas três esferas institu- cionais (acadêmica, pública e privada), proporcionando assim o desenvolvimento econômico baseado no conhecimento." (SOARES, et. al. 2016: 714).

Esses indicadores negativos do investimento privado em P&D já haviam sido apontados por Baggattolli (2008: XVI) que, utilizando-se dos resultados da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) afirmava que:

> {...} outras evidências empíricas relativas ao cenário nacional e internacional sugerem a escassa probabilidade de uma alteração dessa situação. Entre elas, a importância que tem a realização de P&D na estratégia de inovação das empresas inovadoras [brasileiras]: quatro vezes menor do que a aquisição de máquinas e equipamentos.

Informações mais recentes obtidas em matéria veiculada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), sugerem, a continuidade dessa tendência das empresas brasileiras em investirem pouco em P&D:

> 'O setor privado no Brasil reduziu os gastos em P&D de 0,51% em 2013 para 0,42% em 2014 (ano de referência do ranking 2016)', afirma o estudo {...}. No subfator Capacidade de Inovação, o país está na penúltima posição, à frente apenas do Peru. Em Gastos de P&D nas empresas, o Brasil é o nono de 16 avaliados, com investimentos que representaram 0,42% do Produto Interno Bruto (PIB). A título de comparação, na Coreia do Sul o esforço realizado pelo setor privado em P&D coloca o país em primeiro lugar no ranking, com gastos que representaram 3,36% do PIB[11].

As empresas brasileiras, quando investem em P&D, o fazem para inovação de processos, mais do que em produtos, como indicam também Soares et. al (2016). Há uma baixa propensão do empresariado brasileiro em investir em Inovação, como sugerem esses indicadores. Esta baixa propensão deve ser entendida como uma resposta racional e pragmática das empresas aos sinais do mercado (BAGATTOLLI, 2008). Ou seja, esse investimento não se mostra lucrativo diante da competitividade internacional, dos exigentes mercados de consumo, do preço do dinheiro, e dos ganhos que podem ser obtidos com maior facilidade e rapidez apenas com a transferência tecnológica.

A par desta tendência, a Lei de Inovação parece ter reforçado o papel da Universidade na produção de ciência, tecnologia e inovação, como sugerem Soares et. al. (2016: 714). Os autores destacam os feitos da "Lei da Inovação Tecnológica [...] responsável pela intensificação na academia de atividades relacionadas à proteção de propriedade intelectual e transferência de tecnologia para a indústria." A leitura de Soares et. al (2016) sugere também que se fortaleceu o papel das universidades na criação de patentes. Dentre os pedidos de patentes feitos por residentes no país cresceu a quantidade daqueles originados nas Universidades "que representaram em 2013 aproximadamente 15% do total"[12].

A par do fortalecimento da Universidade, não se nota mudança na tendência já apontada por Baggattolli em 2008 quanto à baixa propensão do empresariado brasileiro de investir em P&D. No momento atual é pouco provável que as universidades possam contar com investimentos das empresas para realização de pesquisas e inovação. Ou seja, a realização de pesquisas nas universidades públicas

11 Fonte: Agência Gestão CT&I: Brasil perde posições em ranking de competitividade. In: http://agenciacti.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10120:brasil-retrocede-em-tecnologia-e-inovacao-devido-a-reducao-de-pad&catid=163:gestao&Itemid=227) acesso em 26/07/2017.

12 Ressalte-se que no Brasil a maior porcentagem de pedidos de patentes são de origem estrangeira: "Em 2013, por exemplo, o percentual de pedidos de patentes de origem estrangeira no país foi de 76,6% (26.075 dos 34.050 pedidos) (MCTI, 2016)" (SOARES et. al. 2016: 714).

brasileiras dependem basicamente do investimento público. O cenário, nesse sentido é desalentador tendo em vista a aprovação da Emenda Constitucional no. 95 de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), que institui o novo regime fiscal, congelando por vinte anos os gastos do governo federal. No entanto, como afirmam Roque e Rocha (2017) a experiência internacional mostra que o investimento público em CeT é condição para atrair o investimento privado, tendência oposta ao desinvestimento que vem ocorrendo no Brasil.

Outro aspecto que se mantém no novo marco legal é a característica ofertista-linear, ou seja, da oferta de pesquisa das universidades para as empresas, uma vez que, pela forma como é sugerida na Lei, a infraestrutura, o pessoal e o conhecimento se localizam nas universidades e instituições de pesquisa.

De um modo geral, nas políticas de ciência, tecnologia e inovação, também prevalece a ideia de produção de conhecimento numa visão schumpeteriana, ou seja, de indução ao desenvolvimento econômico. Trata-se de impulsionar o componente técnico científico do desenvolvimento.

Nesse sentido, vale retomar a crítica de Dagnino (2015) quando considera que não se trata de negar o processo técnico científico, mas da insuficiência de se considerar esse processo desconectado da luta de classes e da divisão internacional do trabalho. O autor, retomando a origem da ideia de sociedade do conhecimento relembra que na década de 1950 o termo "economia do conhecimento" serviu para demonstrar que o crescimento econômico era cada vez mais resultado do conhecimento (o resíduo de Solow).

Dagnino (2015) relembra ainda que o componente técnico científico já havia sido muito antes identificado por Marx, no trabalho vivo, mas considerando-o na dinâmica da produção capitalista, na extração da mais valia. Nesse sentido, a tecnociência é fundamental para manutenção e expansão do modo de produção capitalista.

Essa concepção é tomada de forma equivocada pelos adeptos da economia da inovação, inspirados por Schumpeter, conferindo naturalidade à forma como se entende, desde então, o conhecimento como força produtiva. Como afirma Dagnino (2015: 2) "Y, también, al conferirle un carácter progresivo – de positividad intrínseca asociada al valor del conocimiento –, asegurar, legitimando y naturalizando, su hegemonía."

Hoje são evidentes os limites da ideia de "desenvolvimento" diante da crise estrutural do capital. Esses limites tornam-se mais claros se considerados da perspectiva dos países da América Latina.

A dinâmica tecnocientífica que orienta a produção de conhecimento ao capital é liderada pela ciência hegemônica, monopolizada pelos países centrais e pela sociedade a ela acoplada, como afirma Dagnino (2015: 2), complementando: "y cada vez más caracterizada por la obsolescencia programada, el consumismo exacerbado, la degradación ambiental y la inequidad creciente [...]".

Algumas Considerações

Diante das informações apresentadas e análises realizadas fica evidente o momento gravíssimo que passa a ciência e tecnologia no Brasil. Há evidências que apontam um caminho que muitos pesquisadores deverão buscar a continuidade das pesquisas fora do país ou em cargos técnicos na iniciativa privada a serviço de interesses menos democráticos.

Mesmo com as justificativas de queda do PIB e arrecadações, no caso das destinações de verbas estaduais para CeT por exemplo, e atingimento de metas fiscais o cenário para os pesquisadores e, consequentemente, os avanços destas pesquisas estão fortemente ameaçados.

As informações sugerem, mais uma vez, que a elite proprietária brasileira além de romper com um projeto societário que buscava reduzir a heteronomia, ou seja, que buscava incluir parcelas cada vez mais significativas da população na renda e nos direitos de cidadania, optou por aprofundar a ausência de soberania nacional, motivos pelos quais as políticas sociais e de ciência e tecnologia são desmontadas.

Alguns setores e áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico serão preservados, desde que alinhados aos limitados interesses do capital global para o Brasil.

Por outro lado, nesse cenário de crise, é possível indagar acerca da possibilidade de que pesquisadores e acadêmicos liberados das exigências produtivistas, possam votar-se para as populações historicamente excluídas o que exigiria, inclusive outras formas de financiamento. Essa alternativa tem um longo caminho a ser percorrido, que pode ser construído, inclusive a partir das experiências já existentes. Mas, essa é outra história, que exige outro texto.

A intenção dos autores nesse texto foi trazer informações sobre o cenário atual com vistas a colaborar com a divulgação da situação atual e reafirmar a necessidade de retomada dos investimentos en ciencia e tecnología, no Brasil. Essa retomada é necessária para impedir o colapso, com o agravamento da situação atual.

Referências:

Bagattolli. Carolina (2008). Política Científica e Tecnológica e Dinâmica Inovativa no Brasil. Campinas: São Paulo: UNICAMP. Dissertação de Mestrado. 2008.

BEHERING, Elaine Rosseti. Brasil em Contra-reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos. 2a. ed. São Paulo: Cortez.

Behering, (2012). Rotação do Capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio; et.al. (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 153-180.

Brettas, Tatiana (2012). In: Dívida Pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio; et.al. (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 93-122.

Chesnais, F (1996). A mundialização do Capital. São Paulo: Xamã.

Dagnino, Renato (2015). La Universidad latinoamericana del futuro que su sociedad está construyendo. In: Cuestiones de Sociología, nº 12. [Disponível em: http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/ acesso em 01/11/2016].

FIrmiano, Frederico Daia. (2016) A ilegalidade do Estado e o colapso do neodesenvolvimentismo no Brasil. In: SER Social, Brasília, v. 18, n. 39: 584-609, jul.-dez./2016. [Disponível em: periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/21344/17532. Acesso em 13/03/2017.

Leher, Roberto (2015). Movimentos Sociais, padrão de acumulação e crise da universidade. Trabalho para o GT 11. In: 37a Reunião Nacional da ANPEd – 04 a 08 de outubro UFSC – Florianópolis, 16 p. [Disponível em: http://www.anped.org.br/biblioteca/item/movimentos-sociais-padrao-de-acumulacao-e-crise-da-universidade. Acesso em: 08/07/2017].

Lupatini, Márcio (2012). Crise do Capital e dívida pública. In:SALVADOR, Evilásio; et.al. (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez. 59-92.

Martins, José de Souza (2011). A política do Brasil: Lúmpen e místico. São Paulo: Contexto.

Mészáros, István (2002). Para Além do Capital. Rumo a uma teoria da Transição. São Paulo: Boitempo. Trad. Castanheira, Paulo César e Lessa, Sérgio.

(2007). O desafio e o fardo do tempo histórico. O socialismo no século XXI. São Paulo. Boitempo.

Naidorf, Judith e Perrotta, Daniela. (2015). La ciencia social politizada y móvel de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades. In: Revista de la Educación Superior Vol. xliv (2); No. 174, abril-junio del 2015, p. 19-46.

OLiveira, Francisco. O Ornitorrinco. Disponível em: http://antivalor2.vilabol.uol.com.br/textos/schwarz/schwarz_55.html. Acesso em 20/03/2005.

(1998). O Surgimento do Antivalor: Capital, força de trabalho e fundo público. In: Oliveira, Francisco. Os direitos do anti-valor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes.

Petherick, Anna. (2017) Austerity bites deeply. Institutions in Argentina and Brazil are struggling to maintain their funding and tale. In: Nature. Carees. Vol. 548, 10 August, 2017: 249-251. Acesso via http://www.nature.com/nature/journal/v548/n7666/full/nj7666-249a.html?foxtrotcallback=true acesso em 10/08/2017.

Pereira, Guilherme Reis e Escada, Paulo Sobral (2012). Participação da sociedade civil na IV Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Em: Liinc em Revista, v.8, n.1, março, Rio de Janeiro, p 52-67 - http://www.ibict.br/liinc. Acesso em 03/02/2014.

Roque, Tatiana e Rocha, Carlos Frederico (2017). Investimento privado em pesquisa e desenvolvimento não é a solução. In: Nexo Ensaio. 03 outubro. Disponível em:

https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/Investimento-privado-em-pesquisa-e-desenvolvimento-n%C3%A3o-%C3%A9-a-solu%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 16/11/2017.

Serafim, Milena Pavan. e Dagnino, Renato Peixoto. (2011). A polícia científica e tecnológica e as demandas da inclusão social no Governo Lula (2003-2006), Revista O&S (Organizões e Sociedade) ufba, Salvador, v. 18, n. 58., p. 403-427 – Julho/Setembro. Disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v18n58/a04v18n58.pdf.>. Acesso em 18/11/2013.

Soares, Thiago J.C.C., Torkomian, Ana L.V., Nagano, Marcelo S., Moreira, Frederico G.P. (2016)., O sistema de inovação brasileiro: uma análise crítica e reflexões. In: Interciencia, 41 (Octubre-Sin mes). Disponível em: http://www.uacm.kirj.redalyc.redalyc.org/articulo.oa?id=33947690011> ISSN 0378-1844 Acesso em: 16 de agosto de 2017.

Documentos e legislações:

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. A ciência brasileira na UTI. Disponível em: <http://www.abc.org.br/article.php3?id_article=8021>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional 95 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. [Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10/07/2017].

Lei 13.467. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). 2017. [Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2017-leis-ordinarias. Acesso em 10/07/2017].

Lei 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União {...} . 2017. [Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2017-leis-ordinarias. Acesso em 10/07/2017].

Lei 13.452. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental Rio Branco. 2017. [Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2017-leis-ordinarias. Acesso em 10/07/2017].

Lei 13. 341. Altera as Leis n os 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória n o 717, de 16 de março de 2016. 2016. [Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2017-leis-ordinarias. Acesso em 10/07/2017].

Lei 13.243.Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação {...}. 2016. [Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2017-leis-ordinarias. Acesso em 10/07/2017].

Lei 10.973. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 2004. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em 06/12/2009].

Projeto de Lei Orçamentária 2018. Brasília, DF, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 21 nov. 2017.

Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2020. Brasília, DF, Disponível em: <https://portal.insa.gov.br/images/documentos-oficiais/ENCTI-MCTIC-2016-2022.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

Transferência por função. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/transferenciasporfuncao/>. Acesso em: 22 nov. 2017.

Narrativas y acciones colectivas. La configuración de la disputa en torno a las orientaciones del sistema científico argentino desde diciembre de 2016

Tamara Beltramino. tambeltramino@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral. Argentina

Melania Stehli. melaniastehli@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral. Argentina

Recibido 30-11-2017
Aceptado 01-02-2018

Resumen:

La comprensión de la ciencia y la educación superior en Argentina es indisociable de su historia institucional, de los procesos de institucionalización y regionalización del mundo académico en América Latina y de la internacionalización de instituciones, sujetos y prácticas. El rechazo de 500 postulantes al ingreso a la carrera de investigador científico (CIC) que fueron recomendados por las dos instancias competentes del CONICET en diciembre de 2016, habilitó una variedad de acciones colectivas llevadas a cabo por diferentes actores vinculados al mundo científico-académico, politizándolo de diversas maneras. Nos interesa observar la heterogeneidad de actores, narrativas y posicionamientos que se movilizan en este escenario para indagar en cuanto a los procesos identificatorios al interior de este mundo social y aproximarnos a las relaciones entre política y ciencia en un contexto particular. La estrategia metodológica es cualitativa, centrada en la perspectiva etnográfica, multisituada y virtual, para delimitar y reconstruir la circulación de actores, prácticas y discursos que producen e informan la disputa.

Palabras Clave: CONICET; acciones colectivas; disputa; narrativas; etnografía.

Abstract:

Understanding science and higher education in Argentina requires to consider its institutional history. Simultaneously, involves processes of institutionalization, the clustering of the Latin American academia in specific regions and the internationalization of institutions, agents and practices. In December 2016, 500 applicants to a career as professional researchers (CIC) at CONICET were rejected, despite having been approved through two stages of recommendation by the

institution. This event prompted a series of collective actions undertaken by different social agents, scientists and scholars, conveying different political meanings. In this paper we analyze the heterogeneity of agents, narratives and stands taken within this scene. Thus, we seek to identify linkages between politics and science in this specific context and investigate processes of identification that emerged in this social setting. We used a qualitative approach, focused in a multi-sited virtual ethnography. We seek to define and retrieve the circulation of agents, practices and discourses that produce and inform the dispute.
Key words: CONICET; collective actions; dispute; narratives; ethnography.

Introducción

La configuración de la ciencia y la educación superior en Argentina es indisociable de los procesos de institucionalización, regionalización e internacionalización creciente del ámbito científico y académico en América Latina y, especialmente, de la historia política y la estabilidad institucional del país.

El impacto de las políticas científicas y académicas derivadas de la ejecución del Plan de Reorganización Nacional durante la última dictadura militar Argentina, trajo aparejada la pérdida de algunas de las conquistas precedentes y la reestructuración de las relaciones y experiencias del espacio social de la ciencia y la universidad[1].

Entre las iniciativas más prominentes, la redirección de recursos hacia ámbitos institucionales de investigación públicos y privados gestionados desde una óptica liberal, derivó en el desaliento de una política de incentivo de la actividad científica en la universidad (Oteiza, 1992, p.49, Bekerman, 2010, p.207). Ello, en paralelo al estímulo de la investigación en áreas de interés prioritarias para la defensa hacia fines de los 70 (Albornoz y Gordon, 201, p. 2), configuró lo que Feld denomina como un sistema dual (2015, p.61).

La década del ochenta se presenta como una nueva etapa para el mundo académico y científico, especialmente a partir del retorno de la democracia. Este momento, sin embargo, estuvo signado por las restricciones presupuestarias y las dificultades fiscales al incrementarse la inestabilidad política e institucional hacia finales del gobierno radical.

En este contexto, se inicia una política de intervención, normalización y democratización institucional del sector, buscando incentivar el debate intelectual y de gestión alrededor de las necesidades de las políticas de ciencia y técnica (Versino et al., 2013, p. 2). Así, las modificaciones atinaron a la recuperación y recomposición institucional, iniciando con la conversión de la Subsecretaría de Ciencia y Técnica en la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) bajo la dependencia del Ministerio de Educación y Justicia, quitándola de la órbita de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación.

En esta línea, se establecieron convocatorias públicas para otorgar subsidios a proyectos a través de la evaluación por pares, a diferencia de la discrecionalidad que caracterizó su funcionamiento previo. Asimismo, se buscó reconstruir los vínculos entre la universidad y el CONICET, a través de la reincorporación de investigadores exiliados o marginados durante el régimen militar e intentando regular la carrera

1 Oteiza establece que la organización de la investigación en ciencia tiene sus antecedentes desde la década del ´50 cuando comienza a figurarse el Complejo Científico y Tecnológico (CCYT) dinamizado por un conjunto de actores e instituciones, al igual que el resto de los países de América Latina (Oteiza, 1992, p. 20).

de investigador, iniciativas que, en conjunto, le valdrían al primer gobierno posdictatorial la fragmentación del apoyo de la comunidad científica (Albornoz y Gordon, 2011, p. 13-14; Kreimer et al., 2016, p. 78)[2].

Durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999) las políticas hacia el sector se vuelven expresivas de un escenario nacional –e internacional- atravesado por el paradigma de la innovación, que se materializa a nivel local con la sanción en 1990 de la Ley N° 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (Albornoz y Gordon, 2011, p. 17).

Según esta conceptualización de la política científica y tecnológica, el Estado debe bregar por la promoción (apropiación y circulación) de los vínculos entre los productores de conocimiento y el sector productivo –encargados de la innovación-. Sin embargo, ante la escasa dinámica innovativa de la economía argentina en los '90, los discursos sobre la gestión del sector justificaron una disminución de la intervención estatal en la esfera pública, cuyo balance en términos elocutivos y simbólicos fue la despolitización de la política de ciencia y tecnología (Versino y Rocca, 2009, p. 38,39).

Las transformaciones estructurales y de reingeniería institucional que atraviesan a la ciencia y técnica durante el período, se producen siguiendo el tono de las modas internacionales. Específicamente, una de las principales innovaciones en el sector analizado durante la primer presidencia de Menem, fue la implementación del Programa de Modernización Tecnológica (PMT) cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1993, y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) que fue gestionado desde el Ministerio de Economía, hasta la creación de la Agencia (Albornoz y Gordon, 2011, p.18). En términos de CONICET, se agudizan los conflictos entre el organismo y las autoridades de la Secretaria, lo que trae aparejado la intervención del organismo y la asunción del Secretario como director del Consejo.

En íntima relación con las transformaciones precedentes, se desarrolla un proceso similar en el campo educativo cuando, en el marco de las iniciativas de modernización de la Educación Superior, se sanciona la Ley Educación Superior (LES) en 1995[3].

Luego de la reelección presidencial de Menem, en 1995, se implementa la mayor cantidad de políticas tendientes a realizar modificaciones en las instituciones del campo científico y educativo. Destacamos como las más relevantes, por un lado, la invención del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) como instrumento para la asignación de recursos por mecanismos competitivos y, por otro, la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) en 1996-1997. Esta última configura una de las innovaciones más significativas en cuanto a las consecuencias a largo plazo en el entramado institucional en ciencia y tecnología.

Este organismo se centró en realizar acciones de promoción mediante la distribución de recursos para financiar proyectos de investigación y de actualización tecnológica de las empresas. Basado en la separación de los roles de planificación, promoción y ejecución, la diferencia con el CONSEJO, en términos de objetivos

2 Referimos al Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU), que buscaba otorgar un adicional salarial a investigadores con dedicación exclusiva en la Universidad que realizaran investigación (más allá de su pertenencia o no al CONICET).

3 Los antecedentes fueron la creación en 1993 de la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU), el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores –bajo la égida de aquella- que atinaba a estimular la investigación en las universidades, en complemento con una primera ola de creación de universidades en el conurbano bonaerense sin demasiada racionalidad (Albornoz y Gordon, 2011, p. 21).

e instrumentos utilizados, radicaba en que no debía contar con unidades ni con recursos humanos propios para la ejecución de actividades de I+D (Vasen, 2013, p. 16). Además de absorber el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) -cuyo objetivo había sido el fomento de la innovación al sector privado-, se creó el Fondo para la investigación científica y tecnológica (FONCyT) que competía con CONICET en el financiamiento de carreras académicas (Albornoz y Gordon, 2011, p. 22)[4].

En conjunto, el despliegue de estos programas acentuó la tensión entre el gobierno y la elite académica de CONICET que venía perfilándose y que se acentuaría con el tiempo, a raíz de la descentralización del mismo en relación al complejo de instituciones científicas y técnicas y por el modo en que pugnaba por la administración de los recursos en función de criterios endógenos, característicos de la cultura académica (Albornoz y Gordon 2011, p. 24-25).

La política científica implementada por el gobierno radical a partir de 1999 estuvo signada por las condiciones de inestabilidad institucional, económica y política características del contexto previo a la crisis social e institucional del 2001. En ese marco se mantiene el ideario de innovación, en tanto es modificado el nombre de la SCYT a Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, pasando ésta a depender de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, con Dante Caputo al frente de la misma.

Este actor desplegó una política basada en la centralización de los organismos de ciencia y técnica bajo la égida de la Secretaría General. Estos lineamientos produjeron descontento y conflictividad al interior de la comunidad académica. Ante estas resistencias y la falta de apoyo a las políticas implementadas durante su gestión, Caputo renunció al cargo en 2001.

Ahora bien, durante el gobierno de Kirchner la política científica y tecnológica experimenta el inicio de un nuevo ciclo expansivo palpable en el flujo sostenido de recursos, al aumentar alrededor de un 50% el porcentaje de PBI destinado a ciencia y técnica entre 2004 y 2013, en el marco de un conjunto de iniciativas cuyas consecuencias se consolidarían durante los mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015).

Algunas de las medidas relevantes implementadas en este período fueron: el traspaso de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a la órbita del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la designación de Tulio del Bono a cargo de la misma y la iniciativa de realizar evaluaciones y diagnósticos, lo que derivó en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010) (Bekerman, 2016, p. 16).

Hacia 2007, se observa una cristalización del interés político en esta área, con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (26388/07). En la cúpula de este ministerio fue designado Lino Barañao –hasta entonces a cargo de la Agencia-, quien ocupará el cargo de ministro hasta la actualidad, continuando en esa posición pese al recambio político que se produce a finales de 2015, al asumir Macri como presidente.

4 En palabras de Kreimer et al., tres novedades suponían estos programas en torno la distribución de recursos para proyectos de investigación: "a) por un lado, se incrementaron notablemente los fondos asignados por proyecto, en relación con los que repartía hasta entonces el CONICET; b) estableció un sistema de evaluación con una base de evaluadores muy abierta, en relación con los mecanismos cerrados de CONICET, y c) asignó fondos a grupos de investigación (y no a investigadores individuales), y según lo presupuestado originalmente" (2016, p. 84).

Por otro lado, entre las novedades en materia de la política científica destacamos en primer lugar, la iniciativa implementada en el año 2008 a partir del programa RAICES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), promoviendo la vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, la retención de investigadores en el país y el retorno de científicos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina; la creación de dos programas más a los fondos existentes de la Agencia, FONSOFT y FONARSEC, con montos superiores a los existentes; la creación de los Proyectos de Desarrollo tecnológico y Social (PDTS) dirigidos a la transferencia de conocimientos (Kreimer, 2016, p. 92) y el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) para contribuir a la detección de demandas sociales (Versino et al., 2013, p.5).

El interés otorgado a la producción de conocimiento científico, así como las orientaciones del "nuevo sistema" se ratifican a partir de la confección y publicación del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación llamado Plan Argentina Innovadora 2020 entre los años 2011 - 2013, que tenía como uno de sus ejes el aumento anual de 1,5 del PBI en ingresos a CIC5.

Durante el período analizado, el CONICET fue un espacio nodal para el despliegue de las iniciativas de recomposición y consolidación institucional del Plan, por ser el principal receptor de los recursos destinados a ampliar la masa de investigadores, aunque también se vieron favorecidos otros Centros Públicos de Investigación (Kreimer, 2016, p. 95; Albornoz y Gordon 2011, p. 32). En este escenario, se produjo la reapertura de la carrera de investigador cerrada desde los 90, y el aumento del número de becas de formación de doctorado y posdoctorado.

El Plan expresó las nociones circulantes en el imaginario del contexto político y de las instituciones académicas, atendiendo no sólo ya a la innovación sino también al rol del conocimiento científico para la inclusión social. Se definieron áreas estratégicas y zonas prioritarias para el desarrollo científico, como parte constitutiva de procesos de descentralización de la producción académica y fomento de la investigación en temas considerados prioritarios.

Así, durante el período analizado, se observa la recuperación de un repertorio de significados y representaciones vinculado a la utilidad del conocimiento, que presenta vínculos con los paradigmas que postulaban, desde nuestras coordenadas, la necesidad de pensar una ciencia latinoamericanista, encarnado en la Escuela Latinoamericana de Pensamiento en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (ELAPCYTED) de la década del 60 (Naidorf et al., 2015, p. 12).

En contraste con el período previo, en los discursos de esta gestión (plasmados en documentos y discursos públicos), el Estado se presenta como agente activo de la política científica y técnica, como interlocutor de otros actores y como transformador del modelo productivo (Versino y Rocca, 2009, p. 40). Estos nuevos ejes de la retórica política y científica engendrarán un marco de interpretación fecundo para la introducción de la ciencia (su importancia, su relación con la vida cotidiana y su uso social) como categoría social visible cuya significación será tanto disputada como utilizada como recurso en diversas arenas públicas (Hilgartner y Bosk, 1988)6.

5 Para ver detalle del Plan Argentina 2020. http://www.argentinainnovadora2020.MINCyT.gob.ar/. Más allá de los precedentes de este programa, Albornoz y Gordon establecen que este gobierno no fue el primero en establecer un piso de 1,5 del PBI para inversión en I+D (2011: 31).

6 Por ejemplo, puede verse cómo el recursos al dato científico es usado para ratificar propuestas o posturas en el proceso deliberativo para la creación y sanción de leyes (Benito y Carneiro; 2015).

Este escenario de democratización de la investigación científica, supuso una ampliación sostenida de las condiciones de acceso tanto a los recursos de formación académica (becas doctorales y posdoctorales) como al ingreso a la Carrera de Investigador Científico (CIC), lo que generó expectativas subjetivas de construcción de las trayectorias científico-académicas en los carriles exclusivos del CONICET.

Ahora bien, un punto de ruptura respecto de este ciclo de políticas para el sector se evidencia desde mediados de diciembre de 2016 con el rechazo de 500 postulantes al ingreso a la CIC del CONICET en la convocatoria del año 2015. Tras un año de espera para la publicación de los resultados y pese a la "doble recomendación"[7] de sus perfiles y propuestas -que hasta el momento era un criterio determinante para el acceso al cargo-. un número significativo de investigadores no logra el ingreso a la carrera de investigador.

En este escenario y en convergencia con otros actores del mundo científico y académico, se produce la toma pacífica del MINCyT, dando inicio a una serie de acciones colectivas (Tilly, 2000) a partir de las cuales se buscaba visibilizar –y combatir- lo que sería definido por los diferentes colectivos y sujetos interesados como una reorientación del sistema de ciencia y técnica.

La propuesta de este artículo es estudiar esta situación conflictiva como un ***caso*** en el sentido planteado por la sociología pragmática (Boltanski, 2000). Entendemos que, pese a que la situación de rechazo al ingreso a la CIC tenía precedentes en convocatorias previas, en el contexto sociopolítico y académico analizado habilitó a una problematización pública (Gusfield, 2014) singular, al interpretarse el problema de forma diferente. Consideramos con Blumer que "un problema social existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad" (1971, p. 300).

A diferencia del caso presentado, las convocatorias a CONICET[8] de años previos habían registrado situaciones de no ingreso de los candidatos postulados que, sin embargo, no motivaron el posicionamiento del abanico de actores, los reclamos masivos basados en instrumentos legales con argumentos políticos[9], las redes de socialización y organizaciones instituidas, o las acciones colectivas de la índole que se producen a finales de diciembre y a lo largo del 2017[10].

7 La noción de "doble recomendación" alude al cumplimiento de las dos instancias de evaluación que hay que satisfacer para el ingreso a la carrera de investigador, primero las Comisiones Asesoras Disciplinarias y luego la Junta de Calificación y Promoción. http://evaluacion.CONICET.gov.ar/procedimiento/.

8 La convocatoria para ingresar a CIC u obtener becas doctorales y posdoctorales es anual desde aproximadamente el año 2003. Aunque ya es parte del saber práctico de los actores insertos en los circuitos de socialización del sistema científico local, las fechas de comunicación de los resultados no son de público conocimiento. Estas situaciones de no ingreso se habían producido con anterioridad, en el año 2002 (https://www.clarin.com/sociedad/decision-oficial-dejo-becas-70-jovenes-cientificos_0_HyS2HgCFg.html), 2011 (http://www.pts.org.ar/Conflicto-en-el-CONICET), 2012 (http://www.lanacion.com.ar/1535671-jovenes-cientificos-denuncian-que-el-CONICET-expulso-a-900-becariostitulo-4x1-cpo24-rjashkec). .

9 Para someter a revisión un dictamen, es posible presentar un Recurso de Reconsideración (RR), para que se revea el puntaje y afectar –o no- el orden de mérito. En la situación analizada, los afectados de diciembre presentaron de forma masiva RR donde, además de reclamos individuales algunos argumentaban ser damnificados por el "recorte" o "ajuste en ciencia". La socialización y el contexto de esos RR estuvo atravesada y dinamizada por la Red Federal de Afectados, colectivo instituido en ese contexto.

10 La excepción es la agrupación Jóvenes Científicos Precarizados, de alcance federal, formado por investigadores y becarios surgida en 2005, quien ha disputado reclamos y conquistas (como mejoras en condiciones laborales, licencias por maternidad, bonos anuales, etc.) a los sindicatos y gremios representantes, con un claro predominio por las modalidades de acción directa.

Consideramos que "***quienes protestan lo hacen porque su sentido de la justicia ha sido ofendido***" (Bolstanki, 2000, p.22). En este sentido, la interpretación del rechazo de los 500 como una situación de injusticia fue lo que favoreció la convergencia y el posicionamiento de actores con intereses, ideologías y lineamientos políticos y científicos heterogéneos (gremios, investigadores, becarios, universidades, funcionarios, agrupaciones políticas ligadas al mundo de CyT, etc.).

Ante la ausencia relativa de estudios enfocados en la dimensión subjetiva y simbólica, analizamos los eventos más significativos que organizaron esta disputa enfocándonos en los antecedentes de la situación de conflictividad analizada y en el reconocimiento de los principales actores intervinientes (preexistentes y emergentes) en la contienda y sus posicionamientos.

A partir de esto, esbozaremos interpretaciones sobre dos dimensiones del problema: por un lado, las relaciones entre política y ciencia en un contexto histórico, social e institucional particular y por otro, acerca de los procesos identificatorios al interior de este mundo social.

Para realizar esto partimos de una estrategia cualitativa que privilegia la dimensión interpretativa del fenómeno. El recorte temporal se centra en la reconstrucción de los antecedentes de la disputa desde la campaña presidencial de 2015 hasta el momento de la firma del acta que finaliza la toma pacífica del MINCyT el 23 de diciembre en 2016. Esta elección se fundamenta en que no podemos comprender la constelación de fuerzas dinamizada a mediados de diciembre de 2016, las acciones concertadas, los actores intervinientes y especialmente, los discursos y narrativas que se ponen en circulación, sin estos precedentes que hacen al escenario político electoral y a las decisiones en torno a la política pública y a la política científica y tecnológica que afectan al sector analizado.

Las escalas que organizan y articulan nuestro análisis son local, regional y nacional (Merlinsky, 2013, p. 66-67), porque las diversas dimensiones –acciones colectivas, actores sociales, significados disputados- fueron desplazando y significando los contextos localizados de la acción hasta adquirir contornos federales e incluso, en algunos casos, dialogando con escalas internacionales del evento.

Destacamos como los principales eventos que componen el ***episodio bajo estudio*** (Merlinsky, 2013, p. 73) a los antecedentes de la disputa, la "toma de diciembre" de 2016 y la firma del acta acuerdo que da origen a la conformación de la Comisión Mixta de Seguimiento en diciembre de 2016.

Retomamos los antecedentes porque a partir del trabajo de campo observamos que los significados circulantes y las acciones que los actores desplegaban, aludían a una configuración preexistente sin la cual no hubiésemos podido comprender el entramado relacional sobre el que se tejían alianzas o enemistades, como así tampoco las narrativas que los actores ponían en circulación para fundamentar posiciones, derivadas de configuraciones de la historia política reciente y al mundo de la ciencia y la técnica argentinos.

Para lograr lo propuesto desplegamos una estrategia metodológica centrada en la realización de etnografía multisituada y virtual en los escenarios donde se visibilizó la disputa desde el mes de diciembre en adelante y observación participante de las manifestaciones y protestas colectivas mencionadas. Analizamos también los principales sitios web de los actores colectivos involucrados y medios periodísticos y radiales digitales (nacionales y locales) para delimitar los "sitios" o espacios de relacionamiento y circulación de los discursos, disputas y actores, que serán

centrales en la estructuración federal de la disputa (Hine, 2004; Marcus, 2001). Por último, utilizaremos entrevistas semiestructuradas a actores claves de las diversas agrupaciones que tuvieron roles relevantes en el desarrollo de la disputa (Científicos y Universitarios Autoconvocados –CyUA- Santa Fe y Buenos Aires; Becarios Empoderados, Jóvenes Científicos Precarizados –JCP-, Ciencia y Técnica Argentina -CyTA-, etc.).

El ingreso al campo: de sujetos a objetos de investigación

Nuestra entrada al campo se produce mientras desarrollábamos una investigación sobre los itinerarios de ingreso y mantenimiento en el sistema científico argentino y los procesos de identificación que despliegan los investigadores, a partir de nuestra participación en el espacio asambleario que se conforma en Santa Fe[11] en diciembre de 2016, luego de la toma del MINCyT.

Este evento se produce luego de la publicación de los resultados de los ingresos a la CIC el 16 de diciembre de 2016 en un contexto en el cual becarios, investigadores y otros actores del campo CyT denunciaban el "ajuste" del sistema científico. Es estas circunstancias, nos preguntábamos *¿cuáles eran las implicancias de este evento? ¿Qué significaba para los diversos actores vinculados al sistema científico la disminución del ritmo de crecimiento en los ingresos a CIC? ¿Cómo se resignifican las proyecciones a futuro de los actores?*

Para responder a esto, reparamos en los modos en que los actores expresaban su percepción del evento. Así, en primera instancia observamos que la situación problemática en torno a la disminución de los ingresos fue percibida para algunos como algo sorprendente –e incluso dramático-, en el marco de las expectativas construidas sobre la cantidad de ingresos de años anteriores. Sin embargo, desde otras lecturas, "el recorte" o la modificación en el número de ingresos a CIC del CONICET era algo que resultaba previsible.

En el caso de los primeros, la ruptura de las expectativas subjetivas y colectivas sobre el ingreso a CIC se evidenció en dos niveles. Por un lado, medios periodísticos nacionales y locales y periódicos académicos, retomaban el registro histórico anclado en el imaginario colectivo reciente en torno a la democratización como eje de la política científica en los gobiernos kirchneristas, remarcando especialmente el incremento sostenido del número de ingresos a la carrera de investigador, luego de su cierre durante la década del 90.

Por otro lado, los individuos rechazados construían explicaciones acerca de las probabilidades de ingreso en función de las características y propiedades de sus propias trayectorias de formación académica y de investigación. Ello, porque quienes se presentaban a la convocatoria para CIC habían sido –casi en la totalidad de los casos- beneficiarios del financiamiento para la formación de recursos humanos (becas doctorales y posdoctorales), con trayectorias académicas canalizadas dentro de esa institución de forma lineal, durante aproximadamente diez años.

11 Las asambleas CyT son un emergente de la disputa desarrollada a partir del rechazo de los 500 acompañando desde el interior del país la toma del MINCyT en Capital Federal. Se trata de actores con dinámicas diferentes al resto de las organizaciones y que amplían el panorama de la disputa especialmente a partir del 2017, atendiendo a la dimensión federal de la problemática y a las particularidades de los escenarios locales donde se problematiza la situación. Esto abre al análisis de otras dimensiones relevantes que no abordaremos en este artículo pero que son parte del escenario de problematización del fenómeno.

Sin embargo, las proyecciones positivas acerca del ingreso derivaban especialmente, de una autoevaluación acerca de sus capitales académicos, constituidos casi exclusivamente por la cantidad y la indexación de las publicaciones en revistas (Gallardo, 2015, p. 123) y de la evaluación y las recomendaciones de los directores que avalaban las postulaciones, en torno a las exigencias sistémicas genéricas y las que se particularizaban para ese año[12].

Estas ponderaciones les permitieron construir escenarios de probabilidades variables en torno al objetivo en cuestión, que explican los márgenes de sorpresa de algunos actores y, globalmente, son centrales para los argumentos acerca de la injusticia en torno a la disminución en el número de ingresos efectivos.

Por otro lado, hubo reacciones alrededor del "recorte" que establecían que era previsto o esperable, desde actores que provenían de contextos ocupacionales e institucionales análogos y con intereses similares, pero que retomaban una diversidad de relatos y de eventos significativos, que remitían a entramados relacionales y marcos de interpretación que configuran los antecedentes principales de la conflictividad y del proceso de politización creciente surgidos a mediados de diciembre de 2016.

Esta multiplicidad de modos de problematizar la misma situación objetiva (Blumer, 1971) nos llevó a reconstruir los marcos de interpretación (Goffman, 1974), los encuadres cognitivos y el entramado relacional e institucional para comprender los sentidos intersubjetivos desde donde los actores sociales enmarcaron las lecturas del fenómeno y proyectaron acciones individuales y colectivas, atendiendo especialmente a los eventos previos y a como estos incidieron en el despliegue de la problematización.

El despliegue de la disputa: antecedentes y contexto de problematización

Presentaremos a continuación los antecedentes a la situación de problematización entendiéndolos como los ***eventos anteriores*** (Merlinsky, 2013, p. 72) centrales de la secuencia temporal de los acontecimientos. Seleccionamos dos en particular, en cuanto permiten, por un lado, observar cómo se construyen en el discurso público presente en distintas arenas los relatos acerca de la ciencia y la política científica y por otro, reconstruir los modos en que se despliega la configuración contenciosa a partir de los vínculos entre los actores con injerencia en los procesos de agenciamiento de la disputa, su tematización y la evolución temporal.

El primer momento de los ***eventos anteriores*** se evidencia entre los meses de julio y diciembre de 2016 cuando becarios, investigadores y medios periodísticos -preocupados por el debate presupuestario y el retraso de la comunicación oficial de los ingresos a la carrera de investigador- retoman algunas de las consignas que remitían al momento eleccionario de 2015, a los discursos y promesas de los candidatos mayoritarios y al ballotage surgido de la primera vuelta electoral, configurando así los antecedentes de esta conflictividad.

12 Es interesante notar que los actores argumentan en función de cálculos basados en rumores, en el sentido sociológico del término, de saberes compartidos con bases objetivas más o menos difusas, sobre cuya oscuridad se basa el rumor. Así, los pronósticos subjetivos se basaban en número de papers del año anterior en la misma disciplina, ubicación de la revista en el ranking internacional, comentarios de investigadores en comisiones evaluadoras, proyectos de financiamiento de la misma temática que habían salido en la convocatoria y en donde insertaban los proyectos individuales, entre los más destacados.

En el marco de la campaña presidencial nacional y a lo largo del año 2015, miembros destacados de la comunidad científica (entre las figuras más visibles se encuentra Roberto Salvarezza) y, en particular, los actores gremiales que representan a los investigadores (ATE y CTA), se posicionaban de forma visible a favor del voto por el candidato del Frente para la Victoria (FPV) encarnado en la figura de Scioli[13].

Este candidato planteaba, como una de sus propuestas, la continuidad de las políticas científicas iniciadas durante el gobierno de los Kirchner, especialmente las referidas al incremento sostenido del número de becarios, personal de apoyo e investigadores (entre 2003 y 2015) y las mejoras laborales obtenidas en el período (bono navideño para los becarios, incremento de los estipendios de beca ligados a las paritarias, priorización de ciertas áreas geográficas, etc.).

En ese contexto de contienda y con interpelaciones directas en torno a la política hacia el sector, se plantearon discursos y acciones en las cuales se vaticinaba un escenario negativo a futuro del sector y de los "trabajadores de ciencia y técnica" en el caso de que se produjese el triunfo de Macri, instando a no avalar lo que sería un modelo de país que buscaba "reprimarizar la economía".

En un seminario de la fundación Desarrollo Argentino (DAR) el 27 de agosto de 2015, en compañía de un panel compuesto por Salvarezza, -al momento presidente del CONICET-; Claudio Fernández, director del Laboratorio Max Planck de Rosario, y Alberto Kornblihtt, investigador superior del CONICET y futuro miembro de CyTA, versaba Scioli:

> "Ahora viene la segunda etapa, con un compromiso de continuidad en un sector que no puede quedar librado al mercado" cuando la ciencia y la tecnología son clave para la "competitividad, que tiene que venir de la eficiencia y no de la devaluación y el recorte de los salarios" (…) "Que mi victoria sea la victoria también de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, de los que se la jugaron para volver a la Argentina".[14]

En ese marco, el contrincante a la presidencia de la Nación, Mauricio Macri, afirmaba en una de las redes sociales más utilizadas en la actualidad, respecto del lugar de la política científico-tecnológica en su propuesta de campaña, el 30 de octubre de 2015:

> VAMOS A DUPLICAR LA INVERSIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA
>
> Los argentinos tenemos razones para estar orgullosos de nuestra ciencia, tenemos una historia que nos ha dado científicos e investigadores reconocidos mundialmente y también tenemos, gracias a una de las mejores políticas de este gobierno, una comunidad científico-tecnológica en marcha.

13 Afirmaba Juan Manuel Sueiro: "No estamos dispuestos a eludir ningún debate, vamos a defender lo conquistado y avanzar por lo que falta". Delegado General de ATE CONICET de la Capital. http://www.infogremiales.com.ar/ate-CONICET-quiere-oir-a-los-presidenciables/.

14 Para ver el extracto completo: http://www.ambito.com/805094-la-competitividad-se-logra-con-eficacia-no-con-devaluacion

> Nuestra propuesta es mantener el compromiso con la investigación y ponerla al servicio del desarrollo del país: aplicar todo el conocimiento generado para crear más empleo, más tecnología propia. Queremos acercarla a la sociedad para mejorar la forma en la que viven los argentinos.
>
> Confiamos en que podemos hacerlo. Tenemos una base desde donde partir, y lo más importante, tenemos científicos e investigadores apasionados. Vamos a seguir acompañándolos, vamos a llegar todavía más lejos[15].

Este discurso será retomado y circulará en diversos medios periodísticos nacionales y locales en el marco de la discusión y aprobación del presupuesto 2017 (durante el mes de noviembre 2016), en reclamo a la falta de cumplimiento de las promesas de campaña. Asimismo, cuando se produce el debate entre los dos presidentes en ***Argentina Debate***, los argumentos en torno a la ciencia y, especialmente, en torno a la educación, serán un punto desde donde se retruquen posiciones[16].

Ya en contexto de ballotage en noviembre de 2015, se observa otro momento de conflictividad a partir de las movilizaciones desarrolladas entre ambas elecciones donde diversas agrupaciones de investigadores, becarios y de miembros de la comunidad académica organizan y llevan a cabo actividades de difusión y "concientización", vaticinando lo que implicaría el triunfo de Macri y el modelo de desarrollo científico y tecnológico propuesto por CAMBIEMOS para el sector.

Este marco de colocación de la ciencia en el discurso presidencial y de campaña, será el contexto instituyente para la emergencia de tres actores colectivos, alineados con el gobierno kirchnerista y asociados al mundo científico, que participarán del "frente de lucha" conformado a partir de la publicación de los resultados en diciembre de 2016 y que tendrán un rol protagónico –junto con otros colectivos y agrupaciones-, en el despliegue de la problematización del fenómeno a lo largo del año siguiente (2017).

En primer lugar, dos agrupaciones con bases sociales similares que se conforman inmediatamente en el contexto del ballotage, aunque luego presenten una gravitación e itinerario dispar. Por un lado, ***Científicos y Universitarios Autoconvocados (CyUA)-***[17] compuesto por referentes de las diversas jerarquías del sistema científico (becarios de diverso tipo, personal y científicos). En segundo lugar, ***Becarios Empoderado***s, de claro corte kirchnerista, con menor proyección numérica y geográfica al conformarse exclusivamente por "becarios".

En los días previos al ballotage, los actores ligados al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, liderados por CyUA, organizaron acciones colectivas donde visibilizaron consignas de campaña del FPV en las redes sociales a partir del hashtag **#NoNosDaLoMismo #ConCienciaScioli #CienciaSiMacriNo**, distinguiendo entre ambos candidatos presidenciales y posicionándose críticamente respecto de los partidos y agrupaciones de izquierda que impugnaban a ambos candidatos llamando a votar en blanco.

15 Extracto de página de Facebook personal de Mauricio Macri, el 30 de octubre de 2015. Ver más en https://www.facebook.com/mauriciomacri/posts/10153753997658478:0

16 El debate en contexto de ballotage puede verse (https://www.youtube.com/watch?v=H7Lnw-fk__k).

17 Esta agrupación, al momento de la escritura del artículo, tiene regionales en trece localidades, que aunque no respondan al nombre de autoconvocados, son agrupaciones de envergadura menor que se alinean a este colectivo federal –Jujuy Salta, Tucumán, La Rioja, San Luis, Frente Norpatagónico, Bariloche, Entre Ríos, Santa Fe, Rosario, La Plata (UNLP), Patagonia Norte, Puerto Madryn.

Las diversas actividades no solo giraron alrededor de la puesta en escena del descontento de algunos actores de la comunidad académica que acompañaban la presentación del candidato oficialista, sino que se desplegaron en diferentes localidades del país durante los días 11 a 19 de noviembre, con consignas donde se valorizaba el incremento del presupuesto en educación, ciencia y tecnología desplegados en los gobiernos del FPV (2003-2015) y la creación de nuevas universidades especialmente en zonas relegadas, etc., propiciando el acceso a nuevos actores al mundo universitario.

Finalmente, ***Ciencia y Técnica Argentina (CyTA)*** que surge en enero de 2016 y se compone por un conjunto de investigadores de primera jerarquía dentro del sistema científico nacional[18], que se grupalizan para posicionarse de forma explícita contra las medidas tomadas por el gobierno de Macri, en particular las relativas al sector científico y tecnológico.

En este punto es necesario realizar una mención de relevancia cardinal. Este primer período, hasta el momento de definición de las elecciones de 2015, estuvo centrado en los posicionamientos respecto de los discursos de las figuras de los candidatos presidenciales acerca del sector en ciencia y técnica y, en menor medida, en representantes o portavoces del mundo académico con militancia política o con desempeños en cargos de gestión.

Un giro se producirá cuando, luego de la victoria de Macri, se proponga la continuidad del ministro kirchnerista en la dirección del organismo, Lino Barañao. En este contexto, se delegará la responsabilidad de portar las decisiones y el discurso oficial al titular de la cartera ministerial (y en menor medida al presidente del CONICET que asuma).

Este actor resultará clave en la emergencia de la disputa y su evolución en tanto representaba una promesa de continuidad con las tendencias en materia de política sectorial. Un ejemplo de esto se visibiliza a finales de noviembre del 2015 a partir del ofrecimiento a Barañao para continuar en el cargo de ministro de ciencia y técnica. Frente a esta propuesta, el ministro publicita cuales eran las condiciones para continuar: "***Darle continuidad al presupuesto, libertad de acción en la conducción del organismo y hablar con la Presidenta (***Cristina Fernández de Kirchner***)***"[19].

Ahora bien, como dijimos, una segunda coyuntura que conforma los ***eventos anteriores*** a la conflictividad de diciembre de 2016 se perfila alrededor de los "rumores" que circularon, durante el debate sobre el presupuesto para el año 2017, respecto de una disminución importante para el sector de ciencia y técnica, focalizada desde octubre de 2016 al momento en que se produce la comunicación de los resultados de los ingresos a CIC (2015) a mediados de diciembre de 2016.

Entre junio y diciembre de 2016, estos rumores relativos a la disminución de la partida presupuestaria para el MINCyT, empiezan a visibilizarse en los principales periódicos nacionales y locales. Simultáneamente, se producía una dilación en la

18 Entre estas figuras encontramos también directores de centros o institutos científicos y facultades, académicos gestores durante el gobierno anterior o simpatizantes del gobierno kirchnerista. Algunos de los nombres más sobresalientes son: Roberto Salvarezza; Rolando González-José Adrián Paenza; Alberto Kornblihtt; Daniel Filmus; Diego Hurtado; Dora Barrancos; Eduardo Dvorkin; Felix Requejo; Hugo Aimar; Jorge Aliaga; Jorge Geffner; Luis Alberto Quevedo; Osvaldo Uchitel. https://cienciaytecnicaargentina.wordpress.com/acerca-de/

19 El registro de estas afirmaciones se viralizó por diversos medios periodísticos digitales nacionales y locales. Entre algunos de los registros que produjeron las declaraciones véase: http://www.perfil.com/ciencia/decidi-luchar-desde-adentro-para-darle-continuidad-al-ministerio-1128-0037.phtml; http://www.ambito.com/817787-cristina-me-dijo-enfaticamente-que-aceptara-seguir

presentación de los resultados de la convocatoria de ingreso a CIC que, en lugar de publicarse en el mes de julio como era habitual se trasladan a diciembre, lo que para algunos era indicio de un posible ajuste en el número de ingresos.

A partir de los innumerables artículos periodísticos que circulan manifestando una preocupación respecto de la disminución presupuestaria, se inicia un ciclo de acciones simbólicas de visibilización por parte de algunos miembros del Directorio del CONICET, para pronunciarse en contra del "recorte" en ciencia y tecnología. En ese marco, el Directorio despliega diversas acciones. La primera de ellas es una reunión con diputados de la comisión de Ciencia y Técnica junto a miembros de las academias nacionales, casas de altos estudios y representantes del Grupo CyTA y CyUA, de la que derivan dos acciones de importancia en los días que siguientes. Por un lado, una convocatoria masiva a diversos colectivos vinculados con la ciencia y la técnica a movilizarse frente al Congreso el siguiente 27 de octubre. En segundo lugar, una carta dirigida expresamente al Presidente de la Nación publicitada el 21 de octubre de 2016, dejando en evidencia la ruptura entre las orientaciones del MINCyT y el Directorio del organismo.

El detalle de la misma establecía que "De modo particular nos inquieta que de aprobarse el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, significaría una reducción importante del número de ingresantes a la carrera de investigador científico, de becarios y de personal técnico, así como de los recursos destinados a sostener proyectos de investigación, indispensables para llevar adelante las tareas científicas y tecnológicas".[20]

Finalmente, y para sellar las señales de descontento, el Directorio del organismo emitió un comunicado un día antes de la publicación de los resultados de la convocatoria de ingreso a la CIC, expresando su "preocupación por el presupuesto destinado al área de Ciencia y Tecnología"[21]. En este contexto de rumores, se propagan e intensifican los discursos que vaticinaban el "ajuste", puestos en circulación durante la campaña presidencial del año 2015.

Estos antecedentes se vuelven significativos al analizar las estrategias de visibilización del conflicto actuales, ya que los símbolos y consignas movilizados son idénticos. Entre ellas destacamos especialmente tres, que se entrelazan con otras representaciones.

En primer lugar, se observan relatos que retoman ciertos indicadores en ciencia y técnica que dan cuanta del aumento sostenido entre 2003 y 2015, en materia de política sectorial. Estos discursos edifican narrativas que buscan mostrar la valorización de la ciencia y la tecnología como parte constitutiva de un modelo de desarrollo de país, que tiene como uno de sus ejes la construcción de una ciencia "soberana". Este repertorio se reitera a lo largo de toda la disputa por los grandes marcos de interpretación de los eventos.

En segundo lugar, la ***narrativa pública*** (Somers, 1994, p. 618) más potente y persistente sobre el caso analizado, es la imagen de Cavallo que envía a la socióloga Susana Torrado a "lavar los platos" en los años 90. La construcción de este relato nos remite al complejo sociopolítico, de valores culturales y redes de relaciones estructuradas por coordenadas espacio-temporales específicas, que los actores operacionalizan ensamblando causalmente los acontecimientos, en base a un orden selectivo (Somers, 1994, p. 616). Así, operan localizando y localizándose a

20 La carta se encuentra subida en la sección de noticias del CONICET: http://www.CONICET.gov.ar/carta-del-directorio-al-presidente-de-la-nacion/

21 Comunicado del 15/12/2016: http://www.CONICET.gov.ar/comunicado-del-directorio-del-CONICET/

sí mismos y a otros en ese escenario espacial y temporalmente delimitado en la Argentina neoliberal de la década del 90, para construir las situaciones emergentes en relación a las políticas públicas, y especialmente científicas, basadas en el ajuste en educación y ciencia.

Por último, otra de las narrativas públicas más sedimentadas en la comunidad académica local, se vincula con determinados con fenómenos y repertorios de significados configurados en el mundo científico durante la década menemista, vinculado a la migración de científicos, que funcionarán de marco de interpretación fundamental. En este sentido, uno de los pronósticos más sólidos y generalizados sobre la problemática estudiada era la posibilidad de que se produzca una nueva "fuga de cerebros" o ***brain drain*** de los recursos humanos altamente calificados.

Estas narrativas, al aunar valores y prácticas, serían utilizadas de forma performática en las acciones colectivas llevadas a cabo por científicos y becarios en diversas localidades del país desde finales de 2015 hasta la actualidad (volviéndose un ejemplo paradigmático las "lavadas de platos" públicas). En el caso de los colectivos analizados, estas operaciones de actualización de narrativas se dinamizan en la toma del MINCyT del 19 de diciembre de 2016 y, durante el año 2017, convergen con otros actores sociales, políticos y sindicales que se movilizan para expresar el descontento ante las medidas del gobierno de Macri en torno a "cultura, educación y ciencia".

Gráfico N°1: Tapa original del Diario Página 12 de septiembre de 1994, al lado de la reedición del mismo periódico, el 6 de diciembre de 2016 (imagen)



"La toma" y la conformación de una mesa de negociación.

Como desarrollamos en los párrafos precedentes, la publicación de los resultados de la convocatoria a a CIC el 16 de diciembre de 2016, actualiza los rumores circulantes que habían adquirido cada vez más verosimilitud mientras más se acercaba la fecha de publicación de los mismos, alimentados por las apariciones y denuncias públicas de algunos actores y colectivos sociales participantes de la disputa, como se evidenció en los comunicados de los miembros del Directorio del CONICET.

Desde ese momento, para algunos actores involucrados en el espacio de la disputa, los acontecimientos fueron interpretados como un proceso de reorientación de la política científica planteada en el ***Plan Argentina Innovadora 2020,*** y cuyo principal objetivo estaría siendo el órgano ejecutor principal.

En este sentido, la manifestación colectiva y de protesta inicial se produce el 19 de diciembre de 2016 cuando, en el marco de la concentración en el Polo Científico -Tecnológico de Godoy Cruz, se produce la toma del MINCyT en Capital Federal[22]. Esta es posible, a partir de la concertación de diversas organizaciones de la comunidad científica y académica, preexistentes a la coyuntura, como: Jóvenes Científicos Precarizados, Ciencia y Técnica Argentina, Científicos y Universitarios Autoconvocados, Becarios Empoderados, sumados algunos gremios del sector con un rol importante en la construcción del "frente de lucha" como ATE y ATE-CONICET y, en menor medida, Conadu y Conadu Histórica[23].

Así, entendemos que el entrelazamiento de tres fenómenos dio lugar a la convergencia de actores favoreciendo el aprovechamiento de las condiciones de posibilidad habilitadas por el contexto. Por un lado, los actores preexistentes, formados por organizaciones distribuidas a nivel nacional, actuando de forma simultánea; por otro, la participación activa de los medios de comunicación, en los antecedentes de la conflictividad en cuestión, pero especialmente a partir de la cobertura de la toma del MINCYT; y por último, la importancia cardinal de las redes sociales como instrumento de comunicación y espacio de debate, concertación y agenciamiento, para actores individuales y colectivos afectados por la situación pero geográficamente dispersos, elemento que incidió en el despliegue federal de la problemática.

El antecedente de esta situación fue la concentración el 15 de diciembre en las afueras de las instalaciones de CONICET (Polo Científico y Tecnológico) en Godoy Cruz, con el objeto de reclamar públicamente la demora en la comunicación de los resultados de los ingresos a CIC, donde las organizaciones mencionadas junto a agrupaciones estudiantiles que colaboraron apoyando el reclamo, accedieron pacíficamente y de forma masiva a las instalaciones del CONICET haciéndose presentes en la sesión del Directorio en la que se estaban firmando –autorizando- los ingresos y, por ende, "ejecutando el ajuste".

En esa situación, los manifestantes reciben como respuesta de las autoridades del Consejo declaraciones de compromiso de manifestar públicamente la disconformidad ante el recorte presupuestario experimentado, argumentando que el órgano solo maneja –ejecuta- la distribución de los recursos. Este posicionamiento genera el un fuerte cuestionamiento hacia el interior de las organizaciones que al momento conformaban el frente de lucha, acerca de la necesidad de dirigir el reclamo directamente al responsable de la cartera ministerial[24].

22 Para ver registros y coberturas del evento en periódicos véase: https://www.clarin.com/sociedad/toman-ministerio-ciencia-recorte-presupuestario-CONICET_0_r1CdirBNx.html. Para ver emisiones televisivas en programas periodísticos acceda a: https://youtu.be/OVx7viA_WF8

23 Estos dos gremios sostuvieron el apoyo a los reclamos de estas organizaciones a lo largo del año, aunque la problemática no los interpele de forma directa. De igual modo, cuando la disputa comienza a transformarse para incluir a las universidades como interlocutores a través del CIN y SPU, comienzan a tener una participación más directa sin llegar a visibilizarse como los actores restantes.

24 Para ver cómo esto se dirime el día 15 de diciembre, un día antes del viernes 16 cuando se publican los resultados, y resulta el prolegómeno de la protesta del lunes 19 que inicia la toma, véase: https://www.pagina12.com.ar/8846-los-cientificos-se-hicieron-escuchar

Así, el día 19 de diciembre se organiza la concentración, con diferencias en cuanto a la modalidad escogida para visibilizar la problemática, alrededor de dos organizaciones principales, JCP y Científicos y Universitarios Autoconvocados.

Las acciones comienzan con la multitud de actores en la explanada del MINCyT, creándose en simultaneo una red social (grupo de whatsapp) de alcance federal denominada ***CIC 2016***. Luego de esa situación dinamizada por las organizaciones de Capital Federal, se produce el pliegue, concentración y movilización en las principales localidades del país con centros científicos y tecnológicos que aglutinan la mayor cantidad de becarios e investigadores, gestionadas en algunos casos por las organizaciones políticas y sindicales partícipes de la toma y vinculadas al mundo científico y tecnológico.

Ello desencadenó ese día -y los días posteriores al 19 de diciembre- agrupamientos en diferentes puntos del país que se autodenominaron como ***asambleas abiertas de ciencia y técnica***, compuestas de becarios doctorales, posdoctorales, trabajadores de planta y personal técnico, como así también por miembros de gremios y sindicatos vinculados, convocados para debatir y posicionarse en torno a estos temas.

En el caso de la ciudad de Santa Fe, desde donde comenzamos a participar de forma activa, la iniciativa puntual de creación de la red social local (whatsapp) se monta a partir de la acción de una afectada directa agrupando aproximadamente a 200 personas de diferentes lugares de trabajo y disciplinas, como así también de las diversas jerarquías[25], vinculadas a la problemática. En este escenario, tendrá un rol preponderante la participación, por un lado, de miembros de la regional de CyUA y de referentes locales de ATE CONICET pero, especialmente, algunos afectados directos en carácter de independientes, como también estudiantes y agrupaciones universitarias, personal técnico de CONICET, becarios doctorales, posdoctorales y, en menor medida, investigadores de carrera.

En este marco, la emergencia de las asambleas pone de manifiesto el carácter instituyente de esta situación conflictiva, ya que éstas buscan reunir a los movilizados de cada localidad del país mostrando la adhesión y articulación a las consignas que se desplegaban a nivel nacional (por ejemplo, las tomas de institutos y CCT o concentraciones en edificios públicos, con consignas y performances compartidas, como la "lavada de platos").

En los lugares en que las asambleas se organizaban en torno a los CCT y que contaban miembros participantes activos se produjeron situaciones de ocupación relativamente permanente, como los casos de La Plata, Bariloche, Rosario, Mar del Plata y Córdoba. Por otra parte, en las localidades donde se formaron asambleas pero los CCT no constituían el lugar físico y simbólico de reunión, las manifestaciones se produjeron en lugares representativos (como legislaturas) generando visibilidad de la problemática y con un diálogo fuerte con los medios locales. En ambos casos, voceros de las asambleas de las diversas localidades mantuvieron una comunicación y relación constante y en tiempo real con representantes de las agrupaciones instalados en el Ministerio[26].

25 De ese total de participantes durante el periodo de mayor intensidad y efervescencia quedan 134 participantes al momento de escribir el artículo.

26 Para ver cómo se registra la ampliación de las tomas de CCT a nivel nacional acceda: https://www.clarin.com/sociedad/cientificos-rechazaron-propuesta-gobierno-multiplican-tomas_0_S1U8tjuNg.htmlbn

En el caso de la asamblea de Santa Fe, se propone como acción inicial a nivel local la movilización a la Legislatura provincial el 21/12/2016 con el objeto de visibilizar el reclamo de "los trabajadores de ciencia y técnica". En la misma se debatió sobre la posibilidad de hacerse presentes en Capital Federal para acompañar la toma del MINCyT, acerca de la posición de la asamblea sobre la problemática y se definió un nuevo encuentro a la espera de conocer el avance de las negociaciones con las autoridades.

Los registros periodísticos y radiales, televisivos y digitales, que se viralizaron en las redes desde el inicio de la toma del MINCyT el día 19 y su levantamiento el 23 de diciembre, en el marco del diálogo entre las autoridades y las agrupaciones, sus propuestas y contrapropuestas, fueron fundamentales para la cristalización del marco interpretativo que encauzó los significados de la contienda.

Expresión de ello es el modo en cómo diversos investigadores de todo el país que no participaban de la toma –además de participar con medidas directas-, participaban con manifestaciones públicas tendientes a "dar lucha" a los diversos argumentos circulantes que buscaban deslegitimar los reclamos. Entre las principales, constan los videos múltiples de investigadores dando cuenta de sus investigaciones y retomando las promesas de campaña del presidente en torno a mantener lo conseguido en materia de política científica y tecnológica[27].

Además de las acciones simbólicas de las diversas organizaciones gremiales y políticas y las asambleas de CyT federales en diferentes puntos del país por parte de becarios e investigadores que buscaban visibilizar la "utilidad social" del conocimiento producido, observamos el despliegue de una estrategia de contra-argumentación, con el objeto de responder a los "twiteos" dirigidos a desacreditar públicamente investigaciones procedentes del campo de las ciencias sociales y humanas, en el marco del discusión en torno a la dicotomía entre ciencias útiles e inútiles[28].

Esta situación dinamizará un debate alrededor de la utilidad social y económica de la ciencia, que tendrá a los medios como palestra principal. A partir de esto diversos discursos, actores del mundo científico y académico –que permanecían como espectadores-, se sentirán interpelados para posicionarse y defender a las ciencias sociales y humanas nacionales. Además de saldar la problemática de la utilidad de la ciencia como cuestión vinculada al Estado y a la política pública como una de sus líneas centrales, esta configuración simbólica habilitó un marco interpretativo que dio lugar a visiones que ratifican la lectura de la contienda no solo como ajuste neoliberal –predominante hasta el momento- sino esencialmente como "batalla cultural", secundando aquel argumento.

Este planteo atraviesa todo el proceso de problematización de la disputa, permitiendo comprender el cambio de acento colocado en las respuestas por parte del Ministro Barañao –figura principal instada para contestarla- quién, con el paso del tiempo, desplazará el eje de la interpretación desde argumentos que van desde: el problema radica en "asunto presupuestario" hacia la de modificación del "perfil de los investigadores", para llegar actualmente a la "necesidad de fortalecer la investigación en universidades".

27 Ver registros: https://www.pagina12.com.ar/10490-los-cientificos-a-punto-de-volver-a-sus-laboratorio. Publicación en País Digital: https://youtu.be/7R8CcQSMyuo;

28 Para ver una referencia general de este debate: http://www.perfil.com/politica/recorte-a-la-ciencia-polemica-por-investigaciones-filtradas-del-CONICET.phtml; https://www.clarin.com/sociedad/recorte-CONICET-polemica-investigaciones-star-wars-anteojito-rey-leon_0_ryqI_wt4e.html .

Más allá de la situación objetiva que da origen al reclamo, el análisis de la situación problemática permite reconocer dos narrativas públicas vinculadas a dos marcos interpretativos dispares (Blumer, 1971, p. 301). La primera de ellas, entiende a la situación como un problema de ajuste presupuestario derivado de una perspectiva económica neoliberal, cuya concepción de ciencia es o debe ser funcional al desarrollo de sectores de la "economía nacional" –en desmedro de la funci*ón cultural-* definidos especialmente por "el Estado", y donde se propone la imagen de un investigador como sujeto "emprendedor".

En la imagen contraria, se construye la merma del presupuesto como un instrumento con el objetivo más amplio de "atacar" a la cultura, que en términos científicos se expresa en el debate ciencias útiles-inútiles ("básicas versus aplicadas"), como palestra para poner en tela de juicio la función de las ciencias sociales y humanas, generando reacciones que buscan desmitificar la idea de utilidad de la ciencia y el carácter necesario de ciencias "críticas".

Ahora bien, un momento singular del conflicto se vivió el día 23 de diciembre de 2016. Tras varias negativas del ministro Barañao para recibir y reunirse con los representantes de las agrupaciones que estaban tomando el MINCYT, las autoridades finalmente accedieron a una instancia de diálogo. De esta reunión participaron como representantes del poder público Lino Barañao (MINCyT) y Alejandro Ceccato (CONICET), dos afectadas directas por el recorte presupuestario y representantes de las organizaciones que impulsaron y sostuvieron la presencia en la toma: un representante por JCP, dos por CyUA Buenos Aires, uno por CyTA, uno por Becarios Empoderados. Asimismo, accedieron a la reunión individuos de las agrupaciones gremiales que representan a becarios, investigadores y a docentes universitarios: ATE- CONICET Capital Federal, CONADU y CONADU Histórica.

Como resultado de este encuentro, se realiza luego una asamblea masiva en las instalaciones mismas del MINCyT con presencia de las organizaciones participantes alrededor de las 21hs, para comunicar, debatir y consensuar la propuesta del Ministro, que engendró opiniones y posturas dispares. Luego de la deliberación, se produce la firma del "acta acuerdo" que da creación a la Comisión Mixta de Seguimiento (CMS) y, asimismo, trae aparejado como contrapartida el levantamiento de la toma y de las ocupaciones que simultáneamente se desplegaban en los diferentes CCTs del país.

> E: y también en la última asamblea nosotros, desde JCP pusimos como moción que en las próximas asambleas hablaran primero los afectados, porque bueno, eran muy largas las asambleas y todo el mundo quería hablar, pero que hablaran primero los afectados, que dieran su parecer. Ahí estaban bastante partidas las opiniones. Y otra moción que hicimos fue que solo votaran los trabajadores de CONICET, porque en las asambleas también había muchos estudiantes, y no sé, vecinos, no sé..y ahí se vota, se gana por bastante eh si estaba el tema bueno que pasa en el interior, que pasa en los CCT del interior y demás pero bueno, nosotros éramos lo que decíamos también, era lo que habíamos dicho: si no tienen nada para ofrecernos y tenemos que pasarnos navidad en CONICET vamos a pasar navidad en CONICET. Pero también en esa semana la toma había, tenía otro matiz digamos.
>
> M: en qué sentido?

> E: y las asambleas eran muy grandes, iban mil personas; iban un montón de investigadores de trabajadores de CONICET, pero terminaba la asamblea y la gente se empezaba a ir a de a poquito y los que nos quedábamos durmiendo en el ministerio, sin luz, con el mismo baño desde hace 5 días, éramos nosotros.
>
> (…) nosotros firmamos el acta porque se voto en asamblea que había que firmarlo…si la asamblea decía que no, no se aceptaba. Nosotros lo.., creíamos que el acuerdo, creemos que ahora el acuerdo lo están incumpliendo pero creíamos que el acuerdo era viable en términos de que estas 5 días yendo a reuniones todos los días con los tipos, durante tres días no nos recibe nadie, absolutamente. Estás yendo 5 días a reuniones, con Barañao, donde lo único que te dicen es no, no, no, no, no, no, no, no, no, no, no, no, no, todo que no, no es no pero tal vez, no. Y no nos decían no, "no está el dinero", nos decían "no es que no está el dinero, es que no lo queremos invertir acá"!!!. Entonces esa era la diferencia digo. Y de repente, aparece esta propuesta que garantizaba la continuidad laboral de compañeros que si no hubiésemos firmado ese acta se quedaban en marzo en la calle, nos pareció, ósea nosotros siempre entendimos que, el conflicto de CONICET era "un conflicto sí por defender el sistema de ciencia y técnica y por defender el CONICET" esto que también se instaló bastante… pero también es un conflicto gremial, vos tenías 500 compañeros que se quedaban en la calle
>
> Becaria CONICET, Integrante de JCP-Buenos Aires

Los principales puntos sobre los que versó este acta fueron: *a) la prórroga de las becas posdoctorales a los 343 postulantes a la Carrera de Investigador con doble recomendación hasta el 31 de diciembre de 2017, b) el otorgamiento de 107 becas extraordinarios para las personas que habían obtenido una doble recomendación pero que no contaban al momento de los resultados de la publicación con una beca posdoctoral de CONICET, c) el inicio de un proceso de articulación entre las universidades nacionales, el CONICET, las empresas públicas o con participación estatal con la finalidad de incorporar a "los 500" doble recomendados a estas instituciones en el trascurso del año 2017, para desarrollar temas de investigación y desarrollo, d) la creación de una comisión mixta de seguimiento del proceso de articulación e ingreso de los postulantes no seleccionados recomendados entre MINCyT y CONICET y las organizaciones firmantes del acta acuerdo y e) la finalización de la toma del Ministerio*[29].

La firma de este acuerdo celebrada por los representantes de las organizaciones que conformaron el frente de lucha, tuvo como correlato el cuestionamiento de algunas de las asambleas CYT regionales que se encontraban reunidas de forma simultánea para debatir y definir sus posiciones, para comunicarlas luego virtualmente a quienes estaban presentes. Estas reuniones tenían por objeto garantizar la representación federal del rechazo o aceptación de la propuesta del gobierno, en tanto implicaban a los "afectados" de todo el país.

29 La comunicación oficial de la resolución del conflicto está disponible en la página de Noticias del MINCyT: http://www.MINCyT.gob.ar/noticias/acuerdo-entre-el-MINCyT-y-postulantes-a-la-carrera-del-investigador-12568; Para ver el documento completo: http://redfederalafectadosCONICET.net/wp/2016/12/21/acuerdo-firmado-el-23122016/

La demanda de participación en las negociaciones y en la toma de decisiones por parte de las asambleas regionales hacia las agrupaciones en Capitales Federal, se vinculaba con dos elementos, por un lado, la necesidad de federalizar la disputa, y, por otro lado, con las expectativas colocadas en la eficacia de la acciones colectivas desplegadas (la toma del Ministerio) en función de los intereses y reclamos esgrimidos.

En este sentido, los dos polos que sintetizan la lectura acerca del levantamiento de la toma y de lo que significaba la firma del acta eran: que efectivamente se había logrado una "conquista"; o que, por el contrario, el levantamiento y la firma del acta significaban que se había "perdido la batalla".

La disparidad de lecturas se estructuró en base a dónde se colocaba el acento para construir el reclamo: por un lado, los pesimistas argumentaban que si la toma del MINCyT permanecía se hubiese conseguido "el ingreso de los 500", centrando el debate en los "afectados" y en su continuidad a largo plazo en el CONICET; por el otro, los optimistas establecían que el acta era una conquista porque aseguraba el "salario de 500 compañeros" por un año más y, como complemento, se había abierto una mesa de diálogo desde donde seguir con los reclamos a los fines de resolver la situación los meses siguientes. Esta última postura, fue mayoritaria en representantes de las organizaciones que se mantuvieron los cinco días en la toma en el ministerio.

Estos posicionamientos respecto de los acuerdos emergentes de la reunión marcará luego el modo en que los actores intervinientes en la toma de diciembre –en especial, RFA, JCP, BE y CyUA- monopolicen otras instancias colectivas de lucha y movilización.

El desarrollo a posteriori de la negociación estará delimitado por los puntos convenidos en el acta firmada, que se desplazó desde el reclamo por el ingreso en la principal institución del sistema científico en diciembre (ingreso a CIC en CONICET), hacia un aseguramiento de las "condiciones salariales y de estabilidad de los afectados de diciembre"[30]. Por ello, en términos amplios, la firma del acta mencionada y las reuniones de la Mesa de Negociación, permiten observar tanto el proceso de evolución de la disputa -en relación a las demandas-, como la configuración de actores y las dinámicas de la acción colectiva.

Las visiones, relatos y narrativas que circundaron la firma del acta acuerdo ponen en evidencia tres dimensiones nodales para comprender la dinámica y las diferentes posturas que aún hoy se siguen visibilizando.

Una de ellas fue la referida a la capacidad real del colectivo científico para "poner el cuerpo" en este tipo de disputas lo que, según el relatos de algunos participantes y observadores de "la toma de diciembre", fue uno de los móviles centrales de la firma del acta y del cierre de la toma, en tanto el sostenimiento de la misma dependía de la posibilidad y capacidad de que actores de otras asambleas regionales, CCT y el resto de localidades se hicieran presentes para sustituir a los individuos y agrupaciones que estaban hacía cinco días. La presencia sostenida de JCP en el espacio real –en el "hall del ministerio"- le otorgó legitimidad en el contexto de la disputa por parte de otras organizaciones (RFA, ATE), lo que atravesaría los modos de construcción de alianzas y también de desacuerdos o competencias.

30 De esto da cuenta la evolución de la disputa, especialmente del análisis de las diferentes reuniones de la Comisión Mixta de Seguimiento.

El segundo punto alude a la naturaleza de la actividad contenciosa, y lo que podemos sintetizar como la adopción de dos tipos de medidas que encarnarán acciones colectivas con objetivos y modalidades dispares, escogidas por los actores para participar y visibilizar sus posiciones acerca de la problemática.

Por un lado, las medidas basadas en acciones directas, sean estas formas de ocupación callejera basadas en actos performáticos con presencia del componente lúdico, como también acciones directas basadas en formatos más tradicionales, usuales en el mundo sindical y político, como cortes de calle, "bombos y platillos" y manifestaciones públicas. Por el otro, un tipo de acción basada en la producción de efectos simbólicos que buscaba visibilizar el posicionamiento de los actores (comunicados, conferencias, cartas, menciones, emisiones en programas radiales) y que, en su mayoría, implicaban o suponían una vinculación con la arena pública mediática, con la que no contaban todos los actores.

En tercer lugar, es preciso rescatar que el acta cristaliza un subtema de la disputa concerniente a la multiplicidad de actores intervinientes en la situación analizada: el problema de la representación de los trabajadores de CONICET, la diversidad de roles, ocupaciones y jerarquías. Al respecto, se derivan dos cuestiones centrales que incidieron en el desarrollo de los eventos y que hay que profundizar en trabajos posteriores.

La primera cuestión se vincula con la firma del acta acuerdo como uno de los eventos centrales del ***episodio*** de la disputa. En este sentido, la creación de una mesa de diálogo y negociación a partir de los firmantes presentes pone de manifiesto los actores sociales que intervinieron, los que estaban ausentes y las modalidades de participación en el evento como dato sociológico central, permitiéndonos analizar desde allí su potencial instituyente y el modo en que condiciona la dinámica y la evolución de la disputa hasta la actualidad.

Esto ocurre porque, en la mesa de negociación que da lugar al levantamiento de las ocupaciones, no había ninguna organización que represente al conjunto de las asambleas regionales activamente reunidas en las diversas localidades del país, que también se encontraban debatiendo la propuesta de las autoridades, en simultáneo a la asamblea principal en el Ministerio que llevaban a cabo las agrupaciones que estaban realizando la toma.

A partir del cuestionamiento y del descontento de la firma del acta por parte de las asambleas regionales, surge la propuesta de generar un espacio de encuentro federal para que los diferentes representantes de asambleas y organizaciones de todo el país puedan compartir sus mandatos y visiones del conflicto. Se plantea además el interés por reflexionar acerca de los puntos planteados en el acta firmada, para lo cual se inicia una serie de encuentros donde se congregaron actores y representantes gremiales del sector y se debatieron temas específicos a partir de los puntos convenidos en la reunión y de las declaraciones de los poderes públicos.

Estos encuentros, denominados como ***plenarios federales,*** fueron claves para entender las diferentes visiones del conflicto por parte de las diversas asambleas y organizaciones políticas y gremiales que forman parte de la configuración contenciosa.

El segundo punto es consecuencia de la modalidad de participación de los dos damnificados directos –doble recomendados rechazados- como firmantes individuales, en la mesa de negociación que da origen al acta acuerdo y al levantamiento de la toma.

Esta situación es el germen de la emergencia de un actor colectivo que se comienza a gestar a partir del rechazo al ingreso de "afectados" individuales a la primera reunión de la Comisión Mixta de Seguimiento realizada en febrero de 2017, por no contar con la investidura formal como representantes de los damnificados a nivel nacional.

Ante el deseo de participar de las mesas de negociación que se llevarían a cabo para negociar el futuro de sus propios destinos, estos individuos articulan un conjunto de decisiones y iniciativas colectivas, de gestión y legales que sellan la creación de la Red Federal de Afectados (RFA), agrupación que nuclea a los "afectados directos" con doble recomendación a los que se les niega el ingreso a CIC por un "ajuste" presupuestario[31].

La descripción y el análisis de la cronología de acciones desplegadas en esta coyuntura crítica, nos permitió comprender que los diferentes actores involucrados se caracterizan por formas organizativas particulares y diferentes recursos para movilizar (poder, dinero, contactos políticos, etc.) lo que los posiciona diversamente para obtener visibilidad y lograr condensar y monopolizar la dinámica temporal, discursiva y práctica de la "lucha". A lo largo del período temporal analizado, nos incorporamos con diversos grados de involucramiento en los espacios que se gestaban –en términos de nuestro rol estructural- intentando realizar un análisis crítico de las lecturas puestas en juego acerca de la disputa, a la vez que intentábamos ser parte de este colectivo, que previamente no nos había interpelado.

Los hallazgos desarrollados hasta el momento evidencian los antecedentes y la configuración inicial desde la cual evolucionó la contienda, que aún continúa desarrollándose pero alrededor del proceso de negociación de la firmas de contratos de cargo docentes (Jefe de Trabajos Prácticos) con dedicación exclusiva para los afectados, en diferentes universidades nacionales del país, cuya responsabilidad se ha trasladado a las casas de estudio y a la Secretaría de Políticas Universitarias.

A modo de conclusión

A lo largo del trabajo dimos cuenta del conjunto de condiciones que hicieron posible que el rechazo de 500 postulantes a la CIC en la principal institución de ciencia y técnica del país pase de ser comprendido como un evento aislado sin resonancia ni visibilidad pública a presentarse públicamente como una situación problemática que desencadenó la problematización y politización de diversos actores del mundo CyT.

Para ello, intentamos construir una cronología significativa de los eventos más relevantes en función de cómo los actores intervinientes -preexistentes y emergentes- organizan selectivamente los hechos para construir el relato de la disputa.

A través de la reconstrucción de los antecedentes de la contienda, reconocimos la constelación de actores intervinientes y las narrativas principales que configuran la disputa que habilita la "toma" pacífica del Ministerio, luego de la comunicación de los resultados de la convocatoria de ingreso a CIC a mediados de diciembre del 2016, y que se cerrará de manera provisoria –como toda disputa- con la firma de un acta entre partes no completamente de acuerdo en torno a si constituía una

31 El rechazo de las autoridades a que esos dos individuos ingresen a primera reunión, produce que los afectados de todas las localidades se organice con el objeto de construir personería jurídica para poder funcionar como órgano con representación. Como versa: "se presentaron los padrones correspondientes a las 22 asambleas locales agrupadas en 7 regiones. Un total de 342 firmas, más de dos tercios de las/os científicas/os en conflicto laboral, legitiman la participación de la RFA en todas las instancias de negociación". http://redfederalafectadosCONICET.net/wp/2017/05/18/presentacion-padrones-la-red/

victoria o una derrota. Sin embargo, esta negociación conflictiva constituyó la base de las sucesivas discusiones y acciones colectivas alrededor de las cuales evoluciona la disputa durante el año 2017.

En términos amplios, esta coyuntura crítica nos permitió avanzar en la comprensión de algunos de los vínculos que se tejen entre ciencia y política en Argentina, que es necesario profundizar.

En primer lugar, la disputa nos permitió observar la heterogeneidad estructural y jerárquica del sistema científico y las dificultades que caracterizan la construcción de la representación del sector. De ello derivó una polarización en términos de relatos basados en posturas definidas, por un lado, en torno de afinidad o no con el gobierno, donde se ubican los reclamos políticos y económicos vinculados al "ajuste", datando el conflicto luego de la victoria del gobierno de Mauricio Macri. Otra arista de la disputa la constituyen las traducciones del conflicto en términos de lógicas académicas, haciendo visibles problemáticas vinculadas al funcionamiento del sistema científico académico argentino encarnados en la figura del CONICET y las disputas por la distribución de los recursos que tienen la oportunidad de darse a conocer, en conjunto con el reclamo concreto de "los 500".

En segundo lugar, la multiplicidad de narrativas públicas y culturales que informan las experiencias y valores de los actores, se remontan a disputas epistemológicas y paradigmáticas que atraviesan a la ciencia desde su surgimiento y se retraducen en problemáticas relativas a la función social y su vínculo con modelos de desarrollo, entrelazados con marcos interpretativos derivados de la historia política y social argentina.

Finalmente, observamos la diversidad de clivajes que dinamizan los procesos identificatorios en el mundo científico académico (geográficos, disciplinarios, epistémicos, históricos, grupales/comunitarios, políticos). Así, tratamos de aproximarnos a los procesos de comunitarización y construcción de grupalidad en contextos sociopolíticos e institucionales críticos, en tanto que habilitan de forma más palpable a observar el dinamismo y la fluidez de las formas colectivas contemporáneas.

Bibliografía

Albornoz M. y Gordon A. (2011) La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983 – 2009). En Albornoz M. y J. Sebastián (Eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: CSIC. (Recuperado http://docs.politicascti.net/documents/Argentina/ Albornoz_ Gordon_AR.pdf). Consulta diciembre de 2016.

Bekerman, F. (2009). El campo científico argentino en los años de plomo: Desplazamientos y reorientación de los recursos. *Sociohistórica* (26), 151-166. En Memoria Académica. Recuperado de http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4512/pr.4512.pdf

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, Argentina: Biblos

Bekerman, F. (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*; D.F: México (VII) p. 3 – 23. Recuperado en: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/19296/CONICET_Digital_Nro.19960.pdf?sequence=1

Blumer, H. (1971). Social problems as collective behavior. *Social Problems*. 18 (3). pp. 298-306. Recuperado en: https://sustainability.water.ca.gov/documents/18/3407898/blumer-Social+Problems+as+Collective+Behavior.pdf

Boltanski L. (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Benito, J. y Carneiro M. J. (2016) La ciencia en la arena política. Una comparación entre la Argentina y Brasil. En Casas, R. y Mercado, A. (eds.) *Mirada Iberoamericana a las políticas de ciencia tecnología e innovación perspectivas comparadas*. (pp. 161-186) Buenos Aires: CLACSO. Recuperado en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160727024127/MiradaIberoamericanaPoliticasCTI.pdf

Feld, A. (2015) Ciencia, tecnología y política(s) en la Argentina y en Brasil: un análisis histórico-comparativo de sus sistemas públicos de investigación (1950-1985) Mirada Iberoamericana a las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación. Perspectivas comparadas p. 39 – 71

Gallardo, O. (2015) Trayectorias de formación de investigadores del CONICET. *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. N °34. Buenos Aires. (pp. 129-148). Recuperado en: http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2016/03/REVISTAENTERA-WEB.pdf

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.

Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos: El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Hine, C.(2004) *Etnografía Virtual*. Barcelona, España: Editorial UOC.

Hilgartner S. y Bosk C. (1988), The rise and fall of social problems: a public arenas model, *American Journal of Sociology*, 94 (1), pp. 53-78. DOI: 10.1086/228951

Kreimer, P., (2016) Los cambios en los sistemas públicos de investigación de España y Argentina: el papel del CSIC y del CONICET en perspectiva comparada. En Casas, R. y Mercado, A. (eds.). 2016 *Mirada Iberoamericana a las políticas de ciencia tecnología e innovación perspectivas comparadas*. (pp. 73-104) Buenos Aires: CLACSO. Recuperado en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160727024127/MiradaIberoamericanaPoliticasCTI.pdf

Marcus, G. (2001) Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal, *Revista Alteridades*, 11 (22) pp. 111-127. Recuperado en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702209

Merlinsky, M. G. (2013) La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En Merlinsky, M. G. (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. (61 – 90). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciccus. Recuperado en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf

Oteiza E. (Dir.) (1992) *La política de investigación científica y tecnológica en Argentina. Historias y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: CEAL

Somers, M. (1994) The narrative constitution of identity: a relational and network approach. *Theory and Society* (23), pp. 605-649. Recuperado en: https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/43649/11186_2004_Article_BF00992905.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tilly, C.(2000) Acción colectiva. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 4(6), pp. 9-32. Recuperado en: http://www.apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/issue/view/11

Vasen, F. (2013). Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional. *Ciencia, docencia y tecnología*, (46), 9-32.

Versino, M; Di Bello, M. E; Buschini, J. (2013). El campo de los estudios sociales en ciencia y tecnología y la formulación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación productiva en el periodo democrático (1983-2013). *Cuestiones de Sociología* (9), pp. 359-365. Recuperado en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5904/pr.5904.pdf

Fuentes: Páginas web

-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas: http://www.conicet.gov.ar/

-Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: http://www.mincyt.gob.ar/

-Red Federal de Afectados: http://redfederalafectadosconicet.net/wp/

-Ciencia y Técnica Argentina (CyTA). *Investigación y Desarrollo para la Inclusión*: https://cienciaytecnicaargentina.wordpress.com/

-Plan Argentina Innovadora 2020: http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gob.ar/

La movilización del conocimiento en las políticas científicas en México

Ricardo Pérez Mora. r_pm2001@yahoo.com
Universidad de Guadalajara. México

Blanca Lizbeth Inguanzo Arias.
blank_lizu89@hotmail.com
Universidad de Guadalajara. México

Recibido 19-01-2018
Aceptado 26-01-2018

Resumen

Este artículo tiene por objetivo discutir algunos elementos de los programas y políticas públicas relacionadas con la ciencia y profesionalización de los investigadores en México que nos permitan hacer evidente su modelo subyacente de movilización del conocimiento, el rol que tienen sus principales actores y el rol que tiene el conocimiento en la reproducción o transformación social. A través de una revisión teórica, se presentan algunas concepciones y perspectivas del término, se describe, como caso de referencia, la política pública de Canadá, posteriormente el caso de México y finalmente se presentan algunas reflexiones en torno al impacto de dichas políticas en la movilización del conocimiento, en las universidades y en los investigadores mexicanos.

Palabras clave: Políticas públicas, movilización del conocimiento, investigadores

Abstract

This article aims to discuss some elements of public policies and programs related to science and professionalization of researchers in Mexico that allow us to make evident its underlying model of knowledge mobilization, the role of its main actors and the role that has the knowledge on social reproduction or social transformation. Through a theoretical review, some conceptions and perspectives of the term are presented, the public policy of Canada is described as a reference case, then the case of Mexico and finally some reflections about the impact of these policies in knowledge mobilization, in universities and in Mexican researchers.

Key words: Public policies, knowledge mobilization, researchers

Introducción

El conocimiento tiene en nuestras sociedades un rol cada vez más importante. Los modelos de desarrollo económico, organizacional e incluso individual, reconocen el papel del conocimiento como un elemento central. Esta importancia creciente del conocimiento implica también una importancia creciente de los actores e instituciones responsables de su generación, su difusión, y su uso, y sobre todo del rol que estos actores, como el estado, las empresas, las universidades y los científicos, asumen frente a él. Es importante discutir y analizar el rol que se le otorga al conocimiento, ya que puede convertirse en un bien de mercado o en un elemento democratizador y de inclusión social. Los actores que intervienen, la forma en que lo hacen y el rol que se le otorga al conocimiento, serán determinantes de los resultados que se obtengan, resultados que pueden ir orientados a la reproducción de las inequidades que históricamente se han hecho manifiestas en el orden social o a su transformación.

Entre los actores que intervienen queremos destacar el rol de la universidad, -en la que el rol de sus académicos es vital- y del estado como entes responsables de generar estrategias para mitigar el peso del mercado y garantizar que los intereses particulares no se sobrepongan al interés colectivo, es decir promover y de ser posible garantizar los impactos del conocimiento en el desarrollo social. El Estado tiene la facultad y la responsabilidad de impulsar y diseñar políticas públicas que garanticen el interés público. Las universidades, por su parte, son espacios privilegiados para impulsar acciones de transformación social basadas en el conocimiento, ya que la materia prima alrededor de la cual se organiza la actividad de las universidades y demás instituciones de educación superior (IES) es el conocimiento (Clark, 1983). Un actor central de las universidades, históricamente responsable de la producción del conocimiento, es el académico. Las políticas públicas en torno a la ciencia, la innovación, la educación superior y de profesionalización de los académicos, han transitado por reformas significativas que afectan los modos y resultados de su trabajo intelectual (Naidorf y Pérez Mora, 2012). La manera en que se regula su actividad, los incentivos que se le otorgan y los parámetros e indicadores de los programas dirigidos a su profesionalización, marcan en gran medida sus posibilidades de convertirse en un actor estratégico para la articulación del conocimiento con los actores sociales, gubernamentales y privados.

Tanto gobiernos, como universidades, y académicos, han buscado y generado nuevas formas de producir, compartir y lograr un impacto útil de los conocimientos. Se han generado diversos modelos en los cuales el conocimiento toma diversas formas, diferentes funciones y se mueve entre los actores en direcciones distintas. En el umbral del centenario de la reforma de Córdoba cabe preguntarse si los modelos de universidad y de producción y uso social del conocimiento, que impulsan las políticas públicas, son los adecuados para enfrentar estos retos y resolver las necesidades que presenta nuestra sociedad cambiante y compleja. Es pertinente analizar los modelos actuales y valorar sus alcances, incluso pensar en la posibilidad de modelos diferentes que impulsen una política pública que contribuya eficientemente para que las universidades públicas –en las que el rol del académico es central- replanteen y rearticulen sus elementos internos de organización, gestión y gobierno para vincularse en nuevos términos con su entorno (Brunner, 2014) y logren mejores resultados de desarrollo social.

Un argumento importante del presente escrito es que si entendemos la manera en que el conocimiento se moviliza podremos en gran medida comprender el rol que asumen los diversos actores, y por tanto, el rol del conocimiento en la transformación o reproducción social. El concepto de movilización del conocimiento surge a comienzos del presente siglo para la discusión de las políticas de investigación en ciencias sociales y humanas, y es el "Social Sciences and Humanities Research Council" SSHRC (Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá) uno de los principales impulsores de este concepto como política pública. EL SSHRC define la movilización del conocimiento como un conjunto de estrategias que se proponen vincular más estrechamente la investigación y producción científica con la toma de decisiones en materia de política pública (SSHRC – CRSH, 2016).

El objetivo de este artículo es discutir algunos elementos de los programas y políticas públicas en México que nos permitan hacer evidente el modelo subyacente de movilización del conocimiento, el rol que tienen sus principales actores y el rol que tiene el conocimiento en la reproducción o transformación social. Se toman como referentes algunas aportaciones teóricas, en conjunto con experiencias de puesta en práctica de un modelo de movilización del conocimiento, particularmente, las iniciativas de las políticas públicas de Canadá como precursor de programas que fomentan la movilización del conocimiento. Si bien las políticas de movilización del conocimiento en Canadá se centran en particular en las Ciencias Sociales y Humanidades, su análisis aporta al enriqeucimiento de la movilización del conocimiento como categoría. Se busca además mostrar el potencial de la categoría de, más allá de su riqueza teórico-práctica, como categoría analítica, es decir como categoría heurística en el plano metodológico.

La movilización del conocimiento como categoría analítica.

Cada día crece más el interés - al menos en el discurso - por hacer mejor uso del conocimiento que se produce en nuestras instituciones de educación superior y por hacer evidentes sus impactos en los sectores productivos, públicos y sociales. Implícita o explícitamente en los diversos modelos se reconoce la necesidad de que el conocimiento se mueva, ya sea de su espacio de producción al espacio de utilización o viceversa, así como entre los diversos actores que intervienen.

La movilización del conocimiento se da no solamente para procurar su uso, sino también en el proceso mismo de su producción. El conocimiento se construye socialmente, por lo que es importante analizar los actores y las dinámicas que intervienen en el proceso de su producción, en el cual se puede mover en direcciones diferentes dependiendo de los intereses económicos, políticos o sociales que atienda (Pérez Mora, García Ponce de León, & Ortíz Lefort, 2016). Su uso puede reflejarse de múltiples formas, en las que las relaciones entre productores y usuarios pueden ser más o menos directas y sus impactos pueden ser muy diversos, además, el conocimiento cambia y se transforma con velocidad inusitada, por lo que la tarea de manejarlo es sin duda cada vez más compleja (Clark, 1983; Scott, 1999). La movilización del conocimiento abarca una amplia gama de actividades relacionadas con la producción y utilización de resultados de investigación, incluyendo la síntesis de conocimiento, difusión, transferencia, intercambio y co-creación o coproducción por investigadores y usuarios de conocimiento (SSHRC – CRSH, 2016).

El conocimiento se convierte en un elemento sustancial para diversos actores, no solamente son la universidad o las comunidades científicas las únicas interesadas en la producción, divulgación y uso de los conocimientos. Cada vez se le otorga mayor importancia tanto en las empresas, como en el sector gubernamental y social. En este sentido el conocimiento es un elemento que se mueve, o debe moverse entre múltiples instituciones y actores.

El concepto de movilización del conocimiento es una categoría que tiene una gran riqueza heurística ya que nos permite identificar en primera instancia a los actores protagonistas de la movilización, nos permite además analizar los procesos, los flujos del conocimiento y con ello analizar el rol que asumen los diversos actores, así como el rol del conocimiento como elemento de transformación o reproducción social. Es así que esta categoría teórica se torna útil también en el terreno metodológico para analizar las dinámicas del conocimiento desde diversas perspectivas entre las que se encuentra el análisis de las políticas públicas que lo promueven, sus impactos y los intereses a los cuales responde. De ahí que ha sido utilizada en este texto como herramienta analítica que nos permita un análisis de las políticas públicas en México para hacer evidentes las lógicas subyacentes de movilización del conocimiento que estas políticas impulsan.

Modelo lineal de producción de conocimiento, mercado y privatización

Los modelos predominantes de desarrollo otorgan al conocimiento un rol como un bien de mercado (Naidorf, 2005; Pérez Mora & Pérez Mora, 2009; Slaughter & Leslie, 1997). Bajo esta perspectiva, la dinámica de producción y uso del conocimiento, como toda acción humana, se puede interpretar como una actividad económica (Vilaseca, Torrent & Lladós2001; Brinkley, 2006). Una economía basada en el conocimiento es aquella directamente basada en la producción, distribución y uso de conocimiento e información mediante el uso de las tecnologías de la comunicación e información. (OCDE, 2003; Brinkley, 2006). En este sentido, se subrayan dos elementos claves: "el conocimiento será económicamente relevante siempre y cuando se manifieste en la actividad económica" y "la actividad económica siempre ha incorporado el conocimiento como recurso" (Vilaseca et al., 2001, p.55).

Es decir, la economía del conocimiento es una tendencia, donde las relaciones se conciben en términos de compra y venta. Aronowitz (1997) advierte que en la economía del conocimiento la principal tarea de la Universidad es convertirse en una factoría de conocimientos y su cultura científica debe ser dirigida hacia los medios y fines del crecimiento económico y de la política pública, es decir, lo que produce la universidad es para la venta. La tendencia es que los espacios académicos estén permeados por los valores del mercado.

Este modelo se asume como el mayor propulsor de crecimiento, riqueza y empleo de la actividad económica actual, sin embargo, supone una movilización lineal del conocimiento en la que la universidad tiene un rol marginal. La universidad se sitúa al inicio de una cadena productiva, a quien le compete generar conocimientos en calidad de insumos, un bien de mercado que tiene un determinado valor y que se transfiere -se mueve- a los usuarios del mismo. Existe una separación entre la etapa de producción y la etapa de utilización. El rol de la universidad en la economía del conocimiento se sitúa en el nivel de construcción de los "medios", -la producción de conocimiento-, y "los "fines" los determina principalmente el Estado, el cual otorga -en este modelo- gran importancia a las fuerzas del mercado. Es así que son los usuarios,

principalmente el sector privado, los que toman decisiones sobre su aplicación, sus productos, su naturaleza y los beneficiarios de los mismos. La universidad se convierte en una institución que provee conocimiento a otros sectores ejecutores de acciones concretas para su utilización. Es decir, el modelo subordina la labor de la universidad, y en general del conocimiento, a las lógicas del mercado. Al asumir las lógicas de mercado reproduce las inequidades de la estructura social en cuanto a que solamente tendrán oportunidades de acceso al conocimiento aquellos que estén en posibilidades de pagar su precio. Una lógica de mercado y privatización que se da en todos los niveles, tanto al interior como al exterior de las comunidades académicas. Al interior de la academia encontramos que las dinámicas de competencia entre los investigadores fortalecen los mecanismos de privatización del conocimiento, dinámicas ya de por sí fuertemente institucionalizadas con mecanismos como son las patentes y los derechos de autor. Estas dinámicas se reproducen al exterior de la academia, donde solamente tienen acceso a los beneficios que puede aportar el conocimiento quienes cuentan con los capitales para adquirirlo y comprar los derechos sobre él.

La movilización del conocimiento como estrategia de democratización y transformación social

El término "Movilización" enfatiza el aspecto multidimensional e interactivo del proceso de producción y uso del conocimiento, en contraste con las concepciones que lo entienden como etapa de un proceso lineal y unívoco desde la producción hacia luego su posterior utilización (Sá et al, 2010; citado en Naidorf y Perrota, 2015). Autores como Cooper, Levin y Campbell (2009) argumentan que la movilización del conocimiento incluye los esfuerzos intencionales para incrementar el uso de evidencias que estén basadas en datos recogidos a través de procesos empíricos. En esta lógica se han desarrollado corrientes que describen diversas relaciones entre la toma de decisiones, el desarrollo social y el conocimiento. Como ejemplo tenemos a diversos autores que promueven el diseño de políticas públicas basadas en la evidencia, es decir, el uso de los resultados de las investigaciones como sustento para la toma de decisiones en políticas públicas (Green, 2008; Levin, 2008; Nutley et. al, 2007; PEW-McArthur, 2014). Otras perspectivas resaltan el uso social del conocimiento para el empoderamiento de los más vulnerables, como un elemento para la transformación o innovación social (Pérez Mora ***et al***., 2016; Perines, 2017); encontramos también a quienes la entienden como un método o herramienta que facilita la traslación de resultados de la investigación a la acción (Bennet et. al, 2007); también se le define en términos de los esfuerzos por compartir resultados de investigación con posibles usuarios (Levín, B., 2011; citado en Mendizábal, Monfredini y Naidorf, 2016); y, finalmente, como las acciones que permiten dejar el conocimiento listo para la acción y su intervención mediante interlocutores (Levesque, 2009; citado en Mendizábal, Monfredini y Naidorf, 2016).

La movilización del conocimiento se constituye como una estrategia de transformación social desde el momento en que involucra a la sociedad no solamente como actor pasivo y receptivo de las acciones de aplicación del conocimiento, sino que la considera un actor principal desde el momento mismo de su producción. El conocimiento, como construcción social (Pérez Mora et al., 2016) se configura de manera heterogénea y compleja, y su naturaleza depende del sector social, académico o público que lo produzca. Es decir, existen diferentes manifestaciones

del mismo en razón del espacio sociohistórico en el cual se produce, no es el mismo conocimiento que se genera, por ejemplo, en ciertos sectores sociales, que el conocimiento científico generado en la academia. Por lo anterior, con el objetivo de enriquecer la construcción de conocimiento, es factible pensar en procesos complejos de co-producción y movilización del conocimiento en diversas direcciones, entre la sociedad y la academia, la academia y el gobierno, la sociedad y el gobierno, etcétera. La participación activa de los actores en su producción y uso permite una mayor apropiación del mismo y con ello contrarrestar la lógica privatizadora y elitista que se deriva de los modelos economicistas. En la medida en que el conocimiento se concibe como bien público de acceso abierto, que se mueve entre los diversos actores, se convierte en un elemento de democratización e inclusión social.

En este modelo, que privilegia la movilización del conocimiento entre los diversos actores y con una perspectiva sistémica y compleja, se transforma el papel de la universidad, de ser el primer eslabón en la cadena de movilización del conocimiento, un mero proveedor de insumos para otros sectores, a ser un actor central, que interactúa con diversos actores, en la toma de decisiones para la producción y uso social de los conocimientos generados.

La movilización del conocimiento como política pública. El caso de Canadá.

El concepto de movilización del conocimiento tomó particular importancia en Canadá, país que ha generado instrumentos de política pública que se reflejan en programas de investigación que impulsan la movilización del conocimiento desde el "Social Sciences and Humanities Research Council" (SSHRC) del Gobierno de Canadá. Este consejo concibe la movilización del conocimiento como una forma de permitir el flujo recíproco y complementario, así como la absorción de conocimientos entre investigadores, intermediarios de conocimiento y usuarios de conocimiento de investigación, tanto dentro como fuera de la academia, de tal manera que puede beneficiar a los usuarios y crear impactos positivos dentro de Canadá o internacionalmente y, en última instancia, tiene el potencial para mejorar el perfil, alcance e impacto de la investigación de Humanidades y Ciencias Sociales (SSHRC, 2017).

El propósito de esta política es facilitar el avance del conocimiento en las Ciencias Sociales y Humanidades. Una de sus estrategias es evitar la privatización del conocimiento tanto al interior de las comunidades académicas como en relación con el entorno. El SSHRC estipula que las iniciativas de movilización de conocimiento, que pretenden acceder al financiamiento en las ciencias sociales y humanidades, deben abordar al menos uno de los siguientes ejes, según corresponda, dependiendo del área de investigación, objetivos del proyecto, contexto y audiencia:

a) Dentro de la academia: las iniciativas como un medio de fortalecimiento de las agendas de investigación, mediante propuestas que informan, avanzan y/o mejoran teorías o métodos.

b) Más allá de la academia: deben ser iniciativas que informan a cerca de debate público (políticas y prácticas), propuestas de mejora de servicios y contribuciones a cerca de las decisiones y procesos de las personas en negocios, gobierno, medios de comunicación, comunidades profesionales y sociedad civil (SSHRC-CRCH, 2016).

En lo que respecta a la movilización del conocimiento al interior de la academia, entre otras acciones, alienta a los investigadores a compartir datos de la investigación. En la guía para una efectiva movilización del conocimiento, el SSHRC señala que, además de intercambiar datos, consolida la capacidad colectiva para los estándares académicos de apertura al proporcionar oportunidades para analizar, replicar, verificar y refinar los resultados de la investigación (SSHRC, 2016). Esas oportunidades mejoran el progreso en los campos de la investigación, evitan la duplicación de recolección primaria de datos, así como la expansión de la investigación interdisciplinaria.

De acuerdo al SSHRC, contar con una mayor disponibilidad de datos de investigación contribuirá a la mejor formación para los estudiantes de pregrado y posgrado. Otra ventaja es que, a través del análisis secundario de los datos existentes, es posible impulsar importantes economías de escala. Finalmente, los investigadores cuyo trabajo es financiado públicamente tienen una especial obligación de transparencia y rendición de cuentas. El SSHRC condiciona a los investigadores para que conserven todos los datos de investigación recogidos con el apoyo de sus fondos de financiamiento y los hagan disponibles para su uso por otros, dentro de un periodo razonable de tiempo. Este consejo considera "un plazo razonable" dentro de dos años de la terminación del proyecto de investigación en el que los datos fueron recogidos.

Por lo que respecta a los sectores no académicos, el SSHRC establece dentro de su plan estratégico al 2020 la importancia de favorecer iniciativas de colaboración de la academia con diversas organizaciones en todos los sectores y proveedores de fondos. Además, establece entre sus objetivos conectar la investigación en ciencias sociales y humanidades con los canadienses (SSHRC-CRCH, 2016). Se promueve la co-producción del conocimiento entre investigadores y usuarios del mismo (SSHRC, 2016). Para lograr involucrar a los ciudadanos es necesario que se generen nuevas metodologías, en las que sea reconocido el potencial que tienen los sectores no académicos para aportar en la construcción de nuevos conocimientos, es decir, reconocer que sus saberes pueden aportar elementos que, desde una perspectiva dialógica, enriquezcan los conocimientos científicos. Solo de esta manera se logrará que tengan una importante participación en la creación y movilización del conocimiento.

En este sentido, el caso de Canadá nos muestra una experiencia de generación de un modelo de investigación en ciencias sociales y humanidades en el que la movilización del conocimiento ocupa un lugar central, modelo que busca, en términos generales, asegurar que todos los ciudadanos se beneficien de la investigación financiada con fondos públicos (SSHRC, 2017). Entre las principales enseñanzas que nos deja la experiencia de Canadá está la manera en que impulsan una cultura que promueve la apertura y democratización del conocimiento, contrario a las tendencias hegemónicas de privatización. El foco puesto en que el conocimiento, se comparta entre investigadores, se movilice a otros sectores y organizaciones, y sobre todo que llegue a los ciudadanos, hace evidente la importancia otorgada a esta apertura y democratización.

Las políticas científicas en México.

En México, la política pública no utiliza propiamente el concepto de movilización del conocimiento, sin embargo, dada la amplitud y flexibilidad del término nos permite analizar la manera en que las políticas de investigación, de promoción de

la ciencia y profesionalización de los investigadores de una u otra manera llevan implícitos discursos o acciones de movilización del conocimiento. Nos interesa, a partir de reconocer el modelo de producción de conocimiento y desarrollo mexicano, detectar los actores que están marcando las pautas, comprender sus roles, así como el rol que juega el conocimiento en nuestra realidad nacional.

Modelo basado en la economía del conocimiento.

Los programas y políticas que regulan la ciencia y los científicos en México siguen un modelo basado explícitamente en la economía del conocimiento. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 - 2018, en el tema de CTI, en la Meta III denominada "***México con Educación de Calidad***" señala el papel fundamental de la educación en el desarrollo integral de todos los mexicanos para hacer posible el tránsito hacia una sociedad que pueda basar su economía en el conocimiento y la innovación. Los objetivos rectores del Programa Especial de Ciencia Tecnología e Innovación (PECiTI, 2014-2018) se plantean con la finalidad de guiar al país en la transición hacia esta economía basada en el conocimiento. Se atiende, en primer lugar, la necesidad de lograr una inversión nacional en Investigación y Desarrollo Experimental (IDE) que represente al menos 1% del PIB, considerada como el punto de inflexión para el desarrollo sostenible. Se plantea también la formación de capacidades nacionales, regionales y locales de capital humano e infraestructura, así como el fortalecimiento institucional del ámbito local con el propósito de conseguir desarrollo regional equilibrado.

El CONACYT, como organismo central en la articulación de la política de CTI, trabaja en cumplimiento de esta agenda. Para tal efecto, su Programa Institucional 2014 - 2018 (PI) se posiciona como la herramienta estratégica a través de la cual se trazan las líneas de acción y las estrategias para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas del PND y del PECiTI, los cuales tienen como fin último, lograr que México transite hacia la economía del conocimiento y que el desarrollo científico se constituya como pilar de desarrollo económico.

Además del CONACYT, existen otros organismos promotores de la investigación, mismos que dan continuidad a las líneas de acción del PND, tales como, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y los gobiernos estatales, que finalmente apoyan, impulsan y profesionalizan a los investigadores en México, mediante compromisos que amplían y por ende, diversifican su quehacer académico siguiendo el mismo modelo economicista.

Los actores protagónicos: la academia y la industria.

En el análisis de los programas y políticas de la movilización del conocimiento destaca la importancia de la academia, la industria y el gobierno como los actores principales en la política nacional. Si bien se menciona a la sociedad, la manera en que le concibe es más bien como un actor pasivo que no interviene en los procesos de movilización del conocimiento, sino que es, en el discurso un destinatario que aparentemente recibirá los beneficios del desarrollo que se genera en una lógica de economía del conocimiento.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 - 2018 en la Meta III. 1 señala que una de las características más notables del caso mexicano es la desvinculación entre los actores relacionados con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y las

actividades del sector empresarial. Situación que se plantea como deseable y pone como referencia la realidad que se observa en otros países de la OCDE. En esta misma dirección, el PND en su Meta III.2 enfatiza que, para hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible se requiere una sólida vinculación entre las escuelas, universidades, centros de investigación y el sector privado, incrementando la inversión pública y promoción de la inversión privada en actividades de innovación y desarrollo.
Finalmente, en los objetivos rectores del PECiTI queda también explícita la necesidad de aprovechar el conocimiento creado a través de la vinculación de los actores académicos y sector productivo, lo que considera un renglón particularmente rezagado en México. La instrumentación de este Programa Especial, que corresponde al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) responde a un modelo de triple hélice, modelo que ha tenido logros importantes para el desarrollo de la industria, sin embargo, es un modelo que abona al fortalecimiento de la brecha social entre los sectores económicamente fuertes y los sectores más vulnerables de la sociedad (Llomovatte, 2006; Shinn, 2002).

El rol del conocimiento y de la universidad.

Las líneas de acción en los diversos planes y programas nacionales, como son el PND, el PECiTI y el PI de Conacyt, van encaminadas hacia la transferencia y aprovechamiento del conocimiento, fomentando la capacidad de generar productos y servicios con alto valor agregado. El PND sintetiza como propósito nacional en el tema de CTI, "Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible" (DOF, 2014). El anterior objetivo funge como punto de partida del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018 (PECiTI), en el que se formulan los elementos de planeación transversales para todos los sectores involucrados en la materia de CTI. De una manera implícita, pero clara, se vislumbra la concepción del conocimiento como un bien con un valor de mercado. Se vislumbra también la lógica lineal en la que se le otorga a la universidad el rol de productora de conocimiento para ser transferido a los responsables de la producción de bienes y servicios. El concepto mismo de transferencia supone una relación lineal en la que hay un productor y un destinatario. El productor "transfiere" a un tercero -el destinatario- que es quien utiliza el conocimiento. Los planes y programas de política pública están elaborados bajo el supuesto y convicción de que la inversión en CTI es una herramienta para acceder a una economía basada en el conocimiento en la que predomine un régimen económico conductor del conocimiento, como producción, distribución y uso intensivo del conocimiento y la información en la lógica de mercado.

El rol de los académicos.

Actualmente, CONACYT implementa como instrumento permanente de política de profesionalización de los académicos dedicados a la generación de conocimiento el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), convirtiéndose en un componente clave de la política de desarrollo científico. Por parte de la SEP se crea el Programa para el Desarrollo Profesional Docente PRODEP para el tipo superior, como herramienta de mejoramiento de la calidad de los académicos que considera además de las labores de generación y aplicación del conocimiento, las funciones de docencia, tutoría y gestión académica-vinculación. Ambos programas de estímulo al desempeño

académico contemplan estrategias para fortalecer la generación y aplicación del conocimiento mediante el establecimiento de estándares de calidad e impacto de la proyección y aplicación de la producción científica en el contexto nacional e internacional. Estas políticas y organismos organizan y sistematizan desde su propia óptica la calidad de la docencia e investigación como categorías de desempeño y productividad de los académicos (Acosta, 2006; Sánchez, Llado y Guzmán, 2013), mismas que funcionan como mecanismos de control y acceso. Kent (2009) describe la eficacia política de estos programas de estímulo al desempeño docente como la muestra de la construcción de nuevas capacidades para fortalecer la influencia del Estado en las universidades. Influencia que se instrumenta a través de la estrategia de evaluación ligada a los incentivos económicos, lo que se ha convertido en una poderosa herramienta para orientar el rol que se espera de los académicos. Tanto la universidad como los académicos se encuentran en una postura vulnerable ante el poder del estado y del mercado. Las políticas científicas y los programas de profesionalización, diseñados e implementados en el marco de un modelo economicista, se convierten en un fuerte imperativo que marca en gran medida las prácticas de la academia y generan tensiones en los académicos, quienes tienen que mediar entre sus intereses de investigación y aplicación de conocimiento y los requerimientos que les marcan los programas de evaluación.

Conclusiones.

Las políticas de educación superior, ciencia y profesionalización de los investigadores en México reflejan explícitamente un modelo basado en la economía del conocimiento. Un modelo que de manera implícita se fundamenta en un esquema de movilización lineal del conocimiento entre productores y usuarios del mismo. La universidad y sus académicos forman parte del inicio de la cadena de producción de conocimiento a quienes se les otorga el rol de generar el conocimiento para transferirlo a otros actores, principalmente al sector productivo.

El Estado, como ente legitimado para establecer normas y políticas que regulen la ciencia, la universidad y los académicos, siguiendo normas y directrices internacionales, está jugando un rol al servicio del mercado. Está generando acciones de política pública y programas que subordinan a las universidades y sus académicos a estas lógicas a través de mecanismos de evaluación ligados a incentivos económicos.

La creación e implementación de las políticas de estímulos que evalúan el desempeño académico, como son el SNI y el PRODEP, cuentan con indicadores cuantitativos que exigen a los investigadores una trayectoria académica y una productividad alineada a los objetivos del CONACyT y la SEP. En consecuencia, los investigadores se encuentran en un modo de producción de conocimiento en el que no sólo su propio reconocimiento y prestigio, sino que también su salario está condicionado a seguir las reglas del juego. Se carece de un entorno favorable para la creatividad y la libertad académica que permita la movilización de conocimiento en favor de los grupos más vulnerables.

La manera en que está diseñada la política pública difícilmente logrará impactos en el desarrollo social, ya que la actividad científica se subordina a esquemas orientados por los principios del modelo de economía del conocimiento, en el cual la dinámica de investigación se rige por los valores que logren los productos científicos en el mercado. Productos científicos a los que solamente tendrán acceso y, en consecuencia, podrán gozar de sus beneficios, aquellos que tienen las

condiciones económicas para pagar su precio. Los propios académicos dependen de las capacidades que desarrollen para brindarle un valor agregado a sus proyectos, por ejemplo, capacidades para generar y obtener fondos de financiamiento, lo que se traduce como un aprendizaje para saber jugar con las lógicas del mercado. Su tarea es buscar continuamente financiación para culminar sus proyectos y comenzar otros, en lugar de dedicar tiempo y hacer un esfuerzo por realizar acciones de movilización del conocimiento con el objetivo de que los resultados que producen logren un impacto en la sociedad.

La universidad y sus académicos enfrentan diversos retos para generar acciones que fortalezcan su autonomía frente a las políticas y discursos legitimadores de la economía del conocimiento. Las universidades deben trabajar a nivel de la gestión, nivel que se constituye como su ámbito de influencia, para promover la movilización del conocimiento. De acuerdo con Cooper y colaboradores (2011) existen dos factores que obstruyen los canales de la movilización del conocimiento: la falta de historia de la movilización del conocimiento en las ciencias sociales, y las actitudes divididas sobre su importancia entre los miembros de las facultades. La superación de estos dos factores supone un gran desafío para la organización, ya que si los miembros de la institución no conocen qué es y para qué sirve la movilización del conocimiento, no entenderán el sentido de trabajarla y potenciar sus alcances. Por ello, es necesario que surjan cambios normativos y estratégicos al interior de las universidades, cambios que deben promover nuevas formas de movilidad de los saberes producidos. Sin embargo, más allá de buscar un cambio en las estructuras normativas y de gestión, el mayor reto es el fortalecimiento de las culturas académicas. Si bien es importante el impulso a los proyectos científicos, el apoyo al trabajo de los grupos de investigación, la consolidación del capital humano de alto nivel; así como la dotación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de mayores capacidades científicas y tecnológicas, todo ello tendrá sentido siempre y cuando se construya a la par una cultura académica que produzca una ciencia comprometida con el cambio social (Varsavsky, 2010). En el logro de este objetivo creemos firmemente que la categoría de movilización del conocimiento se puede convertir en un aliado importante si se reconoce y se continúa desarrollando su potencial teórico, práctico y analítico.

Referencias bibliográficas

Acosta Silva, Adrian (2006). Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México. Revista de la Educación Superior, XXXV (3) (139), 81-92.

Aronowitz, Stanley (1997). Academic unionism and the future of higher education, en Nelson, Cary (ED) Will teach for food. Academic Labor in Crisis. Minnesota: University of Minnesota Press. pp. 181 - 214.

Bennet, Alex, David Bennet, Katherine Fafard, Marc Fonda, Ted Lomond, Laurent Messier, and Nicole Vaugeois (2007). Knowledge Mobilization in the Social Sciences and Humanities. Frost, WV: MQI Press.

Brinkley, Ian (2006). Defining the knowledge Economy: knowledge Economy Programme Report. London: the Work Foudation.

Brunner, José Joaquín (2014). Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria, en Bordón: revista de pedagogía. Madrid, Vol. 66, n. 1; p. 45-59

Clark R., Burton (1983). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: Nueva Imagen. Universidad Futura. Universidad Autónoma Metropolitana.

Cooper, Amanda, Levin, Ben, y Campbell, Carol (2009). The growing (but still limited) importance of evidence in education policy and practice. Journal of Educational Change, 10(2-3), 159-171.

Cooper, Amanda, Rodway-Macri, Joelle y Read, R. (2011). Knowledge mobilization practices of educational researchers in Canada. Comunicación presentada en el American Educational Research Association, New Orleans, Estados Unidos

DOF (2014). Programa Institucional 2014 – 2018 del CONACyT. Secretaría de Gobernación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342862&fecha=30/04/2014

Green, Lawrence. W. (2008). Making research relevant: if it is a evidence-based practice, where´s the practice-based evidence? *Family Practice Advance*. https://doi.org/https://doi.org/10.1093/fampra/cmn055

Kent, Rollin (coord.) (2009). Las políticas de modernización de la educación superior en México. Un análisis regional. México: ANUIES. Pp. 48 -50

Levin, Benjamin (2008). Thinking about knowledge mobilization. Paper presentado en el Canadian Council on Learning y The Social Sciences and Humanities Research Council, Toronto, Canadá.

Llomovatte, Silvia. (2006). Para una crítica del modelo de la triple hélice: Universidad, Empresa y Estado. In *La vinculación universidad-empresa: miradas críticas desde la universidad pública*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas LPP/Miño y Dávila Editores.

Mendizábal, Christian, Monfredini, Ivanisse y Naidorf, Judith (2016). Ciencia Social politizada. Grupo de trabajo seleccionados para el periodo 2016 – 2019. Plan de trabajo - CLACSO.

Naidorf, Judith y Pérez Mora, Ricardo. (coord.) (2012) Las condiciones de producción intelectual de los académicos en Argentina, Brasil y México. Argentina: Miño y Dávila

Naidorf, Judith y Perrotta, Daniela. (2015). La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades. En Revista de Educación Superior. México: Anuies – Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (México). Vol. XLIV n 174.

Naidorf, Judith. (2005). La privatización del conocimiento público en Universidades Públicas. In *Espacio Público y Privatización del Conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Nutley, Sandra M.; Walter, Isabel y Davies, Huw T. O. (2007). Using evidence: How research can inform public services, Bristol: The Policy

OCDE (2003). Measuring Knowledge Management in the Business Sector: First Steps, Published by OECD Publishing / Statistics Canada; Centre for Educational Research and Innovation. Recuperado de: http://www.oecd.org/

PECiTI 2014 – 2018. Secretaría de Gobernación. México. Recuperado de: http://www.cidesi.com/contenidos2014/peciti2014-2018.pdf

Pérez Mora, Ricardo, & Pérez Mora, Oscar. (2009). Las Universidades ante las nuevas formas de Regulación y mercantilización del conocimiento.

Pérez Mora, Ricardo, Ponce de León, Omar G., Ortíz Lefort, Verónica (2016). La Movilización del conocimiento para la innovación social. En Revista Electrónica Pesquiseduca, Santos, 08 (16), 277 – 294.

Perines, Haylen (2017). Movilización del conocimiento en educación. Conexión entre la investigación, la política y la práctica: una aproximación teórica. Páginas de Educación, 10 (1), 137 – 150.

PEW-McArthur. (2014). Evidence-based policymaking. A guide for effective government. The PEW charitable trust/Mc Arthur foundation. Recuperado de: http://www.pewtrusts.org/~/media/assets/2014/11/-evidencebasedpolicymakingaguideforeffectivegovernment.pdf

PI CONACYT 2014 – 2018. Secretaría de Gobernación. México. Recuperado de: http://www.planeacion.unam.mx/descargas/planeacion/2016marzo/PIconacyt2014-2018.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Secretaría de Gobernación. México. Recuperado de: http://pnd.gob.mx/

Sánchez, Luis Iván, Lladó L., Dora María y Guzmán, Teresa (2013). Las políticas de estímulos hacia la productividad de los académicos de las Universidades Públicas Mexicanas: Contextos y efectos, en Comunicações, 20(1) pp. 53 – 68. Recuperado de: https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/.../1189

Scott, Petter (1999). El rol cambiante de la universidad en la producción de nuevo conocimiento. *Pensamiento Universitario*, 8, 69 – 84.

Shinn, Terry. (2002). Debate: en torno a "la nueva producción de conocimiento" y la "triple hélice." *Redes*, *9*, 191–121

Slaughter, Sheila, & Leslie, L. L. (1997). *Academic Capitalism: Polítics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore Maryland: Johns Hopkins University Press

SSHRC (2016). Social Sciences and Humanities Research Council. Definitions of Terms. Recuperado de: http://www.sshrc-crsh.gc.ca/funding-financement/programs-programmes/definitions-eng.aspx#km-mc

SSHRC-CRCH. (2016). Advancing Knowledge for Canada´s future. Enabling exellence, building partnerships, connecting rechearch to canadians. SSHRC Strategic Plan to 2020. Social Sciences and Humanities. Research Counsil of Canada. Recuperado de: http://www.sshrc-crsh.gc.ca/about-au_sujet/publications/strategic-plan-strategique-2016-eng.pdf

SSHRC (2017). Guidelines for Effective Knowledge Mobilization. Recuperado de: http://www.sshrc-crsh.gc.ca/funding-financement/policies-politiques/knowledge_mobilisation-mobilisation_des_connaissances-eng.aspx

Varsavsky, Oscar (2010). Ciencia, política y cientificismo. Buenos Aires.

Vilaseca, Jordi, Torrent Joan., Lladós, Josep (2001). De la economía de la información a la economía del conocimiento: Algunas consideraciones conceptuales y distintivas. En Revista Tendencias. 2 (2). pp. 45 - 63.

Fundamentos y propuestas para impulsar un Programa Institucional que potencie el Impacto Social del Conocimiento en la Universidad Tecnológica Nacional

Clara Judith Naidorf. judithnaidorf@gmail.com
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina

Mazzola Carlos. mazzolacarlos@gmail.com
Universidad Nacional de San Luis. Argentina

Vasen Federico. federico.vasen@gmail.com
Universidad Nacional de Buenos Aires. Argentina

Legnani Walter. walterlegnani@gmail.com
Universidad Tecnológica Nacional. Argentina.

Nápoli Fernando. fpnap@yahoo.com.ar
Universidad Tecnológica Nacional. Argentina.

Recibido 30-12-2017
Aceptado 26-02-2018

Resumen

El presente artículo se propone discutir el concepto de impacto social del conocimiento en el contexto de la gestión de las instituciones de educación superior. Tomando por caso la experiencia de los autores en el diseño de un programa institucional para la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), el texto aborda en primer lugar el problema más amplio de la producción del conocimiento en la sociedad contemporánea para luego analizar el concepto de impacto social del conocimiento y problematizar la forma en que puede incorporarse en la gestión de las universidades. El trabajo destaca la importancia de aprender de experiencias de otros países, así como también la necesidad de adaptarlas a las particularidades del sistema universitario local, y en particular a los desafíos de la ingeniería como disciplina. Finalmente se proponen ejes para un programa institucional que potencie el impacto social del conocimiento en la UTN.

Palabras claves: Conocimiento, Universidad, tecnología, impacto social

Summary

This paper discusses the concept of social impact of knowledge in the context of the management of higher education institutions. Taking into account the experience of the authors in the design of an institutional program for the National Technological University (UTN), the text addresses first the broader problem of knowledge production in contemporary society and then analyzes the concept of knowledge impact and how this notion can be incorporated in the management of universities. The article highlights the importance of learning from experiences

from other countries, as well as the need to adapt them to the particularities of the local university system, and in particular to the challenges of a university focused in engineering. Finally, we describe our proposal for the creation of an institutional program that enhances the social impact of knowledge at UTN.
Keywords: Knowledge, University, technology, social impact

El presente artículo refleja los fundamentos y propuestas para impulsar un Programa Institucional que potencie el impacto social del conocimiento en la Universidad Tecnológica Nacional diseñado a fin de cumplir con los requerimientos del plan de mejora en el que se ésta se ha comprometido. Las características del mismo y la convicción acerca de la necesidad de movilización del conocimiento de las universidades públicas inspiran nuestra intención de compartir estas propuestas a través de sus fundamentos teórico que surgen de estudios previos llevados a cabo por los autores y la autora del mismo.

Consideramos que el mismo permite ampliar las fronteras del conocimiento sobre la cuestión ligada a la potenciación del impacto social del conocimiento que se produce en las universidades y al mismo tiempo refleja una experiencia concreta que vale la pena ser compartida con la comunidad académica a través de un artículo científico.

El presente trabajo está organizado en cuatro apartados. En el primero se analiza la emergencia del conocimiento en la sociedad contemporánea, en el segundo se contextualiza e historiza brevemente el origen de la Universidad Tecnológica Nacional y el marco y los aspectos centrales de su forma de concebir la producción de conocimiento. Allí se presenta información cuantitativa que permite reconocer la envergadura de los proyectos de ciencia y tecnología que se llevan a cabo en la misma universidad. En una tercera sección se conceptualiza el impacto social y los abordajes teóricos que dan sustento a la categoría. Por último se reseñan algunas experiencias internacionales y se presentan lineamientos para el fortalecimiento del impacto social en la Universidad Tecnológica Nacional.

Emergencia del conocimiento en la sociedad contemporánea

Desde mediados del siglo pasado, luego de la segunda guerra mundial, se generó un extenso debate, entre los cientistas sociales, en torno a qué tipo de sociedad era la que se estaba viviendo. ¿Había llegado el fin de la sociedad moderna y comenzaba otra Posmoderna? El siglo terminó sin consensos en torno a la caracterización de las trasformaciones que se observan en la sociedad.

No obstante dos procesos, entre otros, acompañan esa trasformación de posguerra: el de la expansión del sistema universitario y el de la irrupción de la tecnología tanto en los modos de producción como en la vida cotidiana. En torno a la expansión del sistema universitario que se produce en todo el mundo vale destacar el impacto en términos de creación de establecimientos: en América Latina durante la época colonial, se crean treinta y tres universidades. En el período que va de la independencia hasta 1955 se crean aproximadamente otros cincuenta establecimientos. En 1975 se registran unas cuatrocientas universidades sobre casi más de mil instituciones de nivel superior en la región, el 40% de las cuales son de carácter privado, aunque en términos de matrícula su participación es bastante menor (Krotsch, 1993). Para tener una idea de la magnitud de la expansión de la matrícula de alumnos en América Latina se debe recordar que en 1950 la misma es

de 279.000; 35 años después pasa a ser de 6.419.000 (Winkler, 1987). En el periodo 2000-2013, la cantidad de instituciones de educación superior siguió aumentando en todos los países de la región, con excepción de Perú, República Dominicana y Chile. Los países con mayor aumento en el periodo fueron Brasil, México y Argentina. Por otra parte, la tasa neta de matrícula aumentó en todos los países de la región, siendo Bolivia el que registra mayor incremento (Ferreyra et al., 2017)

En relación a la masificación de la tecnología ésta se expresa en el uso cotidiano de aparatos que convierten a los dispositivos en mediadores de la información en casi todos los órdenes de la vida. La tecnología se hace presente en todos los órdenes: tanto en los procesos productivos como la salud, el comercio, la política, la cultura, y en particular, lo que a nosotros nos preocupa, en la ciencia y la educación.

Esta etapa, de posguerra sobre finales de siglo pasado se manifiesta como un profundo cambio que surge fruto de lo que hoy denominamos las TIC (Tecnologías de la información y el conocimiento) ¿Se trata de una nueva etapa de la sociedad industrial, o estamos entrando en una nueva era? "Aldea global", "era tecnotrónica", "sociedad postindustrial", "era» o «sociedad de la información" y «sociedad del conocimiento» (Torres, 2005) son algunas de las categorías que buscan explicar la contemporaneidad.

Más allá que los diversos términos que remiten a múltiples posicionamientos, se han afianzado dos de ellos que requieren ser revisitados en el momento actual: el concepto de información y el de conocimiento.

El concepto de sociedad de la información, tiene su precursor en el sociólogo norteamericano Daniel Bell, quien en 1973 señala que la misma, más que la economía, sería quien estructurará a la sociedad en las siguientes décadas. Años después, los gobiernos más poderosos y los organismos internacionales como Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio; el G7, el Banco Mundial, la comunidad económica europea, entre otros, comienzan a ocuparse y a poner como eje de los análisis y las propuestas la trasformación de las sociedades en torno a la información.

Es innegable que se produce esta irrupción, en un contexto político neoliberal en donde la globalización económica tiene lugar. Estos proceso ha colaborado con la concentración de la riqueza al mismo tiempo que como señala Torres (2005) la información muestra un rostro amigable de la globalización a través de "beneficios" que podrían estar al alcance de todos/as, si solamente si pudiera estrechar la "brecha digital".

El término de "sociedad del conocimiento" como alternativo al de sociedad de la información aparece en Estados Unidos a fin del siglo pasado en las universidades, esencialmente para distinguir y remarcar un rol más amplio del saber. La UNESCO, ha adoptado el término "sociedad del conocimiento" dentro de sus políticas institucionales. Promueve el debate en torno a este concepto intentando generar una concepción más integral, no ligado solamente a la dimensión económica.

Otra variante, no menos importante en cuanto a términos, es la que nos sugiere el sociólogo español Manuel Castells (1999), quien prefiere utilizar el de "sociedad informacional" antes que sociedad de la información o del conocimiento. Señala que si bien el conocimiento y la información son elementos decisivos en todos los modos de desarrollo, es el papel de la técnica y la mente humana las que se posicionan como dimensiones centrales del proceso productivo:

> "El término informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico (...) Lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual no es el carácter central del conocimiento y la información, sino la aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de la información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos. La difusión de la tecnología amplifica infinitamente su poder al apropiársela y redefinirla. Las nuevas tecnologías de la información no son sólo herramientas que aplicar, sino procesos que desarrollar. (...) Por primera vez en la historia, la mente humana es una fuerza productiva directa, no sólo un elemento decisivo del sistema de producción". (Castells 1999, p.47- 58)

Pero más allá del debate en la utilización de los términos apropiados Torres (2005) recuerda el papel social que el conocimiento desempeña en toda la sociedad, y lo hace recuperando preguntas claves que emergieron de la cumbre mundial sobre la sociedad de la información, llevada a cabo en Ginebra en el año 2003, en donde aparecen como declaraciones de principios preguntas guías que aún resta responder:

> "¿Quién genera y posee la información y el conocimiento ¿De qué manera está valorizado? ¿De qué manera es difundido y distribuido el conocimiento? ¿Quiénes son los guardianes? ¿Qué limita y facilita el uso del conocimiento por parte de la gente para lograr sus metas? ¿Quién está mejor y peor posicionado para aprovechar este conocimiento?" (Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información – CMSI, 2003, p31).

En un mismo sentido, es decir, en busca de ampliar el papel social del conocimiento, el de vincularlo a los sistemas educativos, nos es necesario recordar las metas educativas para el 2021 que la cumbre de Países de Iberoamérica se dio en el año 2010 en Mar del Plata. Allí se afirmó:

> "el sistema educativo debe llegar a toda la población sin distinción o exclusión alguna es decir llegar a todos sin importar sus credos, etnias, clase, sexo, edad buscando reducir las desigualdades e impulsando la cohesión social. Más estos propósitos tienen como estrategia el impulso del conocimiento científico y tecnológico" (Albornoz, 2010).

En la primera mitad del siglo XX, la sociedad occidental en general depositaba una profunda confianza en el conocimiento científico y tecnológico, a tal punto que una gran parte le extendió un cheque en blanco, esperando a cambio que resolviera varios de sus mayores problemas (Legnani, 2007). Llegando a las décadas del 50 y del 60, esa visión fue mutando a una desconfianza que se acentuó en los finales del mismo siglo (Legnani, 2008).

A principios del siglo XXI coexisten en forma paralela la confianza y la desconfianza en el quehacer de la ciencia y la tecnología. En esto mucho tiene que ver el hecho de que grandes problemas que poseía la sociedad, y que habían generado enormes expectativas en la esperanza de solución proveniente del mundo científico tecnológico, no fueron resueltos; más aún, a causa del ciclópeo desarrollo tecnológico de finales del siglo XX, se generaron nuevos y más preocupantes problemas (Legnani, 2008).

Estos desafíos han interpelado a la Universidad Tecnológica Nacional desde su origen y por ello la caracterización contextuada de dichos dilemas se presenta a continuación a fin de arribar al relato de las propuestas teóricamente fundamentadas que incumben, en este caso, a la potenciación del impacto social del conocimiento que en ella se produce.

La Universidad Tecnológica Nacional como creadora de conocimiento

En el año 1948 se sanciona la Ley 13.229 que da origen a la Universidad Obrera Nacional, que a partir de 1959 se denominara Universidad Tecnológica Nacional, mediante la sanción de la Ley 14.855 (Nápoli, 2004).

La Universidad Tecnológica Nacional (UTN) presenta características que la distinguen del resto del sistema universitario nacional. UTN es la única Universidad del país cuya estructura académica tiene a las ingenierías como disciplina prioritaria. Han egresado más de 30.000 profesionales de sus 15 carreras de grado[1]. UTN tiene carácter federal, por abarcar todas las regiones de la Argentina. Sus 30 Facultades Regionales y 5 Unidades Académicas se ubican en la región Noreste -Provincias de Chaco, Entre Ríos, Santa Fe- Noroeste -Provincias de La Rioja, Tucumán- Centro-Ciudad de Buenos Aires y Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza- y Sur -Provincias de Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego- su extensión geográfica se traduce en una capacidad de absorción de alumnado -70.000 cursantes- que equivale a más del 50 % de todos los estudiantes de Ingeniería del país (Nápoli, 2007). En la actualidad, la Universidad cuenta con 30 Facultades Regionales.

En su estructura se encuentra la Secretaría de Ciencia y Tecnología es el organismo que entiende en todo lo inherente a la ejecución de la política de ciencia y tecnología de la universidad. En la Resolución nº 232/98, documento nº 7 se encuentran los criterios que orientan la política de ciencia y tecnología de la UTN. Integran este sistema científico - tecnológico las 30 facultades regionales y el Instituto Nacional superior del profesorado técnico, como así los centros de I+D, grupos y proyectos de la universidad.

La UTN atiende prioritariamente a la investigación aplicada y al desarrollo e innovación tecnológica requerida por el Estado nacional, las provincias y municipios y el sector productor del sector de bienes y servicios, permitiendo satisfacer el concepto implícito de la ingeniería que boga por utilizar las fuerzas de la naturaleza en beneficio de la humanidad.

Se otorga prioridad a los proyectos que basados en la excelencia y respaldados por los requerimientos del sistema productivo que puedan ser transferidos al medio. Se alienta así a los equipos de i + d que estén principalmente orientados a la ingeniería, las tecnologías relacionadas con la producción de bienes y servicios, la calidad, la normalización, el uso racional de recursos, la preservación del medio ambiente y los estudios técnico-económicos cuyo objetivo sea la orientación de políticas de desarrollo regional o nacional.

Fuente: Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Universidad Tecnología Nacional (2017)

En la actualidad son 712 los proyectos de investigación vigentes, que se distribuyen temáticamente como se indica en el gráfico 1. Esta variedad de proyectos reflejan el intenso trabajo de investigación llevado a cabo en UTN en el marco de un claro

1 http://utn.edu.ar/institucional/default.utn

énfasis respecto del tipo de actividad científica que se impulsa. La Secretaría de Ciencia, Tecnología y Posgrado de la UTN es la entidad que arbitra los medios necesarios para la promoción, coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades Científico Tecnológicas de la Universidad.

Dichas acciones se potencian y se proyectan adecuadamente cuando todas las actividades Científico Tecnológicas correspondientes a un determinado campo de aplicación se organizan bajo la forma de "Programa", entendiendo por tal, al conjunto coordinado y autosuficiente de proyectos orientados hacia un mismo objetivo o hacia varios objetivos estrechamente relacionados entre sí, siendo inherente a todo Programa Científico Tecnológico consolidar una instancia de conducción centralizada y otras de ejecución descentralizada, asegurando coordinación y complementación de esfuerzos entre estas últimas, optimizando medios y asignación de recursos.

La noción de impacto social del conocimiento

Desde que se implementaron desde el Estado políticas dedicadas al fomento de la producción de conocimiento, la preocupación por el impacto social fue uno de los temas centrales de la agenda. Luego de la segunda guerra mundial, se configuró lo que se dio en llamar un "contrato social" de autonomía relativa entre la comunidad académica y la sociedad. Se partió de la base de que era necesario dar a los científicos una cierta libertad para que pudieran producir conocimientos innovadores, guiados por su propia curiosidad. No se trató sin embargo de una autonomía total. El Estado, en tanto financiador principal de las actividades de investigación, planteó que los científicos debían retribuir a la sociedad con resultados que beneficiaran a la sociedad en su conjunto (Guston, 2000).

La forma en que tenía lugar esta "rendición de cuentas" de la ciencia a la sociedad fue cambiando. Hasta la década de 1960, durante el apogeo de lo que se denominó modelo lineal de investigación y desarrollo, prevaleció una forma poco sistemática de interpretar este retorno de beneficios a la sociedad. Se esperaba que la comunidad académica aportara un "stock de conocimientos" para que luego pudieran organismos gubernamentales y empresas comenzar a desarrollar a partir de ellos los productos y servicios que tendrían impacto directo en la vida de la gente. La comunidad académica entonces se desentendía en buena medida de los mecanismos concretos a través de los cuales los impactos sociales tenían lugar (Bush, 1945; Godin, 2006).

En la década de 1980 comenzó a tomar impulso una nueva generación de políticas de ciencia y tecnología basadas en el concepto de innovación, que son las que prevalecen hasta el presente. El contrato implícito de autonomía relativa había perdido fuerza y se esperaba de los académicos una mayor participación en el proceso de hacer que los resultados de sus investigaciones tuvieran un impacto real (Elzinga y Jamison, 1996). Generar innovaciones que estuvieran basadas en conocimientos científicos se transformó en el objetivo central de las políticas del sector. Las universidades ya no se pensaron como productoras de un stock de conocimientos para que otro se involucrara en gestionar su impacto, sino que modificaron su identidad institucional y la acercaron al desarrollo de soluciones y productos concretos. En este acercamiento al consumidor o usuario final del conocimiento, adoptaron prácticas más ligadas a una identidad empresarial o de mercado cambiando su cultura académica (Marginson y Considine, 2000; Naidorf, 2009).

La noción de impacto de la investigación quedó entonces fundamentalmente ligada a dos esferas. La primera comprende el ***impacto interno en la comunidad académica***. Con cada vez mayor frecuencia este se mide mediante indicadores bibliométricos que recogen las citas que realizan otros académicos sobre las publicaciones realizadas en revistas arbitradas (***Higher Education Funding Council of England*** (HEFCE), 2015). De este modo, pueden establecerse comparaciones ya no sólo acerca de la productividad de los investigadores o las instituciones (quién publica más), sino fundamentalmente acerca de cuán utilizadas por los colegas son las investigaciones que se realizan (a quién citan más o quién "publica mejor"). Cabe destacar sin embargo que descansar solamente en criterios bibliométricos puede tener otras consecuencias nocivas (Castellani, Pontecorvo y Valente, 2016; Vasen y Lujano, 2017). Estas metodologías restringen la noción de impacto y pertinencia de las investigaciones realizadas a su mención por parte de otros autores en trabajos en revistas indexadas. De esta manera se desincentivan actividades de investigación que no dan lugar a citas, como puede ser el trabajo conjunto con actores externos a la universidad en proyectos de extensión y transferencia.

La segunda esfera está constituida por el ***impacto social de la investigación***. Habitualmente la visión que se transmite es que el impacto de la investigación en este sentido está fundamentalmente vinculado al conocimiento que es efectivamente utilizado comercialmente. El concepto de "tercera misión de las universidades" se ha popularizado para hacer referencia a las actividades de vinculación y transferencia (Larédo, 2007; Göransson et al, 2009). En este contexto, se evalúa por ejemplo la cantidad de patentes explotadas o los resultados medidos en cantidad y monto de los convenios de transferencia realizados.

Sin embargo el valoración del impacto social sería limitado si se homologara la vinculación universidad-sociedad a la vinculación universidad-empresa (Naidorf, 2005). Entendemos que el impacto social de la producción de conocimiento se relaciona con el compromiso de la universidad con diversos sectores de la sociedad incluso los no incluidos en el mercado.

Proponemos para ello una visión más amplia de lo que puede entenderse por impacto social del conocimiento, que desarrollaremos a continuación para el caso de la Universidad Tecnológica Nacional.

Ingeniería e impacto social: bases para un programa de impacto social del conocimiento en la Universidad Tecnológica

A la hora de pensar una visión específica sobre impacto social del conocimiento para el caso de la UTN, es necesario considerar la identidad profesional de la ingeniería. En este sentido, cabe revisar la definición de la profesión consensuada por el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI): Ingeniería es la profesión en la que el conocimiento de las ciencias matemáticas y naturales adquiridas mediante el estudio, la experiencia y la práctica, se emplea con buen juicio a fin de desarrollar modos en que se puedan utilizar, de manera óptima los materiales y las fuerzas de la naturaleza en beneficio de la humanidad, en el contexto de restricciones éticas, físicas, económicas, ambientales, humanas, políticas, legales y culturales.

En la misma puede apreciarse que la idea de contribuir concretamente a la vida social aparece de forma explícita: la ingeniería se ocuparía de orientar las fuerzas de la naturaleza en beneficio de la humanidad. A diferencia de lo que podría suceder

con las denominadas ciencias básicas, en las cuales podría defenderse una postura de conocimiento por el conocimiento mismo o de un ideal contemplativo del sabio, la ingeniería como profesión está indisociablemente unida a la idea de impacto social (Giuliano, 2016).

Dimensiones propuestas para el análisis del impacto social

Con el fin de dotar al programa de la UTN para potenciar el impacto social de definiciones útiles, hemos propuesto revisar los distintos canales a través de los cuales puede favorecerse el impacto social del conocimiento.

En este sentido, nos parece relevante retomar la experiencia del ***Research Excellence Framework*** (REF), el sistema que se ha montado en el Reino Unido para analizar la calidad de la investigación financiada en las universidades del país. Una particularidad interesante de este sistema es que en su edición de 2014 incluyó un componente específico sobre impacto social, que permitió balancear los resultados de las evaluaciones previas, basadas fundamentalmente en indicadores bibliométricos.

En esa oportunidad se solicitó a las instituciones de educación superior que enviaran breves informes de estudios de casos que pusieran de manifiesto la forma en que la investigación benefició a la sociedad más allá de la academia. El impacto se definió como "cualquier efecto, cambio o beneficio a la economía, sociedad, cultura, políticas o servicios públicos, salud, medioambiente o calidad de vida, más allá de la vida académica" (REF, 2011). Los consejos de investigación del Reino Unido a su vez, diferencian entre impactos académicos y económicos y sociales, definidos del siguiente modo:

Impactos académicos:

- Mejorar la economía del conocimiento: crear nuevos conocimientos y ser consecuentes con la meta de promover el progreso científico.
- Impulsar el avance académico mundial para abordar temas de importancia en otros países o a nivel mundial.
- Desarrollar y utilizar metodologías, equipos, técnicas, tecnologías y enfoques interdisciplinarios nuevos e innovadores.
- Contribuir a la salud de las disciplinas académicas – desarrollar experticia y conocimientos en disciplinas nuevas o en áreas de vacancia así como en abordajes multidisciplinarios.
- Formar investigadores altamente cualificados.

Impactos económicos y sociales:

- Impulsar el enriquecimiento cultural, la calidad de vida, la salud y el bienestar de la población.
- Contribuir a la formulación de políticas basadas en la evidencia e influir en las políticas públicas y la legislación a nivel local, regional, nacional e internacional.
- Poner en práctica políticas basadas en la evidencia e influir e informar a los profesionales a fin de mejorar la práctica profesional.
- Mejorar la efectividad de los servicios públicos.
- Mejorar el bienestar social, la cohesión social y / o la seguridad nacional.
- Cambiar culturas y prácticas organizacionales.
- Contribuir a la sostenibilidad ambiental, la protección y la reducción del impacto en el medioambiente.

- Mejorar la capacidad de investigación, los conocimientos y las capacidades de las empresas y las organizaciones.
- Contribuir a aumentar la conciencia pública y la comprensión de las cuestiones científicas, económicas y sociales.
- Contribuir a la creación de riqueza y la prosperidad económica, es decir, la creación y el crecimiento de empresas y empleos; mejorar los ingresos empresariales y la capacidad innovadora.
- Mejorar la eficiencia, el rendimiento y la sostenibilidad de las empresas / organizaciones, incluidos los servicios públicos.
- Atraer la inversión en I + D de los negocios globales.
- Contribuir al desarrollo económico.
- Fomentar la comercialización y explotación del conocimiento científico, dando lugar a empresas ***spin-out***, y la creación de nuevos procesos, productos y servicios.
- Capacitar a personas calificadas para profesiones no académicas.

Fuente: RCUK (2011)

En la clasificación previa puede verse que dentro del segundo grupo se diferencian una gran multiplicidad de actividades, que incluyen la transferencia y comercialización del conocimiento científico, pero van mucho más allá de ello. En la página web del REF (2014a) puede consultarse el detalle de los informes de 6637 estudios de caso que fueron enviados por las universidades. Los temas van desde cuestiones muy aplicadas como la optimización de la estructura de las aeronaves hasta temas con un impacto cultural más difuso como la relación entre arquitectura y derechos humanos REF (2014b). Lo interesante del marco de evaluación del REF en este sentido es su capacidad para acomodar impactos de muy diverso tipo.

Con el fin de proponer un marco simple para evaluar el impacto social de la UTN hemos propuesto entonces dividir los impactos de acuerdo a los destinatarios en tres grupos:

- Sector productivo
- Administración y servicios públicos
- Sociedad civil

Por otra parte, además de los destinatarios, los impactos pueden clasificarse de acuerdo a su tipo. En este sentido, de acuerdo con las convenciones de la planificación estratégica, podríamos diferenciar:

- Políticos,
- Económicos,
- Sociales (incluyendo salud, educación y cultura)
- Tecnológicos
- Legales
- Ambientales.

Es decir, podríamos considerar un impacto ambiental que beneficie a algún grupo vulnerable de la sociedad civil o un impacto legal que beneficia al Estado en la administración de justicia.

Recomendaciones para un programa institucional para potenciar el impacto social del conocimiento

En base a la clasificación de tipo de impacto social y destinatarios expuesta en la sección precedente, consideramos que el programa de la UTN podría incluir entre sus objetivos realizar un relevamiento de los proyectos de investigación de la universidad y solicitarles a los investigadores responsables que precisen cuáles son los impactos sociales esperables (ISE) de sus proyectos, precisando tipo y destinatario.

Por otra parte, el programa podría impulsar que la universidad establezca un sistema de evaluación y medición de estos impactos sociales, tanto ***ex ante*** como ***ex post***. En el primero de los casos se trataría de incorporar un apartado sobre ISE en la solicitud de subsidios, que podría ser tenida en cuenta por las comisiones evaluadoras. En el segundo de los casos, sería incluir el cumplimiento de los ISE en los informes de avance e informes finales de los proyectos ya financiados.

En este sentido vinculamos el impacto social con la movilización del conocimiento (Naidorf, 2014) en tanto campo de indagación que busca problematizar la utilidad social del mismo. Así la movilización del conocimiento cuyas dimensiones se definen por el análisis sobre las agendas de investigación, la valoración de la producción de conocimiento a través de los criterios de evaluación y la utilidad del conocimiento pone de relieve el impacto social del producto de las actividades científicas llevadas a cabo en la universidad.

Un potencial problema es que dado el carácter difuso o de largo plazo de algunos ISE no podría verificarse fácilmente el cumplimiento de los mismos en un informe. La respuesta a esto podría venir de la mano de evaluar los ISE no de proyectos individuales sino de líneas de investigación de más largo aliento. En este sentido, puede aprenderse de las dificultades en la evaluación del ***Broaders Impact Criterion*** de la ***National Science Foundation*** y del apartado sobre efectos esperados en los instrumentos de financiamiento de la Unión Europea (Holbrook y Frodeman, 2011; Holbrook, 2012).

Cabe destacar que la discusión sobre impactos sociales debe ser trabajada de modo integral en la cultura y formación de los investigadores universitarios. Un mero requisito de carácter burocrático-administrativo que obligue a listar ISE y a medir su cumplimiento no garantiza en forma alguna un mayor impacto social. El compromiso social del investigador con su tema de investigación y con la realidad que lo rodea es una condición necesaria para potenciar realimente el impacto. A nivel del sistema de evaluación y financiamiento, de lo que se trata es alinear positivamente los incentivos para quienes se involucran más directamente en estas actividades.

Como modelo alternativo de evaluación del desempeño académico en trabajos anteriores (Naidorf, Vasen, Alonso, 2016) hemos analizado la herramienta de política científica denominada Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) diseñada en 2012 y puesta en acción en 2013 que propone la inclusión de proyectos de investigación orientados al desarrollo social en una Banco de proyectos de gestiona el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. El fin original es que los investigadores pertienecientes a estos proyectos sean evaluados por comisiones especiales que ponderan no solo la producción de ***papers*** sino otro tipo de actividades de impacto social que incumben a un demandante que forma parte

del propio proyecto de investigación. Dicha política científica no se homologa con la denominada extensión universitaria ya que son proyectos de investigación ni con la transferencia tecnológica por el mismo motivo.

Entre las acciones efectivas a concretarse una vez puesto en marcha el plan y fundamentado en los argumentos teóricos y definiciones que anteceden al presente podrían ser las siguientes:

1) Convocatoria a premios a experiencias significativas y relevantes de impacto social

2) Convocatoria a un coloquio denominado como el programa que permita exponer experiencias efectivas de impacto social resultado de investigaciones llevadas a cabo por equipos de la Universidad Tecnológica Nacional (con representatividad regional previamente seleccionada por los organizadores del evento). Los convocados serán principalmente docentes de la Universidad aunque será abierta a estudiantes a fin de motivar y procurar una futura inserción de los mismos en la investigación científica.

3) Feria de proyectos llevados a cabo y seleccionados como ejemplos de impacto social efectivo. A través de plataformas emplazadas en un espacio amplio y propicio se apuntará a una concienciación visual -en vivo o a través de pantallas de video- de las mismas.

4) Elaboración de video explicativo de que significa el impacto social y relato de experiencias ***in situ*** y por parte de sus protagonistas. También se complementaría con experiencias de otras regiones y universidades que inspiren proyectos de investigación con impacto social. Se promoverá la presentación del mismo y los debates posteriores en actos públicos.

5) Capacitaciones en secretarias de investigación en torno a la promoción de impacto social de la investigación científica que se lleva a cabo en UTN.

6) Apertura de convocatoria a proyectos de investigación financiados orientados al desarrollo social.

7) Establecimiento de red de proyectos interfacultades de investigaciones con impacto social

8) Diseño de canal permanente de divulgación de investigaciones con impacto social en página web de la Universidad.

9) Seguimiento de Proyectos por parte de expertos en políticas científicas que contribuyan con los equipos de investigación para promover el impacto social de cada uno de ellos.

10) Establecimiento de un observatorio de proyectos de investigación y destaque de impacto social de los mismos.

11) Vinculación con programas nacionales como son los PDTS.

12) Incorporar en el sistema de gestión de proyectos de investigación mecanismos para hacer una evaluación ***ex ante*** de los impactos sociales esperados y un seguimiento ***ex post*** del avance en el cumplimiento de los mismos.

Conclusiones

El presente artículo revisa y redefine las consideraciones acerca de indicadores de impacto social de la producción de conocimiento científico llevado a cabo a en la Universidad Tecnológica Nacional y las formas de potenciar el mismo. La particularidad de institucional y su atravesamiento disciplinar en torno a la ingeniería orientan la investigación desde sus orígenes a la aplicación práctica y a la solución de problemas. En este sentido el establecimiento de indicadores de impacto social inspirados en experiencias foráneas revisadas y contextualizadas es una vía válida para su potenciación. En primer lugar el reconocimiento de las múltiples acciones llevadas a cabo y su difusión (interna y externa) permitirá identificar y compartir entre los equipos de investigación el impacto social que efectivamente tienen los resultados de los proyectos vigentes en función de su multiplicación y el fortalecimiento de las mismas. En segundo lugar se desarrollan propuestas para diseñar instrumentos de políticas de investigación que emitan señales sobre los tipos de proyectos prioritarios orientados a incrementar el impacto social de la producción científica de la Universidad Tecnológica Nacional en diálogo y sinergia con el profesorado involucrado en los mismos.

Referencias Bibliográficas

Albornoz M (2010) Ciencia Tecnología y Universidad en Iberoamérica. Eudeba

Bush, V. (1945) *Science: the Endlesss Frontier.* Washington: National Science Foundation.

Castellani, T.; Pontecorvo, E. y A. Valente (2016) "Epistemic Consequences of Bibliometrics-based Evaluation: Insights from the Scientific Community", *Social Epistemology*; 30 (4), 398-419.

Castells, M. (1999) La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura: La sociedad Red, México, Siglo XXI.

CMSI (2003): Declaración de principios. Recuperado de: http://www.itu.int/net/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=es&id=1161|0

Elzinga, A. y A. Jamison (1996) "El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología", Zona Abierta (Madrid), 75-76.

Ferreyra, M.M; Avitabile, C.; Botero Álvarez, J.; Haimovich Paz, Francisco y Urzúa, S. (2017) *At a Crossreoads. Higher Education in Latin America and the Caribbean.* Washington: Banco Mundial.

Giuliano, G. (2016) *La ingeniería: una introducción analítica a la profesión.* Buenos Aires. Nueva Liberia.

Godin, B. (2006) "The Linear Model of Innovation: The Historical Construction of an Analytical Framework", *Science, Technology and Human Values,* 31 (6), 639-667.

Göransson, B., Rasigan Maharajh y Ulrich Schmoch (2009) *New challenges for universities beyond education and research. Science and Public Policy.* 36 (2), 83.

Guston, D. (2000) Retiring the Social Contract for Science. *Issues in Science and Technology*, 16 (4).

HEFCE – Higher Education Funding Council of England (2015) *The Metric Tide: Report of the Independent Review of the Role of Metrics in Research Assessment and Management*. [pdf]. Recuperado de: http://www.hefce.ac.uk/pubs/rereports/Year/2015/metrictide/Title,104463,en.html

Holbrook, J.B. (2012) Re-assessing the science-society relation. The case of the National Science Foundation's broader impacts merit review criterion (1997-2011). *Technology in Society*, 27 (4),437-451.

Holbrook, J.B. y R. Frodeman, (2011) Peer review and the ex ante assessment of societal impacts. *Research evaluation,* 20 (3), 239-246

Krotsch, P. (1993). La Universidad Argentina en transición ¿del Estado al mercado? En: *Sociedad Revista de Ciencias Sociales*. Argentina: Editorial Universitaria de la UBA.

Larédo, P. (2007) Revisiting the third mission of universities. Toward a Renewed Categorization of University Activities? High Educ Policy (2007) 20: 441.

Legnani, W. (2007) Políticas Científico Tecnológicas, ingeniería y Sociedad. Sociedad, Universidad e Ingenieríaa Universidad e Ingenierios Aires. UTN. una experiencia concreta que vale la pena ser compartida con la comunidad acad. Fernando Nápoli (Compilador) Editorial Centro de Estudiantes de Ingeniería Tecnológica, Facultad Regional Buenos Aires.

Legnani, W (2008) La Enseñanza de las Ciencias y la Formación del Ingeniero. Revista Proyecciones. Editorial Facultad Regional Buenos Aires. UTN. Volumen 6, Número 2 Octubre. Disponible en https://www4.frba.utn.edu.ar/sectip/proyecciones/pdf/v6_2.pdf#page=11

Marginson, S. y M. Considine, (2000) *The Enterprise University*. Cambridge University Press.

Naidorf, J (2005) "*Los cambios en la cultura académica a partir de los procesos de vinculación universidad – empresa en las universidades públicas*" (tesis de doctorado). Disponible en repositorio digital de la Facultad de Filosofía y Letras. http://dspace.filo.uba.ar:8080/xmlui/

Naidorf, J. (2009) *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública*. Buenos Aires: EUDEBA.

Naidorf, J. (2014). Knowledge utility: From social relevance to knowledge mobilization. Education Policy Analysis Archives, 22(89). Disponible en http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n89.2014

Naidorf, J.; Vasen, F. y Alonso, M. (2016) "Evaluación Académica Y Relevancia Socio-productiva: Los Proyectos De Desarrollo Tecnológico Y Social (PDTS) Como Política Científica". *CADERNOS PROLAM/USP*. San Pablo: Revista Cadernos Prolam/USP. 2016 vol.14 n°27

Nápoli, F. P. (2004). Política Educativa y Organización Académica en el período fundacional de la Universidad Tecnológica Nacional (1948-1962). Buenos Aires: Ediciones CEIT.

Nápoli, F.P. (2007) Órganos de Gobierno y toma de decisiones para la Gestión Académica de la Educación de Posgrado en la Facultad Regional Buenos Aires, de la Universidad Tecnológica Nacional Fundamentos en Humanidades [en linea] 2007, VIII (Sin mes) : [Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017] Disponible en:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18481604> ISSN 1515-4467 pp 77-199 Sobre la Base de UNESCO *Statistical Yearbook*

RCUK - Research Councils - UK (2011) *Typology of research impacts*. Recuperado de: http://www.rcuk.ac.uk/documents/impacts/TypologyofResearchImpacts-pdf/

REF - Research Excellence Framework (2011) *Decision on assessing research impact*. Documento 01.2011. Recuperado de: http://www.ref.ac.uk/pubs/2011-01/

----------(2014a) "Aircraft structures: Life extension and damage tolerant design" Recuperado de: http://impact.ref.ac.uk/CaseStudies/CaseStudy.aspx?Id=37233 .

-------- (2014b) "Architecture and Human Rights", Recuperado de: http://impact.ref.ac.uk/CaseStudies/CaseStudy.aspx?Id=42650

Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Tecnológica Nacional (2017) Recuperado de: (http://www.utn.edu.ar/secretarias/scyt/default.utn).

Torres M.R. (2005) Sociedad de la Información/ Sociedad del Conocimiento http://www.vecam.org/edm/article.php3?id_article=94 27/09/2005

Vasen, F. y Lujano, I. (2017) "Sistemas Nacionales de Clasificación de Revistas Académicas en Ciencias Sociales. Tendencias recientes e implicaciones para la evaluación académica.", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62 (231), 199-228.

Winkler, D. (1987). *Higher Education in Latin America. Worlld Bank Discussion.*

Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos. El Papel de las Universidades

Martín Amadeo Isturiz isturiz@hematologia.anm.edu.ar
Instituto de Medicina Experimental (IMEX) - Argentina

Eduardo Diaz de Guijarro. ediazdeguijarro@gmail.com
Universidad de Buenos Aires. Argentina

Judith Naidorf. judithnaidorf@gmail.com
Universidad de Buenos Aires. Argentina

Recibido:16-12-2017
Aceptado: 05-03-2018

Resumen

A partir de considerar que la salud es un derecho humano básico, en este trabajo se fundamenta la conveniencia de que la producción de medicamentos, vacunas y productos médicos sea de carácter estatal y esté destinada a satisfacer ese derecho para toda la sociedad. De esa forma, se aseguraría su provisión sin las deformaciones producidas por el mercado en cuanto a precios excesivos o carencias motivadas por especulaciones comerciales. Las universidades nacionales pueden cumplir un papel fundamental, orientando sus investigaciones y la formación de sus graduados de modo de contribuir a los planes de producción pública de estos productos esenciales.
Palabras claves: Producción Pública de Medicamentos, Ciencia , responsabilidad del estado, movilización del conocimiento

Abstract

Considering that health is a basic human right, in this work we will try to analyze the convenience of installing the public production of medicines, vaccines, and other medical products in order to satisfy needs of the society. We hope that, in this way, it would be possible to reach the provision of essential medicines avoiding, for instance, price deformations or commercial speculations.

In a frame of this characteristic, the national universities should assume a crucial role, either guiding projects as well as promoting the formation of their graduate students, in order to contribute to the solution of public health problems.
Key words: Public Production of Medicines, Science, State responsibility, knowledge mobilization

Salud, medicamentos y responsabilidad del Estado

Que la salud es un derecho está definido en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud y en la Constitución Nacional de 1949, ratificado en la reforma de 1994, artículo 75 inc. 22, donde se han incorporado once pactos y convenciones internacionales, entre las cuales se halla la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la Organización de Naciones Unidas de 1948.

Por lo tanto, si partimos de la base jurídica de que la Salud es un derecho, los medicamentos son un bien social y no una mercancía. De ahí surge que la accesibilidad a los mismos debe estar garantizada por el Estado.

En un marco de esas características la producción pública de medicamentos, vacunas y productos médicos en general (PPM) es un área estratégica en salud.

Históricamente, las políticas relacionadas al abastecimiento público de medicamentos en nuestro país se llevaron a cabo, de manera preponderante, a través de la compra de los mismos, no de su producción.

Vale destacar que el sector privado tuvo una balanza comercial deficitaria y creciente, que en el 2010 fue de 1300 millones de dólares y en el 2012 de 1.500 millones de dólares, como lo afirmó la entonces Ministra de Industria, Débora Giorgi, el 16-12-12, ante las cámaras empresarias del sector y a fines de 2014 se consideraba que ese déficit ascendía a 1.900 millones de dólares. Además, cabe consignar que el sector farmacéutico privado recibió créditos blandos (9,9% interés anual) del Fondo Productivo del Bicentenario (año 2010) por un total de 1.024 millones de pesos, convirtiéndose en uno de los sectores más beneficiados por ese Programa.

Por otra parte, el 22 de enero de 2014, en el marco de la devaluación del peso, el Jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Capitanich, criticó a los laboratorios farmacéuticos por la ***"desopilante remarcación de precios***" de los fármacos y dijo que el Estado iba a instrumentar las regulaciones necesarias para que "***los precios sean compatibles con la estructura de costos***". Porque el Estado, que compra medicamentos por 20 mil millones de pesos anuales (el dólar en el 2013 osciló entre $ 4,93 y $ 6,53), podría formar un "***pool***" de compras para fijarle condiciones al sector, manifestó Capitanich.

Esto se debe a que la corporación farmacéutica es fundamentalmente oligopólica y ejerce una posición dominante que le permite fijar precios de "mercado" y no sobre estructuras de costos, una tendencia que -donde se lo permiten- tiende a prácticas de colusión en donde la cartelización de precios es habitual.

La Producción Pública de Medicamentos (PPM) como herramienta estratégica

La PPM es una actividad que en nuestro país se remonta al año 1948 cuando Ramón Carrillo, el primer Ministro de Salud argentino, fundó el laboratorio de Especialidades Medicinales del Estado (EMESTA), con la finalidad de que toda la población tuviera acceso a medicamentos de buena calidad y bajo costo; emprendimiento posteriormente desactivado por gobiernos de facto productos de golpes cívico militares.

Sin embargo, con el correr de los años, la PPM fue reeditada en diferentes regiones de nuestro país, principalmente para paliar las dificultades presupuestarias y acceder a la compra de los mismos. Así, hoy existen en nuestro país 40 laboratorios de PPM. Los mismos pertenecen a diferentes jurisdicciones y son de distinta envergadura y potencial, debido a que atiendan necesidades nacionales, provinciales, municipales, etc.

Esos laboratorios están distribuidos en 16 provincias (Córdoba, San Luis, Buenos Aires, Santa Fe, Formosa, Misiones, La Pampa, Río Negro, Entre Ríos, Tucumán, Corrientes, Chaco, Mendoza, San Juan, Salta y Chubut), más uno en la C.A.B.A. Poseen una capacidad instalada que permitiría la generación de importantes desarrollos regionales así como la posibilidad de ir recuperando soberanía en el área de medicamentos/ salud y también en el sector científico-tecnológico.

Pero para ello es necesario que desde el Estado, y en particular desde el Ministerio de Salud de la Nación, se tomen decisiones políticas donde se priorice el abastecimiento de medicamentos y productos médicos a los planes o programas sociales (PAMI, Remediar, Hospitales, Atención Primaria de la Salud, etc.) a través de los laboratorios públicos. Esto permitiría establecer un tipo de dique de contención para evitar quedar a merced de los aumentos arbitrarios y abusivos de precios por parte de un sector oligopólico o monopólico.

Previo a fundamentar la necesidad y las ventajas de la PPM, es necesario saber que el 29 de julio de 2011 fue promulgada la Ley Nº 26.688, que promovía la investigación y producción pública de medicamentos, materias primas para la producción de medicamentos, vacunas y productos médicos. Sin embargo, a pesar de su importancia, la misma recién fue reglamentada por el Ministerio de Salud de la Nación (gestión Juan Manzur) tres años después de haber sido promulgada en el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Y esto sucedió porque la diputada del Frente para la Victoria, Ana Carolina Gaillard y otros diputados oficialistas presentaron otro proyecto, hoy ley **Nº 27.113,** promulgada el 20 de enero de 2015 y reglamentada en mayo del mismo año. A través de esa ley se cre**ó** la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP), constituida por un Directorio cuyo Comité Ejecutivo está formado por representantes de los laboratorios públicos y un Comité Consultivo formado por representantes de sindicatos, organismos de CyT, movimientos sociales, colectivos que promueven la PPM, etc.

A mediados de 2015 se designaron el Presidente, Vicepresidente y Secretario de la ANLAP con un presupuesto de 150 millones de pesos para 2016, una facultad atribuida al Jefe de Gabinete de Gobierno. Sin embargo, el dinero nunca fue entregado por Marcos Peña, los directivos de ANLAP fueron cesanteados a mediados de 2016 y en noviembre de ese mismo año se nombró presidente de ANLAP al Dr. Adolfo Sánchez de León, quien según manifestaciones propias ahora tenía un presupuesto de 85 millones de pesos. Sin embargo, hasta la fecha, ese presupuesto tampoco ha sido entregado.

A continuación se mencionan brevemente una serie de afirmaciones y sus justificaciones así como hechos o circunstancias que permitirán contribuir a la comprensión y fundamentación que sostenemos considera a la PPM como una herramienta estratégica y potente en el área de Salud así como en el sector científico-tecnológico. El itinerario no será lineal pero procuramos reflejar una serie de decisiones muy valiosas así como la falta de decisiones políticas claras y contradicciones que han tenido lugar en los últimos tiempos:

Aquellos que se oponen a la PPM justifican su pensamiento diciendo que las empresas farmacéuticas son muy desarrolladas tecnológicamente y muy competitivas, un aspecto que sin dudas se aplica a muchas de ellas. Sin embargo, lo que no dicen es que esa "competitividad" habitualmente no se refleja en los precios. Un ejemplo de ello sucedió con el medicamento ***albendazol***, cuando para la campaña anual contra la hidatidosis -año 2009- el Ministerio de Salud de la Nación solicitó presupuesto

a SANDOZ, un laboratorio de la multinacional NOVARTIS que es el 2º productor de genéricos del mundo. Como el precio ofertado pareció excesivo, el Ministerio de Salud le solicitó cotización al PROZOME -el laboratorio de PPM de la provincia de Río Negro- quien ofreció y entregó el mismo producto a un precio 44 veces más bajo (4300%). En efecto, el PROZOME suministró ***albendazol*** al Ministerio a $ 0,50 por comprimido contra $ 22 ofrecido por SANDOZ. Hoy el PROZOME es el laboratorio que suministra habitualmente ese fármaco al Ministerio de Salud.

Otro ejemplo es lo que ocurrió en Brasil en su conflicto con el laboratorio Abbot por el aumento del precio de un medicamento contra el SIDA, que para Brasil significaban una erogación adicional de 56 millones de dólares anuales. Como ese aumento no se pudo justificar sobre la base de una estructura de costos, el Ministro de Salud del Brasil resolvió declarar la emergencia sanitaria, no respetar patente y decidió que el laboratorio de PPM de Brasil -***Farmanguinhos***- produciría ese medicamento -Kaletra-. Ante esa perspectiva, Abbot redujo el precio al valor que lo iba a producir ***Farmanguinhos***.

Aunque obviamente hay muchos casos similares, estos dos ejemplos nos permiten visualizar claramente que la PPM es un formidable instrumento no sólo para producir sino también para negociar y establecer precios testigo sobre estructuras de costos con el fin de evitar abusos del mercado.

Un hecho importante se concretó en setiembre de 2007 en la Facultad de Medicina de la UBA. Ahí, bajo la coordinación del Dr Daniel Gollan en representación de la ex Secretaría de Ciencia y Tecnología (gestión Ing. Tulio del Bono), representantes de 21 laboratorios de PPM firmaron el acta constitutiva de la Red Nacional de Laboratorios Públicos (RELAP) con el objetivo de producir medicamentos a bajo costo y buena calidad para cubrir necesidades sociales en todo el país.

El proyecto planteaba, además, centralizar las compras, coordinar la producción a nivel nacional evitando superposiciones y, además, hacer investigación y desarrollo en el área de medicamentos a través de convenios con universidades y organismos de ciencia y tecnología - hoy expresado taxativamente en las leyes 26.688 y 27.113, antes mencionadas-. La RELAP, además, contaba con el soporte tecnológico del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) en más de 30 rubros, hecho plasmado con la firma del acta fundacional por -en ese momento- presidente del INTI, Ing. Enrique Mario Martínez.

Ese proyecto de la RELAP fue tomado orgánicamente por el Ministerio de Salud de la Nación en el marco de la Resolución Nº 286/2008 (gestión Graciela Ocaña) y empezó a implementarse a través del programa Remediar por parte de cuatro laboratorios públicos (LIF de Santa Fe, LEM de Rosario, Laboratorios Puntanos de San Luis y LAFORMED de Formosa) que produjeron 40 millones de comprimidos en cinco especialidades medicinales diferentes, hecho que reflejaba la versatilidad y la capacidad potencial de los mismos. Esto, lamentablemente, no se expandió durante la gestión del Ministro de Salud de la Nación, Dr Juan Manzur, que ejerció funciones desde julio de 2009 hasta febrero de 2015.

Cabe consignar que la Ley Nº 26.688 antes mencionada fue apoyada por todo el espectro político parlamentario. Así, en la cámara de diputados tuvo 180 votos positivos y 3 abstenciones y en el Senado fue votada por unanimidad de los 46 senadores presentes. Además, previo a la sanción de la ley hubo audiencias públicas en ambas Cámaras, con asistencia de referentes de los laboratorios de PPM, expertos en el tema y organizaciones sociales. A esas audiencias no concurrieron

los empresarios del sector aunque se opusieron claramente en un documento distribuido a los diputados y senadores en ese entonces. En síntesis, la corporación farmacéutica prefirió utilizar su capacidad y fuerza de ***lobby,*** en lugar de argumentos en las audiencias.

El Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA), entidad que nuclea a diputados y senadores del área salud de todo el país, solicitó -el 28/10/11- al ministro Manzur que los convoque para dar un marco normativo (reglamentación) a la Ley 26.688, y poder satisfacer necesidades de la población con calidad y minimizando costos. No fueron escuchados.

El 27 de abril de 2010 en la gestión de la entonces presidenta de la Nación, Dra Cristina Fernández de Kirchner, se otorgó un subsidio por $ 2.540.000 al Instituto Biológico de La Plata para modernizar su planta de PPM y aumentar su capacidad productiva. Como resultado de ese apoyo, a partir de 2011 el Instituto Biológico produce 70 millones de comprimidos/ año, a un costo 80% menor con respecto al mejor precio del mercado. Esto fue resaltado en un acto público que contó con la presencia del entonces ministro de Salud de la Nación, Juan Manzur; del ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Collia y del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli.

Producir medicamentos a valores de 80% más bajo que los mejores precios de mercado no es una cuestión menor, porque en nuestro país la inversión total (pública + privada) en Salud es de alrededor del 10% del PBI. El 32% de ese gasto corresponde a medicamentos, monto equivalente al 3,2% del PBI**.** Así, sólo el gasto total en medicamentos en nuestro país es casi cinco veces la inversión total (pública + privada) que se hace en el sector Científico-Tecnológico (0,65% del PBI).

Para la entonces presidenta Cristina F. de Kirchner -según manifestó el senador Miguel A. Pichetto- la PPM debe estar en el marco de una política de Estado.

A fines de 2013 el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva ofreció la financiación (hasta un 60% en concepto de subsidio) a proyectos públicos a desarrollarse en laboratorios de PPM cuyo costo total estuviera entre 5 y 50 millones de pesos. Se presentaron cinco proyectos, hoy adjudicados.

La gran mayoría de los principios activos (materia prima) con la que se confeccionan los medicamentos en nuestro país se importan, aspecto que plantea la imperiosa necesidad de incorporar la síntesis orgánica o biológica de los mismos lo que implica apelar al conocimiento científico-tecnológico así como en el desarrollo o innovación de procesos tecnológicos.

Dentro de las más de 200 empresas farmacéuticas privadas de capitales argentinos, sólo 3 ó 4 llevan a cabo acciones de I&D, obviamente acotada a sus áreas e intereses particulares. Las demás, igual que los laboratorios públicos, importan materias primas para generar medicamentos. Por eso es necesario la dinamización del sector público a través de investigación y desarrollo en el área, aspecto que no aborda, ni abordará, masivamente el sector farmacéutico privado. Esto sucede en algunos casos por la tendencia histórica a la escasa inversión por parte de esos capitales (Azpiazu y Nochteff, 1995), o a razones de escala de producción en otros.

Las leyes 26.688 y 27.113 también contemplan que, además de medicamentos, hay que producir vacunas y otros productos médicos, que son asignaturas pendientes en el área de Salud. Así, ante la masiva importación de productos de esa área, es necesario abordar proyectos públicos productivos para los cuales el país cuenta con profesionales capacitados para poder acceder a tecnologías propias. En efecto, de

lo que se trata es de completar el círculo que va desde la producción de principios activos hasta el medicamento lo que implica la ocupación de toda la cadena de valor y no sólo algún nicho del mismo

La vacuna contra la tuberculosis (BCG) es una de las vacunas del Calendario Nacional (aplicación obligatoria). Cabe mencionar -y reflexionar- que esta vacuna se produce desde hace alrededor de 40 años en el Instituto Biológico de La Plata y es de referencia para América Latina y el Caribe, según certificación de la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, la BCG se continúa importando.

Por su parte, los laboratorios privados no producen medicamentos de reconocida acción terapéutica aunque de escasa rentabilidad, tales son los denominados ¨huérfanos", que se utilizan en el tratamiento del mal de Chagas, la hidatidosis o la tuberculosis, por mencionar algunos casos. Obviamente, su objetivo no es priorizar la función social de los mismos, sino obtener la máxima ganancia en el menor tiempo posible.

Quizás el caso más paradigmático de valorización de la PPM como un instrumento fundamental en salud se observa en la Provincia de Santa Fe, en donde ha habido una clara visión estratégica acerca del tema, y en donde la PPM reviste las características de una política pública provincial. Estas políticas se apoyan, esencialmente, en dos laboratorios: el LIF (Laboratorios de Industria Farmacéutica de la ciudad de Santa Fe) y el LEM (Laboratorios de Especialidades Medicinales de la ciudad de Rosario) que, juntos, proveen el 94% de las unidades farmacológicas para atención primaria de la salud y producen el 66% de las unidades farmacológicas totales que consume el sistemas público de la provincia de Santa Fe.

Sintetizando, consideramos que frente a la necesidad social del acceso a los medicamentos hay, por lo menos, dos alternativas posibles:

a) Abastecer de medicamentos a hospitales, centros de salud, dispensarios, etc, a través de la compra al sector privado.

b) Abastecerse en lo posible recurriendo a los laboratorios de PPM

Veamos ahora algunas de las consecuencias que produciría la activación plena de la PPM:

a) Genera trabajo por expansión genuina del sector científico-tecnológico en diferentes regiones del país y con importantes desarrollos regionales.

b) Establece precios testigo y permite mantener y/o acceder a una autonomía tecnológica necesaria.

c) Sustituye importaciones a menores costos, hecho que permitiría direccionar recursos a otros ámbitos de la salud.

d) Promueve la formación de profesionales especializados y permite orientar las investigaciones a temas estratégicos y de resolución de problemas y necesidades nacionales

e) Cubre necesidades de asesoramiento del Estado y evita consultorías internacionales.

f) Constituye un factor de inclusión social, disminuyendo la emigración crónica de expertos formados en el país.

g) Contribuye a conformar un sistema científico-tecnológico que consiste, esencialmente, en la coordinación de todos los ámbitos públicos y su vinculación con la producción de bienes y/o servicios. Porque la gran mayoría de las empresas farmacéuticas locales

no tienen capacidades ni infraestructuras suficientes para hacer investigación y desarrollos, instrumentos que sí posee el Estado.

En conclusión, partiendo de una base conceptual de utilización social y movilización del conocimiento (Naidorf, Vasen, Alonso, 2016), en este caso para la PPM), podríamos resolver problemáticas propias, generar inclusión social y expandir diferentes áreas tecnológicas (química, biotecnología, ingenierías varias, biología, medicina, bioquímica, etc.) sobre bases genuinas, aspectos fundamentales para contribuir a construir soberanía en salud así como en ciencia y tecnología.

Esto de ninguna manera excluye al sector privado o a eventuales consorcios mixtos. Aunque para ello, obviamente, deberán ajustar sus precios a estructuras de costos y no de mercado siempre regulados por el Estado.

Porque, más allá de intereses sectoriales, la implementación de políticas públicas en medicamentos basadas esencialmente en la compra de los mismos, difícilmente pueda ser sustentable en el tiempo. Más aún, eso significaría tener una mirada corta del problema y no una concepción estratégica, como debería ser.

Un caso testigo: el laboratorio de hemoderivados de la Universidad Nacional de Córdoba

Frente a los argumentos neoliberales que sostienen que las empresas estatales son ineficientes y de que es imposible alcanzar con recursos locales los niveles de calidad de los laboratorios multinacionales, desarrollaremos con cierto detalle el caso del Laboratorio de Hemoderivados de la Universidad Nacional de Córdoba (LHUNC).

Este Laboratorio no solo es una empresa estatal. Al depender de una universidad pública está inserto en una institución donde se forman profesionales del área y donde se realizan investigaciones en el campo de la salud.

En su libro "50 años de compromiso con la vida", la Mg. Catalina Massa (2013, p.9 y 12) destaca que desde sus inicios en 1964 el Laboratorio se concibió como:

> "…una institución que, sin búsqueda de lucro, fue creada para responder a una necesidad concreta de la salud pública nacional a través del desarrollo de un proyecto innovador en el contexto de una universidad pública… La existencia de este laboratorio público universitario le permite a la República Argentina y a otros países de la región disponer de medicamentos estratégicos críticos para el desarrollo de programas exitosos de salud pública, ya que su presencia posibilita reducir costos a través de la sustitución de importaciones y regular los precios del mercado".

Esta institución nació en 1964 gracias al ímpetu de un grupo de jóvenes profesionales y a una poco usual decisión política del entonces presidente Arturo Illia.

La idea partió del personal de la cátedra de Farmacología de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), a cargo del profesor Ricardo Landaburu, que funcionaba en la Maternidad Nacional. Existían entonces numerosos casos de graves hemorragias post parto, muchas veces fatales, ocasionadas por trastornos en el proceso de coagulación sanguínea. El fibrinógeno, la proteína necesaria en esos casos, proviene de uno de los componentes de la sangre humana, el plasma, y era provisto por grandes laboratorios privados extranjeros, que cobraban precios exorbitantes. Dos jóvenes docentes auxiliares tuvieron la audacia de interesar a Arturo Illia sobre la

posibilidad de instalar una planta para producir localmente ése y otros derivados de la sangre humana y, asociándola a la universidad, favorecer la continuidad de trabajos de investigación alrededor del tema.

Illia era también médico, y a poco de asumir como presidente, en mayo de 1964, firmó el decreto 3681/64, creando "una planta fraccionadora de proteínas plasmáticas", cuya construcción se financiaría con una importante partida proveniente de fondos reservados de la Presidencia de la Nación.

Dos meses después, el Congreso Nacional aprobó las leyes de medicamentos Nº 16.462 y 16463, también llamadas en conjunto Ley Oñativia, por el apellido del entonces ministro de Salud Pública, que establecía controles sobre los costos de producción o importación de medicamentos, regulando los márgenes de ganancia de los laboratorios y de toda la cadena de comercialización.

También la ley otorgaba al Poder Ejecutivo la facultad de producir, elaborar, fraccionar y distribuir drogas y productos medicinales y establecer regímenes de fomento y/o promover la creación de cooperativas para esos fines.

Esta ley intentaba frenar los abusos de las multinacionales farmacéuticas y contrarrestar su hegemonía a través de la producción de medicamentos en el ámbito local y a cargo del Estado. Los historiadores acuerdan en que su implementación fue una de las causas de la ofensiva de los grandes capitales en contra del gobierno de Illia, que terminó con su derrocamiento en 1966. Pero aunque el gobierno no tuvo continuidad y las multinacionales continuaron con sus abusos, fue gracias a esa ley que pudo regularse el funcionamiento de la Planta de Hemoderivados de Córdoba y ponerse en marcha un proyecto de PPM que perdura hasta el presente.

Con la planta en construcción, y aún antes de iniciarse la producción, en 1968 se habilitaron laboratorios de investigación, que pronto recibieron el aporte de jóvenes egresados de la Facultad de Ciencias Químicas y empleados del Centro de Virología de la Universidad Nacional de Córdoba. Aparece aquí, desde sus inicios, el estrecho vínculo entre investigación y producción, posibilitado por la cercanía, no solo institucional sino también física, con la UNC, ya que el Laboratorio estaba instalado dentro de los terrenos de la Ciudad Universitaria.

El vínculo con la red hospitalaria nacional comenzó en 1970, mediante la firma de un convenio con la Secretaría de Salud Pública de la Nación, en la que ésta se comprometía a recolectar la materia prima, el plasma humano. El convenio establecía que el 70% de la producción de proteínas plasmáticas debería distribuirse en los hospitales públicos, quedando el 30% restante a disposición del Laboratorio para su comercialización.

La Secretaría de Salud Pública contribuiría también al sostenimiento económico del LHUNC. Por otro lado, la UNC destinó fondos de su presupuesto para completar la construcción de la planta productora.

La línea de producción inició su trabajo a mediados de 1972 y, luego de la certificación de calidad otorgada por un laboratorio holandés, comenzó la producción y comercialización de albúmina en 1974 y de gammaglobulina intramuscular en 1977.

Luego de superar un caso de corrupción durante los primeros años de la dictadura militar, la entonces llamada Planta de Proteínas Plasmáticas (PPP) estableció el "Régimen de Convenios de Intercambio plasma /hemoderivados", que posibilitaría la captación de materia prima a partir de los bancos de sangre y la provisión de medicamentos sin costo a los centros asistenciales. Esta decisión se vio potenciada a fin de 1983, ya restauradas las instituciones democráticas, cuando el Congreso

Nacional sancionó la Ley Nº 22990, conocida como "Ley Nacional de Sangre", que entre otras cosas declaró a las tareas de producción de medicamentos hemoderivados como de interés nacional. La ley establecía además la obligación de todos los bancos de sangre del país de enviar a la planta de fraccionamiento proteico el excedente de plasma que no fuera utilizado con fines transfusionales.

A partir de 1984 el Laboratorio dio otro importante paso, al crear el área de Investigación y Desarrollo, en la que comenzaron a trabajar varios egresados de la UNC y que posibilitó la diversificación de la producción, incorporando nuevos medicamentos derivados de la sangre humana. Poco después se firmó el primer convenio internacional de intercambio con el Servicio Nacional de Sangre de la República Oriental del Uruguay, al cual seguirían varios otros en los años posteriores.

En 1989, siendo Francisco Delich rector de la UNC comenzó a plantearse la conveniencia de que el Laboratorio se autofinanciara. Esta iniciativa se dio en el marco de una política sumamente polémica, que auspiciaba "la necesidad de impulsar el autofinanciamiento de todas las unidades académicas y de investigación" (resolución rectoral 942/89), que en muchos casos promovía la semiprivatización de las actividades universitarias.

Sin embargo, en el caso del LHUNC, esa política se aplicaba de una manera particular. Si bien se trataba de una institución estatal, la planta estaba inserta en un sistema de salud mixto, en parte estatal y en parte privado, y desde su creación una parte de su producción se vendía a instituciones médicas privadas.

A partir de esa fecha y durante los primeros años de la década de 1990 la política del gobierno nacional enfatizó el carácter empresarial del Laboratorio y éste comenzó a autofinanciarse. Esta tendencia se acentuó en 1995, cuando el Congreso Nacional aprobó la nueva Ley de Educación Superior, que permitía el cobro de aranceles e introducía en las universidades públicas normas propias de la actividad privada.

Consecuentes con esa política, las nuevas autoridades del Laboratorio de Hemoderivados suspendieron las actividades del departamento de Investigación y Desarrollo e iniciaron conversaciones con la empresa española Grifols, una de las mayores multinacionales en el campo de la hemoterapia y de los insumos hospitalarios, con la intención de crear una sociedad mixta.

La iniciativa, resistida por la mayor parte del personal de la planta, no prosperó debido a dificultades regulatorias y económicas, pero fue una muestra palpable de los objetivos del gobierno de la época y del interés de las empresas privadas de recuperar el espacio perdido en la comercialización de sus productos.

En 1997 el Laboratorio introdujo en el mercado local la Gammaglobulina Endovenosa UNC, un medicamento necesario para el tratamiento de enfermedades del sistema inmunitario, infecciones y alergias varias, a un precio bastante inferior al de las empresas multinacionales, que ejercieron diverso tipo de presiones al ver peligrar sus intereses económicos.

Esas presiones siguieron por otros caminos, como la iniciativa del entonces rector de la UNC, Hugo Juri, de convertir al Laboratorio en una fundación autónoma, interpretada por el personal de la institución como un primer paso para su privatización. Esto generó una fuerte resistencia y finalmente el proyecto no prosperó.

Como nuevas pruebas de la factibilidad de la producción pública de medicamentos, el LHUNC continuó agregando productos: en 2001, la gammaglobulina antitetánica, que se vendía a un precio 20% inferior al de la importada; en 2003 ampollas de

diversos medicamentos genéricos destinados a hospitales provinciales, ahorrándole al Ministerio de Salud de la Provincia entre el 25 y el 30 por ciento del gasto en ese rubro; en 2004, piezas óseas para uso en odontología, surgidas de la nueva Planta Procesadora de Tejidos Humanos; en 2005 el Factor VIII para el tratamiento de la hemofilia y en 2006 la Antitrombina III.

A partir de 2002, la facturación del porcentaje de la producción destinada a la venta produjo un balance favorable tal que permitió pagar con fondos propios la totalidad de los sueldos del personal. El Laboratorio, aun vendiendo sus productos a precios notablemente inferiores a los de mercado, lograba autosustentarse.

Quedaban en evidencia así dos hechos altamente significativos. Por un lado, el carácter abusivo de los precios cobrados por las multinacionales farmacéuticas. Por el otro, la factibilidad de que un laboratorio estatal funcione como proveedor gratuito de derivados de la sangre humana a los hospitales públicos mediante convenios de canje y simultáneamente fabrique y venda medicamentos al resto del sistema hospitalario a bajos precios y en forma autosustentable.

En 2006, el Laboratorio, que era en ese momento el único de carácter público habilitado por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), participó en la formación de la Red de Laboratorios Públicos (RELAP). Esta iniciativa fue seguida en 2008 por la creación del Programa para la Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos en el Ministerio de Salud de la Nación (Resol. 286/2008), y en 2011 la sanción de la Ley 26.688 de Producción Pública de Medicamentos mencionada en la primera parte de este trabajo.

En 2007 se realizaron obras de ampliación y modernización tecnológica, que adecuaron las instalaciones a las normas internacionales de Buenas Prácticas de Manufactura. Ese año Catalina Massa fue designada Directora Ejecutiva y se profundizó el rol social del Laboratorio, mediante convenios con casi todas las provincias argentinas para la provisión de plasma humano y su intercambio por medicamentos.

En 2008 se abordó otro tema sensible. Un equipo de investigación de la Facult

ad de Ciencias Químicas de la UNC trabajaba en el desarrollo de la producción de hematina, un medicamento destinado al tratamiento de la porfiria hepática. Esta enfermedad es poco frecuente, y la hematina debe ser importada a altos precios, porque se trata de una droga difícilmente disponible comercialmente, por no resultar redituable para las empresas farmacéuticas. En 2010 se firmó un convenio con la Facultad de Ciencias Químicas para que el Laboratorio de Hemoderivados se hiciera cargo de la producción industrial de este "medicamento huérfano".

En 2011 el Consejo Superior de la UNC aprobó el Plan Maestro de Expansión y Actualización Tecnológica, que consistía en aumentar la capacidad de producción de hemoderivados en un 80% y quintuplicar la producción anual de medicamentos genéricos inyectables de bajo volumen (ampollas), llevándola a 15 millones de unidades por año con tecnología de última generación.

Este proyecto se implementó durante los años siguientes, en todas sus etapas mediante financiamiento propio, lo cual demuestra la posibilidad de que una empresa de esta naturaleza funcione dentro de los más modernos criterios de calidad y eficiencia sin recurrir a inversiones privadas.

Al incorporarse las nuevas áreas de trabajo, que duplicaron la superficie total del Laboratorio, las antiguas se refuncionalizaron, de modo que el conjunto de la planta acompañó el proceso de modernización.

En palabras de quien era en ese momento su directora, Catalina Massa:

> "El crecimiento de la planta universitaria se ve como un signo de la recuperación de los ideales con los que nació. La producción a bajo costo, la regulación de los precios en el mercado farmacéutico y la promoción social para el acceso a los medicamentos son valores considerados pilares fundamentales para el crecimiento del Laboratorio" (Massa, 2013; p. 97 y 98).

Algunas de las acciones más notables de los últimos años fueron la participación del LHUNC en el Programa Remediar + Redes del Ministerio de Salud de la Nación, con la distribución de 1.200.000 ampollas de Dexametasona UNC destinadas a personas en situación de vulnerabilidad económica, y el convenio firmado con el Instituto Biológico Tomás Perón de La Plata para la provisión de Edta Cálcico, un medicamente para tratar intoxicaciones con plomo que había dejado de ser fabricado por la industria privada por no redituarle beneficios económicos.

Por otra parte, en 2010 el Consejo Superior de la UNC aprobó el Programa de Ciencia y Tecnología en el Cuarto Centenario. En el marco de esa iniciativa surgió el proyecto Biohemo, para la producción de factor IX para la hemofilia tipo B, en el cual intervienen investigadores de la UNC y del CONICET, optimizando así el trabajo conjunto entre las entidades científicas públicas y la producción de medicamentos con sentido social y no de lucro.

Los cincuenta años de existencia del Laboratorio de Hemoderivados de la UNC, su trayectoria científica y de producción, su método de financiamiento y su importancia en el panorama nacional de la industria farmacéutica demuestran la factibilidad de la Producción Pública de Medicamentos, que reduce los precios abusivos de las industrias privadas y cumple una función social a través del sistema nacional de salud pública.

Por otro lado, el hecho de que este Laboratorio dependa de una universidad pública permite una interrelación directa con sus profesionales e investigadores y potencia las posibilidades de incidir sobre los avances científicos y de complementar las tareas universitarias de enseñanza e investigación con una aplicación tecnológica concreta en el campo de la salud, una de las necesidades primarias de la población[1].

1 INFORME DEL LABORATORIO DE HEMODERIVADOS DE LA UNC
7 DE MARZO DE 2016
"Inversiones por $170.000.000, el Laboratorio de Hemoderivados sigue creciendo"
"El Rector de la UNC, Francisco Tamarit y la Directora del Laboratorio de Hemoderivados, Catalina Massa dejaron inaugurado un nuevo conjunto de obras entre las que se cuentan nuevos Laboratorios de Control de Calidad, nuevos sectores de almacenamiento, procesamiento y cámara frigorífica de Captación de Materia Prima y nuevas oficinas de Administración, Salón de Usos Múltiples, comedor y salas de reuniones.
"Estas obras que implicaron la construcción de 1810 mts2 y requirieron una inversión de $27.564.000, forman parte del Plan Estratégico de Expansión y Actualización Tecnológica iniciado en el 2008, en el que ya se llevan construidos más de 6000 mts2 con una inversión total de $170.000.000, solventados en su totalidad con fondos propios de la Institución. Este Plan permitió al Laboratorio incrementar en un 250% la capacidad productiva de medicamentos hemoderivados, un 500% la de Fármacos Inyectables de bajo volumen y posicionar a la Planta de hemoderivados como las más grande y moderna de América Latina.
"El importante crecimiento experimentado por el Laboratorio de Hemoderivados en los últimos años le posibilitó generar un valioso impacto social no solo en Argentina sino en gran parte de América Latina. Esta institución actúa como regulador de precios del mercado a través de la aplicación de una Política Social de precios bajos, la cual en el año 2015 generó un ahorro en adquisición de

La relación entre las universidades públicas y las empresas

En las últimas décadas se evidenció en la Argentina un cambio en la cultura académica (Naidorf, 2009), tendiente a considerar beneficiosa la vinculación de la universidad con las empresas, en particular las privadas, algo que antes era considerado ajeno a las actividades académicas.

Este fenómeno se inserta en una tendencia internacional, signada por la globalización económica y las políticas neoliberales. Existe una orientación general hacia el desfinanciamiento de las universidades públicas y un estímulo a la búsqueda de recursos provenientes de convenios con empresas. En acuerdos internacionales como el GATT y la Organización Mundial del Comercio se incluyó la educación superior como un servicio comercial, dando base formal a una nueva concepción de las universidades, y organismos financieros internacionales como el Banco Mundial impulsan esta política.

El cambio comenzó a nivel planetario en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos se constituyó en potencia económica y cultural hegemónica, y se acentuó con la caída de la Unión Soviética a comienzos de la década de 1990.

Ya en 1973, la Comisión Europea recomendaba orientar las universidades "tomando en consideración el tamaño creciente de las compañías, la mayor especialización y el grado de cooperación internacional en todos los desarrollos científicos y técnicos asociados" (Rüegg, 2011:29).

Esta modificación en el concepto mismo de universidad llevó al nacimiento de la universidad comercial, que significa negocios (Newson, 1988) y al modelo de la triple hélice universidad-empresa- estado que entendía la autonomía y la autarquía como libertad para asociarse a fondos privados que la mantuvieran al margen de las influencias de la políticas gubernamentales.

En el Reino Unido las recomendaciones aludieron directamente a las formas de gobierno universitario: "el informe Jarratt de 1985 recomendó la introducción de sistemas de control administrativo similares a los del mundo de los negocios. Su resultado fue que las universidades británicas fueron pagadas como empresas por los variados servicios que prestaban" (Rüegg, 2011:15).

En la última década del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, esta tendencia llegó a la Argentina. En particular, la Ley de Educación Superior, promulgada en 1995, establece una orientación que favorece no solo a las universidades privadas sino también la semiprivatización de las públicas, a través de fomentar los contratos y servicios con empresas, el posible pago de aranceles y la creación de organismos de evaluación y acreditación donde se incluyen representantes de las universidades privadas.

Esta tendencia nació y se desarrolló dentro de la lógica del sistema capitalista, que implica como objetivo principal el lucro individual. Por lo tanto, se incluyen las universidades en el objetivo general de optimizar la obtención de ganancias por parte de los empresarios privados y dejando de considerarlas principalmente como instituciones de bien público, destinadas al desarrollo de la cultura y de la ciencia para el conjunto de la sociedad.

medicamentos al Sistema de Salud Nacional de aprox. $500.000.000. Recordemos que los precios de los medicamentos que elabora el Laboratorio se encuentran entre un 50% y un 60% por debajo de los precios promedios de la competencia.

"Contamos con un modelo de gestión eficiente, transparente y sustentable de nuestros recursos, lo que nos permite autogestionarnos económica y financieramente en un 100%."

El desarrollo de este modelo mercantil o empresarial de universidad la aleja de la tradición académica, que implicaba la vigencia de la libertad de pensamiento, el rigor científico, la honestidad intelectual y la búsqueda de avance del conocimiento con fines pacíficos y tendientes a la mejora del ser humano y la sociedad.

La vinculación con empresas estatales

Como consecuencia de la tendencia que señalamos se han ido naturalizando en el ambiente académico algunos conceptos, como la identificación de "sociedad" con empresa y la referencia casi absoluta a las empresas privadas, a partir del concepto neoliberal de que las empresas estatales son ineficientes.

En lugar de favorecer el desarrollo social a través de una mayor justicia distributiva y del goce generalizado de los beneficios de la ciencia, se tiende a un uso selectivo de esos conocimientos, dirigidos a optimizar el lucro de empresas privadas.

Sin embargo, esto no quiere decir que las universidades deban encerrarse sobre sí mismas, retornando al tan criticado modelo de la torre de marfil, aislada del mundo. Por el contrario, es necesario que las universidades públicas establezcan una comunicación permanente con la sociedad, pero no para aumentar sus desigualdades e injusticias sino para denunciarlas. Esto implica que el vínculo universidad – sociedad debe focalizar su atención en el intercambio con los sectores más desfavorecidos, detectando sus principales problemas y fijando políticas para resolverlos.

Existen muchos antecedentes de proyectos que intentaron en diversos momentos de nuestra historia una inserción mayor de las universidades en los problemas sociales. Entre otros, se destacan durante el peronismo el establecimiento de núcleos de conexión que colocaran a las universidades al servicio de las necesidades nacionales y populares y más adelante en la UBA la creación del Departamento de Extensión Universitaria, que incluyó el Centro de Desarrollo Integral de la Isla Maciel en 1956, varios trabajos del Instituto de Cálculo de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales a comienzos de la década de 1960 y los Centros Piloto de Investigaciones Aplicadas en 1973, abortados por los cambios regresivos en la política nacional posteriores a 1974 (Naidorf, 2009; Díaz de Guijarro et als, 2015).

En el caso de las investigaciones que permiten aplicaciones prácticas más o menos inmediatas, existen en el Estado los canales necesarios para implementarlas. Una empresa privada puede producir y comercializar productos socialmente útiles, pero siempre estarán de por medio sus criterios de lucro. Una empresa estatal, en cambio, puede cumplir la misma función sin que ningún propietario individual se enriquezca a costa del proceso productivo.

La salud, desde luego, es una de las prioridades sociales. Y dentro de ella, la producción de medicamentos. Ya hemos mostrado que es posible fabricar medicamentos a través de empresas públicas altamente eficientes, con lo cual la pseudoteoría que las desvaloriza queda desautorizada por la evidencia. El Laboratorio de Hemoderivados de la UNC es uno de los ejemplos más contundentes.

En el caso de la PPM algunas de las empresas dependen del estado nacional, otras de provincias, otras de municipios y otras de universidades. Obviamente se requerirá una coordinación y una planificación apropiadas, pero el criterio general es que la resolución de las carencias de los sectores más necesitados de la población y el bienestar general de la sociedad no pueden lograrse fomentando

el lucro sino a través de planes conjuntos entre las instituciones educativas que forman profesionales y realizan investigaciones y las empresas estatales que tienen capacidad para fabricar los productos surgidos de esas investigaciones.

La responsabilidad global de las universidades en la ppm

En el caso del LHUNC, que se desarrolla abajo en detalle, se ve claramente la enorme potencialidad de la combinación entre universidad pública y producción de bienes de utilidad social en una empresa estatal, en este caso perteneciente a la misma institución. La universidad forma profesionales, grupos de investigación en especialidades afines, apoyo institucional y espacio físico en sus terrenos.

Sin embargo, éste y los pocos otros laboratorios similares son excepciones. Las universidades argentinas tienen un perfil orientado principalmente hacia la formación de profesionales liberales y, en materia de investigación, a priorizar los temas de interés internacional que permitan realizar publicaciones en revistas de alto impacto, generalmente definidas en los países hegemónicos.

Las universidades estatales deberían tener como objetivo el bienestar del conjunto de la sociedad, y si esta sociedad invierte un gran esfuerzo para financiarlas y sostenerlas, sus graduados deberían capacitarse para brindar a la sociedad los beneficios de sus conocimientos y esta arbitrar los medios para mediar en la movilización de los conocimientos que en ella se producen.

De esa forma, la educación se transforma en un derecho social: la comunidad educa a sus miembros para posibilitar un beneficio colectivo. Los graduados, luego de gozar del derecho individual a recibir esa educación, adquieren el deber social de destinarla al bien común.

En el campo de la salud pública, este cambio de enfoque llevaría a replantear el sentido de muchas carreras, sacándolas de su carácter de formadoras de individuos técnicamente calificados para trabajar como profesionales independientes y transformándolas en formadoras de servidores públicos atentos a las necesidades más urgentes de los sectores desprotegidos y a los objetivos prioritarios de una sociedad más justa, como son una mejor distribución de la riqueza y la atención de los problemas sanitarios, de vivienda, etc, que requieren soluciones urgentes.

Si las universidades nacionales optaran prioritariamente por formar profesionales e investigadores con esa orientación, sumados a una política estatal de apoyo, la Producción Pública de Medicamentos adquiriría capacidades mucho mayores a las que tiene en la actualidad.

Dentro de las carreras vinculadas con la salud, el derecho humano a una vida sana, o sea la necesidad de políticas ambientales y alimentarias, de prevención de enfermedades y accidentes y de atención primaria no ocupa un papel destacado del currículo, más bien orientado al diagnóstico y al tratamiento de las enfermedades una vez adquiridas. Tampoco ocupa el lugar que le corresponde el papel del estado como prestador de salud y fabricante de medicamentos e insumos médicos. Estos deberían ser temas que atraviesen toda la carrera, tanto de médicos como de enfermeros, odontólogos, bioquímicos, farmacéuticos y del resto de los profesionales del área.

Una formación adecuada, guiada por el concepto de la salud como derecho humano fundamental, contribuiría a apuntalar las instituciones estatales y a desenmascarar el lucro desmedido de los laboratorios privados.

Un sistema de laboratorios públicos de producción de medicamentos necesita soporte legal brindado por abogados y legisladores especializados en este tipo de emprendimientos; necesita soporte administrativo y contable, para lo cual se requieren egresados de ciencias económicas formados con una mentalidad de compromiso social como la que describimos más arriba; necesita edificios, que deben ser diseñados por arquitectos e ingenieros civiles; necesita maquinarias especiales, que actualmente son muchas veces importadas, que podrían fabricarse localmente, para lo cual se requieren ingenieros y técnicos de diversas especialidades; necesita estudios sobre las necesidades sociales, que son tarea de sociólogos y estadísticos; necesita investigaciones básicas en las que habrán de intervenir biólogos, químicos y físicos y especialistas de muchas otras disciplinas científicas.

Desde luego, un plan global para que el Estado pueda reemplazar en gran escala los productos que actualmente son fabricados por empresas privadas, bajando sus costos y distribuyéndolos allí donde son realmente más necesarios, requiere otras medidas de tipo económico y político que le sirvan de base.

En este artículo intentamos mostrar que existe la posibilidad concreta de lograrlo, que las empresas estatales bien administradas pueden ser eficientes, que las universidades estatales tienen la capacidad para formar profesionales e investigadores adecuados para ese fin y que, fundamentalmente, un sistema de esas características podría contribuir a que las prestaciones médicas cumplan una misión realmente humana, de beneficio social y no de lucro.

La decisión necesaria para que esto sea posible es de tipo político.

Referencias

Azpiazu, D y Nochteff, H (1995): El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política, Flacso. Tesis Grupo Editorial Norma, Edición Noviembre.

Conflicto del Ministerio de Salud de Brasil con el Laboratorio Abbot , http://www.aidsmap.com/news/Brasil-amenaza-con-un-i-Kaletra-i-gen%C3%A9rico-si-Abbott-no-reduce/page/1421190/ , http://www.elmundo.es/elmundosalud/2005/06/28/hepatitissida/1119977794.html , http://www.aidsmap.com/news/Brasil-amenaza-con-un-i-Kaletra-i-gen%C3%A9rico-si-Abbott-no-reduce/page/1421190/ , http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_4666000/4666623.stm

Constitución de la Organización Mundial de la Salud , https://www.clubensayos.com/Filosof%C3%ADa/Diferencia-Entre-Autonom%C3%ADa-Autarqu%C3%ADa-Y-Autarc%C3%ADa/2266621.html

Constitución de la RELAP , http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652007000300011

Díaz de Guijarro Eduardo; Baña, Beatriz; Borches, Carlos; Carnota, Raúl: Historia de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UBA, Eudeba, Buenos Aires, 2015.

Gastos del Estado en medicamentos , http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-238976-2014-02-01.html

Instituto Biológico de La Plata produce 80% más barato , http://www.saludyfarmacos.org/lang/es/boletin-farmacos/boletines/nov2011/economia-industria-argentina1/.

Ley 14462, sancionada el 23 de julio de 1964; promulgada el 4 de agosto de 1964; Boletín Oficial RA, 8 de agosto de 1964.

Ley 14463, sancionada el 23 de julio de 1964; promulgada el 4 de agosto de 1964; http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20414/norma.htm

Ley Nº 26.688 , http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/185041/norma.htm

Ley Nº 27.113 , http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241356/norma.htm

LHUNC (2016): http://unc-hemoderivados.com.ar/ , Novedades / Inversiones por $170.000.000, "El Laboratorio de Hemoderivados sigue creciendo", consultada el 12/5/2016.

Massa, Catalina: "50 años de compromiso con la vida", Laboratorio de Hemoderivados, Colección 400 años, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2013.

Naidorf, J. Vasen, F. Y Alonso, M. (2016): "Evaluación académica y relevancia socioproductiva: los proyectos de desarrollo tecnológico y social (pdts) como política científica", Revista Prolam, N 27, Universidad de San Pablo, Brasil

Naidorf, Judith: Los cambios en la cultura académica de la universidad pública, Eudeba, Buenos Aires, 2009.

Newson, J. (1988): The university means business: universities, corporations and academic work. Garamond Press.

Pichetto, M. Angel: http://www.elpatagonico.com/aprobaran-una-ley-que-incentiva-la-produccion-publica-medicamentos-n1399449

Resolución 286/ 2008 , http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/139528/norma.htm

Rüegg, Walter (2011): Universities since 1945, Vol IV de *A History of the University in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2011.

ARTÍCULOS LIBRES

Artículos Recibidos 3
Artículos Aceptados 2
Evaluadores/as:

Jésica Baez. baez.jesica@gmail.com
Universidad de Buenos Aires. Argentina
Eduardo Langer. langereduardo@gmail.com
Universidad Nacional de San Martín. Argentina
Anahí Guelman. anahiguelman@hotmail.com
Universidad de Buenos Aires. Argentina
Graciela Beatriz Colombo. gbcolombo@arnet.com.ar
Universidad de Buenos Aires. Argentina
Juan Ignacio Piovani. juan.piovani@presi.unlp.edu.ar
Universidad Nacional de la Plata. Argentina
Alicia I. Palermo. aliciaipalermo@gmail.com
Universidad Nacional de Lanús. Argentina

El Programa de Incentivos a los docentes-investigadores "puertas adentro"

Fabiana Bekerman[1]. bekemanf@gmail.com
CONICET-INCIHUSA-CCT Argentina

Recibido 02-02-2018
Aceptado 30-06-2018

Resumen

El Programa de Incentivos a los docentes-investigadores es el principal instrumento para estimular la investigación en las universidades nacionales públicas -único en aquellas donde no existe una carrera docente-, consistente en una categorización y la consiguiente asignación de capital económico y simbólico. Numerosos autores han analizado el surgimiento y la normativa de este programa; sin embargo, poco sabemos acerca de su aplicación concreta durante el proceso de evaluación y asignación de categorías. Nos proponemos analizar la estructura y funcionamiento de este programa durante la última convocatoria: la normativa, sus modificaciones y los espacios institucionales decisorios, así como la dinámica de las comisiones regionales y los comités evaluadores; buscando conocer la(s) cultura(s) evaluativa(s) del heterogéneo sistema universitario, advirtiendo particularidades institucionales, regionales y disciplinares. Para ello, hemos realizado un trabajo empírico consistente en 10 viajes de estadía en las distintas comisiones regionales que funcionaron durante 2016 y 2017 en todo el país, haciendo observación participante y entrevistas a miembros de las comisiones regionales, evaluadores e informantes claves.

Palabras claves: Política científica-Sistemas de evaluación-Universidades Nacionales Públicas

1 La autora quiere agradecer la lectura atenta y los aportes de Fernanda Beigel y de los evaluadores ciegos de la primera versión del artículo.

Abstract

The Incentive Program for teachers-researchers is the main instrument to stimulate research in public national universities -only in those where there isn't a teaching career-, consisting of a categorization and the allocation of economic and symbolic capital in function of it. Numerous authors have analyzed the emergence and regulations of this program; however, we know little about its concrete application, the development of the categorization and the application of the evaluation criteria in the conformation of a university evaluative culture. We intend to analyze the structure and function of this program during the last convocatory: the regulations, their modifications and the institutional decision-making spaces, as well as the dynamics of the regional commissions and the evaluating committees; investigating the evaluative cultures existing in the heterogeneous university system, noting institutional, regional and disciplinary particularities. Therefore, we have carried out a broad field work observing regional evaluation committees that worked during 2016 and 2017 in the whole country, and interviewing committee members, evaluators and key informants.

Key words: Scientific Policy-Evaluation Systems-Public National Universities

Introducción

El programa de incentivos a los docentes-investigadores (en adelante, PROINCE) es la principal herramienta de política para estimular la investigación en las universidades nacionales; en complemento con los subsidios y las becas. La mayoría de los autores que han abordado estudios sobre el PROINCE coinciden en afirmar que su implementación produjo un aumento y expansión de la investigación en el sistema universitario. Badano ***et al*** (2005) han sostenido que hubo un crecimiento significativo de los proyectos de investigación en todas las áreas disciplinares lo cual generó una descentralización de esta actividad que se expandió más allá de las fronteras del Conicet, contribuyendo a modificar el imaginario jerarquizante que ubicaba a la investigación como atributo de la "raza" de los investigadores que, en ciertos casos, por extensión, realizaban tareas docentes. En la misma línea, Prati (2003), agrega que el PROINCE logró instalar una especie de "Conicet paralelo" al interior de las universidades. Sin embargo, la bibliografía disponible también advierte sobre ciertos efectos negativos. Araujo (2003), ha sostenido que la aplicación del programa alentó la competencia, rivalidad, burocratización y potenciación de prácticas autoritarias en la vida académica. Esta autora indica que la búsqueda por alcanzar la categorización o recategorización provocó pérdida de sentido de la actividad de investigación, pérdida de originalidad y corrupción del trabajo académico. Otros autores han indicado que el programa fue asumido como un aumento salarial encubierto en un contexto de reducción presupuestaria dando lugar a una práctica fetichista de la investigación basada en la tergiversación y simulación de los indicadores de publicaciones para cumplir con los objetivos cuantitativos establecidos, pero impactando ligeramente sobre la docencia y la investigación; en consecuencia, su importancia sería más ideológica que práctica (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012; Gordon, 2013). Ridel (2011) ha sumado otras críticas tales como: debilitamiento de la docencia dado el peso que el programa otorga a la investigación, surgimiento de una competencia desigual entre investigadores de Conicet dedicados a la investigación y docentes dedicados típicamente a la actividad docente, falta de compromiso con las actividades de investigación motivadas por el incentivo más que por un interés

genuino en investigar, promoción de las publicaciones en revistas internacionales en detrimento de las nacionales, ausencia de parámetros para medir los efectos del programa en la calidad de la investigación, surgimiento de competencia y defensa de intereses corporativos entre pares, entre otras.

Los autores mencionados anteriormente, así como otros que también han analizado el PROINCE (Fernandez Berdaguer y Vaccarezza, 1996; Sarthou, 2013, 2014 y 2016; Sarthou y Araya, 2015; Carrizo, 2011) focalizaron sus estudios en la normativa, el contexto de surgimiento, el desarrollo y la receptividad en la comunidad académica de este programa; sin embargo, poco sabemos acerca de su aplicación concreta y las implicancias de sus modos de funcionamiento durante el proceso de categorización. Tampoco han sido analizados los criterios de evaluación aplicados en los comités evaluadores y cómo estos van contribuyendo a la conformación de una(s) cultura(s) evaluativa(s) en las universidades[2]. En este trabajo, realizamos un análisis que intenta indagar en los modos de funcionamiento del programa, la dinámica de trabajo de las comisiones regionales y los comités evaluadores, advirtiendo las tensiones que surgen durante el proceso de evaluación que se desarrolla en un campo universitario muy heterogéneo. Nos preguntamos cuáles son las tensiones existentes en los sistemas de evaluación en general y qué particularidades asumen en campos científicos periféricos, cuáles son las especificidades del PROINCE, cómo es su estructura y funcionamiento, cómo trabajan las comisiones regionales y los comités evaluadores, cómo se organizan las evaluaciones, qué diferencias regionales existen.

La normativa del PROINCE establece que la categorización se basa en un sistema en el cual los pares evaluadores califican la producción y circulación del conocimiento producido por los docentes, poniendo en juego la calidad científica. Sin embargo, en este programa como en cualquier sistema de evaluación, no existe un consenso interdisciplinario sobre lo que significa la calidad y cómo se alcanza; por el contrario, las disciplinas y las instituciones tienen especificidades y sus miembros la definen de diferentes formas. De manera que, el criterio para evaluarla puede ser diferentemente ponderado y esto lo convierte en objeto de conflictos. Las propias instituciones generan una cultura evaluativa, construyendo criterios en los que los agentes comienzan a creer y aplicar en el desarrollo de sus trayectorias académicas; es decir, adquieren carácter normativo, orientan las prácticas de los agentes y promueven ciertas decisiones estratégicas, en detrimento de otras, sobre qué priorizar. En el caso del Conicet, por ejemplo, la cultura evaluativa es fuertemente heterónoma respecto del sistema académico mundial, es decir, -aunque en algunos casos ha sido permeable a presiones o reclamos disciplinarios específicos- se nutre de estándares y normas internacionales.

Además de los criterios establecidos institucionalmente, los docentes-investigadores que cumplen el rol de evaluadores en el marco del PROINCE -muchos de los cuales tienen múltiples pertenencias institucionales- ponen en juego su ***curriculum oculto***, sus propias ideas sobre cómo evaluar, sobre los modos de producción y circulación de conocimiento, que pueden entrar en contradicción con los criterios establecidos en las grillas de evaluación en cuya elaboración, mayoritariamente, no han participado (Piovani, 2015). Esto nos conduce a interrogarnos sobre cuál es

2 Este trabajo forma parte de una línea de investigación más amplia inserta en el Programa de Investigaciones sobre Dependencia Académica en América Latina (PIDAAL) orientada a comprender los modos de producción y circulación del conocimiento científico en países periféricos.

el grado de autonomía de los comités evaluadores, cuáles son las discusiones que emergen entre los pares que participan en la categorización y cómo incide el modo de organización y funcionamiento de las comisiones evaluadoras en este proceso.

Para responder a estos interrogantes disponemos de material empírico resultado de 10 viajes de estadía en las distintas comisiones regionales que funcionaron durante 2016 y 2017: Comisiones Regionales Metropolitana, en Capital Federal; Bonaerense, en Tandil; Centro Este, en Santa Fe; Centro Oeste, en Mendoza; Noreste, en Corrientes y Noroeste, en Jujuy[3]. Allí realizamos un estudio cualitativo (observación participante) en los comités evaluadores y más de 40 entrevistas con evaluadores, miembros y presidentes de las comisiones regionales e informantes claves.

Los sistemas de evaluación: sus implicancias y las especificidades en campos científicos periféricos

La práctica de la evaluación ha formado parte de la ciencia académica desde mediados del siglo XVII, cuando comenzó a constituirse un sistema de comunicación de los resultados científicos. En 1665 la Royal Society creó la primera revista donde la publicación de los trabajos requería previamente un informe favorable de un miembro de la sociedad científica, inaugurando lo que luego se denominaría revisión editorial por pares (Zuckerman y Merton 1971, citado en Sarthou, 2016). Esta evaluación se extendió y comenzó a emplearse en diversos ámbitos, pero fue recién luego de la segunda posguerra cuando el Estado comenzó a incidir sistemáticamente en el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico y la revisión por pares se convirtió en el instrumento utilizado para distribuir los fondos públicos entre instituciones e investigadores (Rip, 1994). En ese momento, los países desarrollados comenzaron a delinear políticas científicas y a crear diversos instrumentos (como subsidios y becas otorgados por concursos) e instituciones (Consejos científicos, ministerios, programas). Paralelamente, se fue conformando un mercado donde los investigadores competían para obtener los recursos, acreditando diversos capitales (simbólico, científico, académico) y sometiéndose a mecanismos de evaluación.

Molas-Gallart (2012) propone una definición de sistema de evaluación que si bien es amplia brinda un punto de partida. Los define como el conjunto de actividades y prácticas relacionadas a la determinación sistemática de la calidad o del valor de actividades de investigación (a realizar, en desarrollo, o ya realizadas) de individuos, instituciones u organizaciones que realizan dichas actividades. Se extiende a la evaluación ex ante y ex post de proyectos y programas, y de quienes los realizan (individuos o instituciones) e incluye diversos niveles: la valoración de una propuesta de proyecto de investigación o una de logros de investigación, los resultados de un programa o el rendimiento de la investigación. Desde una perspectiva normativa de la ciencia, Merton (1942) fue pionero en analizar cuáles eran las condiciones que debía cumplir cualquier sistema de evaluación por pares postulando que a condición de respetar la norma del comunalismo (poner a disposición los resultados del trabajo científico) se puede ejercer el escepticismo organizado a través de comités editoriales de revistas o de agencias de financiamiento de la investigación. Esto está asociado a evaluaciones ex post sobre trabajos ya realizados o trayectorias hasta un momento determinado (informes de investigadores, resultados de investigación,

3 Lamentablemente, no pudimos concretar el trabajo de campo en la Comisión Sur porque las autorizaciones para realizar nuestro estudio llegaron cuando esa comisión ya había realizado la única reunión en la cual evaluaron las 1.917 postulaciones correspondientes a esta regional.

etc.). La evaluación ex ante implica una revisión de los méritos que presentan los postulantes que aspiran a obtener beneficios económicos (adjudicación de fondos) y/o simbólicos (renovación de una condición académica o inclusión en tal o cual categoría). En el caso específico del PROINCE, como veremos más adelante, la evaluación se centra en dos objetivos: por un lado, evaluación de proyectos de investigación lo cual involucra una evaluación ex ante para acreditarlos y ex post para otorgar una valoración sobre los informes finales; y, por otro lado, la evaluación de la trayectoria individual de los docentes investigadores que implica una valoración sobre los productos de las actividades académicas realizadas.

La evaluación de los méritos individuales es compleja porque involucra una comparación para decidir a quiénes se les otorgará los beneficios derivados del instrumento y, por eso, Bianco, Gras y Sutz (2014) sostienen que la evaluación de los méritos requiere una jerarquización que permita establecer comparaciones basadas en criterios predefinidos. Esos criterios de evaluación, así como los instrumentos concretos que se utilizan para realizarla, son el resultado de los lineamientos de una política. Ahora bien, tanto los procesos de evaluación como las definiciones de políticas constituyen procesos dinámicos que sufren modificaciones, avances y retrocesos, tal como veremos cuando analicemos el desarrollo del PROINCE. Pero, además, la política entendida como una acción racional orientada a fines puede derivar en resultados no queridos o inesperados, algunos de los cuales pueden ayudarnos a caracterizar el modelo de evaluación que el PROINCE promueve y sus implicancias.

Un primer efecto no esperado puede derivar de la universalización de los juicios o criterios de un grupo restringido de orientaciones (ligado a instituciones o disciplinas) para valorar la producción del conocimiento en una diversidad de objetos, marcos conceptuales o resultados de investigación; en lugar de respetar las diversas identidades académicas que ponderan la producción de conocimiento de manera diferente. Veremos más adelante que en el programa objeto de nuestro análisis existe una tensión entre quienes sostienen la necesidad de generalizar y homogeneizar los criterios de evaluación para poder implementar el programa en el escenario universitario nacional y quienes consideran necesario incluir especificidades disciplinares, institucionales o regionales que atiendan las heterogeneidades. En segundo lugar, puede suceder que exista una inadecuación del sistema de señales (conjunto de juicios, normas y objetivos que se institucionalizan como dominantes en el campo) que los sistemas de evaluación emiten hacia la producción de conocimiento impactando sobre la dirección de la investigación y sobre la conformación de agendas de investigación. Un ejemplo está constituido por las asimetrías en el resultado de la evaluación originadas en la tendencia a premiar a los mejores (agentes, instituciones, proyectos) -aquello que Merton denominó "el efecto Mateo"-: estratificación de las instituciones de investigación, reforzamiento de ciertas disciplinas centrales, disminución del pluralismo en la producción del conocimiento, restricciones para el desarrollo de nuevos campos de conocimiento. Veremos que el PROINCE tiende a beneficiar a una cúpula conformada por docentes que pertenecen al Conicet con categorías altas o que tienen mucha antigüedad y horas de dedicación a la docencia (Carrizo, 2011). Un tercer resultado no deseado de los mecanismos de evaluación por pares se refiere al efecto de autoridad académica consecuencia del sistema ciego en una sola dirección. Es decir, el investigador evaluado no conoce la identidad del evaluador, pero a este se remite el curriculum completo del primero

y el conocimiento de la trayectoria de quien se postula pueda incidir en el juicio sobre la calidad de la presentación, sobre todo cuando el curriculum del postulante lo revela como autoridad en su especialidad. Durante nuestro trabajo de campo en las reuniones de evaluación del PROINCE, hemos observado que este hecho es muy visible y afecta directamente el proceso de categorización. Transcribimos un ejemplo: ***"Un evaluador toma el listado de los postulantes que deben evaluar y le dice al resto de los evaluadores: "Acá esta la lista de la caja, tenemos todos los pesos pesado!". A continuación, toma una de las carpetas y dice: "Miren lo que me tocó!" -mostrando el nombre del postulante al resto de los evaluadores-. Otro evaluador le responde: "uyy…. Ese es fácil, ponele I directamente! (todos se ríen)"***. (Notas de observación, Comisión Regional A, 23/08/16)[4].

Estos y otros condicionantes de cualquier sistema de evaluación adquieren especificidad en el contexto en el cual se desarrollan y, por eso, diversos autores han indagado sobre la práctica científica en campos periféricos (Vessuri, 1984; Kreimer, 2011; Beigel, 2013, 2018; Beigel y Salatino, 2015; Bianco, Gras y Sutz, 2014; Sutz, 2014; Ortiz, 2009; Naidorf y Perrota, 2016). En América Latina, las primeras formas de evaluación de la ciencia estaban basadas en mecanismos internos a los propios colectivos científicos, en función de parámetros intersubjetivos, y las trayectorias científicas estaban reguladas por mecanismos propios de reconocimiento entre pares sin que mediara ninguna otra instancia externa a la propia comunidad. Recién a inicios del siglo XX se incorpora la investigación científica en las universidades de manera más sistemática y con ello el estado comienza a ocupar un rol como ente financiador. A partir de 1950 comienzan a desarrollarse políticas científicas, ejerciendo una función fundamental en la distribución de los recursos, la regulación de las carreras y el establecimiento de prioridades. Ya en la década de 1980 el Estado interviene fuertemente en la formulación y ejecución de políticas específicas para el desarrollo de la investigación en la universidad, además de la financiación. En este contexto, se crean sistemas de evaluación de la investigación científica que penetran en las instituciones universitarias, afectando el desarrollo de dicha actividad, las carreras académicas y el conjunto del sistema de educación superior.

Los trabajos desarrollados en el marco del PIDAAL han demostrado que para comprender la lógica de funcionamiento de los campos científicos periféricos es necesario tomar distancia de una interpretación simplista sobre la dependencia académica que considera un centro activo y productor de conocimiento y una periferia pasiva receptora e importadora de ideas; y lo mismo cuenta para el caso de los sistemas de evaluación de la actividad científica. Si bien la primera base de información sobre el desarrollo científico de las revistas cuya información correspondía mayoritariamente a la academia estadounidense (creada en 1959, actualmente Web of Science Thomson&Reuters- y su Science Citation Index -SCI) jugó un rol central en la definición e internacionalización de los criterios de evaluación; sin embargo, las transformaciones recientes en la circulación internacional del conocimiento han diversificado la periferialidad científica a tal punto que es necesario revisar las perspectivas tradicionales que tienden a identificar el desarrollo científico con el crecimiento en términos de publicaciones/impacto en las revista***s mainstream*** (Beigel, 2018).

4 Hemos renombrado las Comisiones Regionales con letras para evitar identificarlas y mantener el anonimato de las observaciones y las entrevistas realizadas.

En el caso argentino, por ejemplo, se han ido construyendo circuitos segmentados de publicación científica (Beigel y Salatino, 2015; Salatino, 2018) que profundizaron la división entre dos estilos de producción y circulación de conocimiento cada vez más diferenciadas: uno, internacionalizado desconectado de la agenda local y valorado fuertemente en el Conicet donde siempre han dominado las ciencias exactas y naturales; otro, conformado en circuitos locales relativamente aislados de los debates internacionales con mayor anclaje en las universidades del interior del país, y especialmente en las ciencias sociales y humanas (Beigel, 2018). En trabajos previos (Bekerman, 2013; 2018) hemos demostrado que el origen de la separación de carreras diferenciadas en el Conicet y en las universidades se encuentra en la política científica implementada por la última dictadura militar, la cual transfirió recursos financieros al organismo descentralizado creando más de cien institutos bajo su órbita al tiempo que desfinanció las universidades nacionales. Ambos perfiles conviven en el campo científico argentino[5], mostrando que existe una fuerza o lógica endógena, aquello que Bourdieu (2003) denomina el propio ***nomos*** del campo, que está en permanente tensión con las fuerzas exógenas (en este caso, con las tendencias globales o "universalizantes"). Estas tendencias autónomas y heterónomas, y por lo menos dos principios de legitimación diferentes, han caracterizado a las elites académicas y coexisten en el interior de un campo estructuralmente heterogéneo, signado por fuertes asimetrías disciplinares, institucionales y regionales (Beigel, Gallardo y Bekerman, 2018).

Surgimiento y estructura normativa del PROINCE.

Las universidades argentinas, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, se caracterizan por su carácter profesionalista y a pesar de los esfuerzos que se han hecho a lo largo de la historia para desarrollar la investigación, algunos datos indican que todavía el conjunto del sistema universitario tiene una fuerte deuda con esta actividad: según los últimos datos disponibles, tan solo el 12% de los docentes universitarios tiene dedicación exclusiva y apenas el 9% de los docentes incentivados en el PROINCE son categoría I y el 14% categoría II, mientras que las categorías inferiores, correspondiente a personas que se están iniciando en la investigación o que tienen escasa producción científica, representan en conjunto el 76% (SPU, 2013). En la década del noventa se introdujeron reformas, en el sistema de educación superior y en el complejo científico-tecnológico, orientadas a vincular la evaluación de la investigación y la docencia con el financiamiento. El encargado de definir la política de evaluación en las universidades fue el Ministerio de Educación a partir de la acción de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), fundada en 1993; la cual creó el Programa de Incentivos a los docentes-investigadores en las universidades públicas[6], como respuesta a un relevamiento para determinar la situación en la que se encontraba la investigación en las universidades que reveló serias carencias en esta actividad (SPU, 1999). El programa fue puesto en marcha a partir de 1994 y desde ese momento se han abierto convocatorias en seis oportunidades: 1994, 1998, 2004, 2009, 2011 y 2014.

5 La descripción de estos perfiles contrapuestos tiene fines analíticos; no existen de manera pura en la realidad, sino que encontramos una multiplicidad de matices y grises entre un extremo y el otro que conviven en el campo científico-universitario.

6 Decreto N0 2427 del PEN en noviembre de 1993.

El PROINCE se proponía incrementar las tareas de investigación y desarrollo a nivel nacional, reconvertir la planta docente en las universidades, fomentar la mayor dedicación de la actividad universitaria y la creación de grupos de investigación (Considerandos, Decreto N^{0} 2427). Para cumplir estos objetivos el programa otorgaba un plus salarial a los docentes que participaran en un proyecto de investigación acreditado, dictaran cierto número de horas de clase y atravesaran un proceso de evaluación de sus antecedentes y su producción (categorización) que era paralelo al sistema de concursos y que permitía el acceso a un escalafón adicional al de los cargos docentes, conformado por una jerarquía de categorías equivalentes de investigación (CEI). Desde 1997 se definieron categorías desde la I a la V, siendo las dos primeras (I y II) habilitantes para formar parte de un Banco de Evaluadores que son quienes realizan la evaluación ex post, juzgando la trayectoria de los docentes postulados y asignando la CEI (Sarthou, 2014; 2016).

La SPU otorgó un rol importante al CIN como instancia de discusión de los primeros borradores del programa y buscó el acuerdo de las universidades tanto por su carácter autónomo como por su valor estratégico para su efectiva aplicación (Prati, 2003). Así, en los inicios, la categorización la realizaba cada universidad en base a la interpretación diversa de los criterios de evaluación propuestos por la SPU y, además, existía una categorización automática según una tabla de equivalencias para los docentes pertenecientes al Conicet y la Cic que obtenían sus categorías sin someterse a la evaluación por pares. Estos mecanismos derivaron en conflictos surgidos por la falta de precisión y unificación de los criterios y, como consecuencia, el Ministerio de Educación convocó a una comisión de académicos que habían participado como evaluadores para discutir la aplicación de los criterios de evaluación (Carrizo 2011). El resultado fue la sanción del primer Manual de Procedimientos, por Resolución Ministerial N°2307/97, que reemplazó la normativa existente y organizó los criterios de evaluación en condiciones cualitativas y condiciones cuantitativas para cada categoría. Estos requisitos han sufrido modificaciones en 2003, 2008 y 2014, las cuales analizaremos más adelante. Además, quedaba establecido que la autoridad de aplicación era la SPU junto con la Secretaría de Ciencia y Tecnología hasta 2007 cuando la contraparte pasó a ser la Secretaría de articulación científico-tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT).

La instancia de mayor jerarquía en el proceso de categorización es la Comisión Nacional de Categorización (CNC), dependiente del Ministerio de Educación y conformada por los presidentes de cada una de las CRC (que son siete siguiendo la delimitación establecida para los CPRES: Noroeste, Noreste, Centro Este, Centro Oeste, Metropolitana, Bonaerense y Sur); dos representantes de la SPU y dos de la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica; coordinada por un presidente rentado. Es la encargada de definir los criterios de categorización; asesorar y supervisar la aplicación de esas pautas; resolver los recursos de apelación que se presenten contra las resoluciones de las CRC. La normativa establece que la CNC estará asesorada por una Comisión integrada por 9 miembros (4 por el CIN, 2 por el Ministerio de Educación, 2 por el MINCYT y un miembro de la CNC) (Art. 3), sin embargo, esta comisión nunca se conformó. La CNC y el CIN constituyen espacios de disputa en la definición de los criterios de evaluación y sus vínculos revelan tensiones. Un entrevistado sostenía: ***"…qué tiene que hacer el CIN con una propuesta en la CNC, el manual de procedimientos establece que la autoridad de aplicación tiene una comisión asesora (…) y el CIN nunca designó (…) Es que nunca se interesó por el***

programa (…) que se dejen de joder, que nombren a sus representantes…" (Entrevista, informante clave, 22/02/17). Por el contrario, un miembro de una Comisión Regional de Categorización durante una charla con los evaluadores decía que, precisamente, el ámbito apropiado para debatir sobre el PROINCE es la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte del CIN (Notas de observación, Comisión Regional D, 22/11/16). En esta línea, una entrevistada decía: *"…la CNC entiende en los procesos de categorización pero no necesariamente debería entender en la normativa (…) es una comisión operativa de gestión de la categorización en curso, pero de alguna manera ha tomado algún rol más de asesor porque nunca se constituyó la otra comisión (…) el CIN como que reclama más protagonismo en el tema del programa, del manual y de la cuestión política, digamos, del incentivo"* (Entrevista, miembro Comisión Regional C, 14/1/16).

La segunda instancia para la categorización está constituida por las Comisiones Regionales de Categorización (CRC), integradas por tres representantes de la región, uno de los cuales la preside e integra la CNC como su representante –generalmente este rol es ocupado por el secretario de C y T de la universidad anfitriona, que organiza el proceso de categorización-; dos representantes de la CNC y dos de la SPU que no pertenezcan a la misma región ni integren la CNC. Entre las funciones de las CRC están la coordinación de la categorización; la conformación de los comités de evaluadores y la asignación de las categorías propuestas por estos.

La tercera instancia está conformada por los Comités Evaluadores (CE), integrados por docentes investigadores categorías I y II (Banco de Evaluadores). Las CRC conforman tantos comités evaluadores como sean necesarios en función de la cantidad de carpetas a evaluar, y atendiendo a veces con mayor rigurosidad que otras a dos criterios básicos: la composición multidisciplinar (la normativa establece una mayoría disciplinar y una minoría extra disciplinar) y regional (más de la mitad de sus miembros deben ser externos a la región). La mecánica del proceso de categorización establece que los comités evaluadores realizan la evaluación y "recomiendan" una categoría y la CRC es la encargada de asignarla. La CRC no puede evaluar, sino que anula o acepta la evaluación realizada en los comités por los evaluadores.

Como mencionamos anteriormente, en el Manual de Procedimientos se especifican los requisitos cualitativos y cuantitativos necesarios para acceder a cada categoría del PROINCE. Durante la última convocatoria 2014-2015, objeto de nuestro análisis, se empleó el último Manual, aprobado en 2014 por Resolución N°1543 del Ministerio de Educación, el cual incorporó cambios fundamentales en los requisitos cuantitativos y cualitativos[7]. Entre los primeros, subió el puntaje para acceder a la categoría I, pasando de 1100 en 2008, a 1200 en 2014. Algunos agentes involucrados en el proceso de categorización consideran este cambio como una reducción a la accesibilidad de la categoría I, una suerte de elitización de esa categoría; para otros, este cambio de puntaje no cerró puertas porque estuvo acompañado de una diminución de las exigencias cualitativas, como veremos enseguida. Para los docentes categoría I se incluyó una nueva cláusula por la cual quienes obtengan o hayan obtenido esta categoría en dos categorizaciones consecutivas, podrán mantenerla hasta su desvinculación del programa. Las categorías II, III y IV mantuvieron sus puntajes (750, 500 y 300 respectivamente) y la categoría V se desdobló: en caso que el postulante quiera permanecer en esta categoría tiene que reunir 150 puntos y en caso que el postulante quiera ingresar por primera vez se eliminaron

7 También hubo cambios en los puntajes asignados a cada uno de los ítems/aspectos establecidos en la grilla de evaluación, los que serán analizados en un trabajo posterior.

los 100 puntos que antes eran necesarios dejando sólo los requisitos cualitativos y excluyendo estas postulaciones de la evaluación por pares. Esto agiliza una gran parte de las postulaciones iniciales a esta categoría porque es la propia universidad la que fiscaliza que se cumplan esos criterios cualitativos y envía esas carpetas a la CRC para que asigne la categoría.

Entre los requisitos cualitativos se flexibilizaron las exigencias de acceso a las categorías superiores. Para la categoría I anteriormente se requería haber dirigido como mínimo dos tesis de posgrados mientras que el nuevo Manual exige haber dirigido una y dirigido o co dirigido otra; además, permite reemplazar este requisito por una labor continuada de 12 años de formación de recursos humanos acreditada mediante un informe. Para la categoría II que anteriormente era un requisito haber dirigido una tesis de posgrado, la nueva norma estipula haber dirigido o co-dirigido una tesis o acreditar una labor continuada de formación de recursos humanos durante 8 años[8]. El resto de las categorías mantuvieron los requisitos preestablecidos: para la III, haber dirigido o coordinado un proyecto de investigación o acreditar 8 años de formación de recursos humanos; para la IV, tener un doctorado aprobado o demostrar una labor de investigación; para ingresar a la categoría V, participar en un proyecto de investigación o poseer una beca de investigación o ser alumno de una maestría o doctorado; y para permanecer en la categoría V, participar de al menos un año en un proyecto acreditado o haber sido becario o tener tesis de maestría o doctorado aprobadas. En todos los casos es necesario tener un cargo docente rentado.

Las modificaciones implementadas dispararon tensiones latentes vinculadas a las heterogeneidades del sistema universitario. Un miembro de una CRC sostenía que esas modificaciones hicieron más laxos los criterios de evaluación: *"yo he visto mucha flexibilización del programa (…)…si no tienen la tesis, pueden tener 8 años; si no pueden tener dos tesis, puede traer 12 años blablablá….(…)voy hablar de las ciencias sociales (…) que la parte investigativa es más bien, en términos generales, solitaria, empezó a promover una mayor dedicación al tesista, porque como tiene una puntuación ser director de tesis finalizada, entonces mucha gente que decía no, no tengo tiempo, no, no quiero, empezó a buscar eventuales tesistas y empezó a presionar para que efectivamente trabajen y para que efectivamente presentaran las tesis. Pero con esto de que puede ser sustituido con 8 años o 12 años, entonces eso vuelve a decaer…"* (Entrevista, miembro Comisión Regional F, 4/10/16). En el mismo sentido, otro entrevistado nos decía que los cambios en los requisitos cualitativos pueden perjudicar al sistema al permitir un acceso menos restringido a las categorías superiores: *"…yo le planteé una vuelta en el CIN (…) les planteé qué pasaría si todos fuéramos I, ¿quieren ser I? Todos I, es como en el CONICET si todos fueran superior no tendría sentido, o sea, ¿Usted qué quiere ser, I? Acá está. Se acabó la historia. Plancha…"* (Entrevista, informante clave, 23/11/16). Contrariamente, otros agentes sostienen que estos cambios en la normativa atienden especificidades disciplinares e institucionales: *"…codirigir a veces es más que dirigir (…) esa era una gran discusión (…) y otra que tenía que ver con las disciplinas, con doctorados recientes, con los cuales era obvio que no iban a tener doctores, caso arquitectura, caso artes, era una de las más desfavorecidas, donde el doctorado en la UBA hace muy poco*

8 Estos cambios retrotraen la normativa a sus inicios cuando los requisitos exigían "la formación de recursos humanos", lo cual generaba conflictos por ser un criterio poco preciso. Como respuesta, se buscó operacionalizarlo a través del conteo de la cantidad de tesis dirigidas, disparando disconformidades por parte de universidades pequeñas o disciplinas con escasa tradición de posgrados. La re-incorporación de la formación de recursos humanos es un claro reflejo de las tensiones y el carácter dinámico del proceso de definición de los criterios de evaluación.

que existe, los arquitectos doctores en la UBA son contados con las manos, entonces era lógico (…) y después, digamos, que muchos casos, puede haber mucha formación de recursos humanos que igual sea significativa, por más que no haya llegado a dirigir una persona que termina una tesis" (Entrevista, informante clave, 4/10/16).

Dinámica de las evaluaciones en las regionales y conformación de los comités evaluadores

El trabajo empírico que hemos realizado nos ha permitido conocer el modo de funcionamiento de las comisiones regionales y los comités evaluadores y ha sido un insumo fundamental para reflexionar sobre algunas tensiones y límites del programa durante el proceso de categorización.

Habíamos mencionado que los docentes-investigadores pertenecientes a las dos categorías superiores conforman un Banco de Evaluadores (BE) que -según los últimos datos disponibles- alcanzaban un total de 7023 pertenecientes a las diversas áreas disciplinares. El BE disponible en la SPU presenta serios problemas con la actualización de la información. En la Comisión Regional D la persona encargada de la logística nos decía que en ocasión de convocar evaluadores del área de antropología envió 300 correos electrónicos (correspondientes al total de personas de esa área) de los cuales 200 fueron rechazados debido a direcciones incorrectas, personas jubiladas u otros motivos. En otra regional nos decían: "*… muchos del banco de evaluadores son personas que ya están fallecidas o que están jubiladas"* (Entrevista, miembro Comisión Regional E, 25/10/16). Esta cuestión no es menor si consideramos que las piezas claves del proceso de categorización son los evaluadores.

Respecto a la conformación de los comités evaluadores, hemos observado que discursivamente los presidentes de las CRC asumen los criterios establecidos en el Manual de Procedimientos (que establece un mínimo de 3 personas, con mayoría disciplinar y más de la mitad externos a la región, debiendo los evaluadores regionales abstenerse de intervenir en la categorización de docentes de su propia universidad), pero en la práctica intervienen otros factores en la selección de los evaluadores, con mayor o menor peso dependiendo de cada comisión regional. Uno de ellos es la cercanía geográfica respecto de la universidad donde se realiza la evaluación, lo que permite optimizar recursos. La desventaja radica en que muchos evaluadores comparten con los evaluados ciertos espacios académicos, y eso interfiere, inevitablemente, en la evaluación. En otra regional nos decían: *"…nosotros en realidad lo que miramos es una cuestión bien pragmática, que haya conexiones de colectivo directo, que haya vuelos, de la UBA nos cuesta mucho traer gente categoría I, o sea que en general traemos II, porque los I son como muy top y están muy ocupados y no vienen*." (Entrevista, miembro Comisión Regional C, 14/11/16). Otro criterio interviniente es la edad; en algunas comisiones sostienen que los evaluadores de mayor edad aceptan más fácilmente porque "*se lo toman como unas vacaciones*", en otras comisiones prefieren convocar a personas jóvenes porque están más predispuestas a cumplir con la tarea. Otro criterio que prevalece es convocar a "*personas conocidas", "cercanas", "de confianza*" para los miembros de la comisión regional, esto facilita la aceptación por parte de los evaluadores y, sobre todo, la tarea de evaluación. En algunas regionales utilizan como incentivo el ofrecimiento

de mayores comodidades durante la estadía o la organización de salidas turísticas, aunque en todas las regionales existe un descontento por la escasa disponibilidad de recursos disponibles.

En relación a la distribución regional de los evaluadores convocados un entrevistado nos decía: "***se pueden tener locales, pero tenemos que tener cuidado de que no tengan carpetas de nuestra universidad (…) entonces nosotros preferimos traer extra regional todos, aparte da mucho más transparencia porque la región es pequeña y nosotros nos conocemos***" (Entrevista, miembro Comisión Regional C, 14/11/16). En la práctica este criterio se cumple de manera más o menos estricta dependiendo de la regional. En algunos casos hemos observado que las carpetas de postulaciones están separadas por color para identificar la universidad de procedencia y evitar errores en la asignación de una carpeta a un evaluador de la misma universidad; mientras que en otras comisiones hemos visto que se filtran carpetas a evaluadores de la misma universidad.

El componente extra disciplinar de los comités evaluadores funciona de manera diferente en cada una de las CRC. En algunas evalúan a la par de los miembros disciplinares valorando los antecedentes del postulante, aunque en general ante situaciones conflictivas prevalece el juicio de los pares disciplinares: "***…en el caso mío, no pertenezco a este campo curricular. Soy de otra área. Sigo todo el proceso, pero cuando surge algo específico de la disciplina por resolver, son ellos*** [en relación a sus compañeros] ***quienes determinan. Son los verdaderos conocedores de las incumbencias y límites disciplinares"*** (Notas de observación, Comisión Regional E, 25-27/10/16). En otras regionales, la evaluación está a cargo exclusivamente de los miembros de la disciplina y los extra disciplinares firman la planilla de evaluación con el objetivo de cumplir el requisito formal de la conformación de los comités, pero no participan en la evaluación: "***nos hemos manejado de acuerdo a lo que indica el manual de procedimiento, que debe haber una mayoría externa y también una mayoría disciplinar, lo cual se conjuga a la hora de efectuar cada una de las actas. Después, ¿cómo es la composición de la comisión interna que trabaja? Bueno, eso por ahí varía. Puede haber mayor cantidad de internos, mayor cantidad de externos, mayor cantidad de disciplinares o extradisciplinares, pero luego la cuestión clave es como firman en el acta***" (Entrevista, miembro Comisión Regional B, 21/03/16). Podríamos pensar que la función del miembro extra disciplinar en los comités se orienta a controlar, fiscalizar y homogeneizar los criterios de evaluación; pero, en la práctica, hemos advertido que cuando se requiere tomar decisiones (por ejemplo, respecto a la relevancia de ciertas editoriales o congresos para la disciplina, los puntajes de las publicaciones, etc.) se impone la visión de los miembros disciplinares y las agentes extra disciplinares se muestran atomizados.

Durante las reuniones de evaluación, los comités están distribuidos en mesas redondas en uno o varios salones. Cada mesa tiene cajas con carpetas y rótulos en los cuales se identifica la disciplina, los nombres y pertenencia institucional de los evaluadores y cada uno recibe material necesario para la evaluación: hojas, lápiz, goma, lapicera, calculadora, normativa del programa. Además, todas las comisiones entregan un trabajo, que es de uso opcional pero hemos observado que la totalidad de los evaluadores lo consultan, consistente en una grilla de evaluación con puntajes máximos y mínimos sugeridos para cada ítem. La elaboración de este trabajo tiene su origen en una iniciativa de la CNC en la convocatoria de 2009 cuando ***"…surge la idea de que teníamos que hacer algo para que usen los evaluadores y que sea un criterio***

único (…) la idea era homogenizar la asignación de las categorías en todo el país (…)lograr un consenso de que un paper valiera lo mismo para los bioquímicos del Conicet y para los sociólogos de humanidades ad-honorem, que tuviera el mismo valor, y bueno, así se generó esto como un trabajo de consenso" (Entrevista, informante clave, 22/02/17)

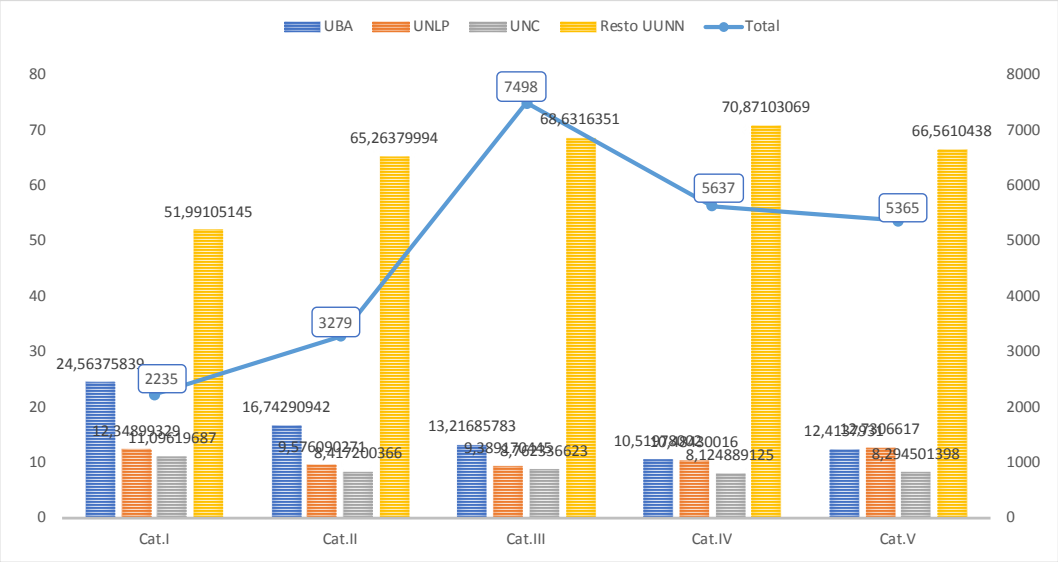
La reunión de evaluación, con una duración promedio de 3 días, comienza con una exposición del presidente de la comisión regional en la cual explica los requisitos cualitativos y cuantitativos para cada categoría; luego los comités disciplinares comienzan las evaluaciones. En general, abordan una carpeta entre todos los miembros discutiendo en vos alta los criterios de asignación de puntajes en cada ítem y, luego, continúan evaluando individualmente y en silencio el resto de las postulaciones. La evaluación va adquiriendo, entonces, una dimensión burocrático-administrativa, donde los evaluadores aplican criterios preestablecidos y colocan puntajes. En algunas regionales, los miembros de la CRC están presentes atendiendo las dudas que surgen por parte de los evaluadores y revisando todas las evaluaciones con el objetivo de advertir errores en la suma de los puntajes o en las consideraciones cualitativas. En otras regionales, por el contrario, los miembros de la Comisión se reúnen a posteriori de las evaluaciones; en algunas, revisan todas las carpetas evaluadas y, en otras, examinan sólo las postulaciones que consideran que podrían derivar en reconsideraciones por diversos motivos: asignación de una categoría inferior a la solicitada, cumplimiento del puntaje para determinada categoría pero no del requisito cualitativo, o viceversa, entre otros.

El vínculo establecido entre la comisión regional y los comités evaluadores varía en cada regional; en algunas hemos detectado una incidencia más directa y explícita en la orientación de las evaluaciones, en otras, observamos mayor autonomía por parte de los evaluadores: *"Nosotros…fiscalizamos que el proceso esté bien realizado, ¿nosotros qué miramos?, que, por ejemplo, si hemos pactado en la nacional que a los doctorados le vamos a dar hasta 200 puntos, que de repente no le den 300, porque estaríamos evaluando distinto a otras comisiones, o la suma, que la suma está bien hecha, que no se hayan olvidado de evaluar ítems, y que realmente hayan cumplido los requisitos cualitativos. Por ejemplo, a veces pasa que la persona tiene más puntaje de lo que corresponde en esa categoría, entonces es deber nuestro ver si no le corresponde una categoría más alta. Son ellos son* [en relación a los comités evaluadores] *los que tienen la última palabra de la evaluación"*. (Entrevista, miembro Comisión Regional E, 04/10/16). Los evaluadores también manifiestan actitudes diversas, en algunos casos acatan pasivamente las recomendaciones de la comisión regional y en otros defienden su autonomía: "*Nosotros somos comisión consultora (…) Somos la comisión nosotros, nos tienen que respetar. Ellos nos marcan lineamientos generales nada más (…) Ellos no están de acuerdo con nuestro criterio. Pero bueno, que ellos le pongan no admitido, pero nosotros no vamos a firmar lo que ellos digan cuando no estamos de acuerdo.."* (Notas de observación, Comisión Regional A, 23-15/08/16). Una de las CRC adopta una modalidad particular realizando una tarea previa a la que realizan los evaluadores, donde verifican los requisitos cualitativos (por ejemplo, los 8 o 12 años de trayectoria) y asignan puntajes a ciertos ítems como la gestión, docencia, formación académica, etc.

Docente-investigador o investigador-docente: acerca de los capitales en disputa

El PROINCE está destinado exclusivamente a docentes pertenecientes a universidades nacionales de gestión pública que desarrollan tareas de investigación; la categoría docente-investigador se instaló junto con la creación y puesta en marcha de este programa. Según los últimos datos disponibles, correspondientes a 2012, había 24.014 docentes-investigadores que percibían el incentivo (SPU, 2013) y su distribución institucional era desigual y fuertemente concentrada en tres universidades antiguas y prestigiosas: UNLP (17%), UBA (14%) y UNC (9%). Además, las categorías superiores eran minoritarias (9% categoría I y 14% categoría II), mientras que la categoría intermedia (III) representaba el 31%, la categoría IV el 23% y la categoría inferior el 22%. Contrario al lugar común que haría pensar que las universidades más numerosas tendrían mayor proporción de docentes incentivados en todas las categorías, la distribución de las categorías según universidades muestra que la UBA concentra mayores proporciones de docentes-investigadores con categoría I y que disminuye a medida que desciende la jerarquía de las categorías (Gráfico 1). Esto, sumado a otros datos de matrícula de posgrado, proporción de investigadores CONICET en esa universidad, cantidad de institutos, etc., nos estaría mostrando el fuerte rol que la UBA posee como formadora de elites académicas (Bekerman, 2018). La distribución disciplinar de los docentes incentivados refleja una fuerte presencia de las ciencias sociales y humanas (36%); luego las ciencias naturales (31%) y con una gran distancia siguen: ingeniería y tecnología (14%), agrícolas (11%) y médicas (8%).

Gráfico N°1: Docentes-investigadores incentivados según categoría y universidad, 2012, %



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico SPU. 2013

Inmersos en este escenario de asimetrías y desigualdades, los docentes-investigadores van construyendo sus trayectorias académicas que se van definiendo, en gran parte, por el prestigio asignado por el resto de la comunidad de pares. Pero, ¿de dónde proviene o en que se basa ese prestigio? Siguiendo a Beigel (2017) podríamos diferenciar analíticamente dos perfiles opuestos de producción

y circulación de docentes-investigadores que van configurando su prestigio en base a capitales disímiles. Uno de ellos, sostenido sobre un prestigio científico "internacional", nacionalmente reconocido, nutrido de saberes propios del oficio del investigador/becario de una institución como el Conicet y un tipo particular de capital social (relaciones con equipos de investigación reconocidos, participación en comisiones asesoras, asociaciones académicas, revistas científicas), cuya carrera depende de una competencia nacional sujeta a los criterios del sistema académico mundial, tales como publicar en revistas indexadas, preferentemente en inglés y en circuitos mainstream, medidas según su factor de impacto y los rankings[9]. El otro, basado en un prestigio académico local, institucionalmente reconocido, nutrido de saberes propios de la cultura universitaria y de otro tipo de capital social (relaciones con el poder universitario, participación en comités y redes universitarias) cuya carrera está regida por reglas de cada universidad y depende de la trayectoria docente, la participación en la gestión institucional y, en menor medida, de la investigación o las publicaciones que pueden ser en español y en revistas no indexadas. La autora argumenta que "*ambos perfiles concentran poder de instituir y consagrar, pero detentan capitales poco transferibles: un profesor titular de una universidad de provincia con antecedentes de gestión y de docencia perdería seguramente un concurso para ingresar al Conicet, mientras que un investigador de Conicet con muchas publicaciones internacionales (pero sin antecedentes docentes) puede perder un concurso en una universidad de provincia*" (11). En el mismo sentido, podemos pensar que, un investigador independiente de Conicet que se postula en el PROINCE pero no tiene la antigüedad docente suficiente podría quedar excluido de la categoría III (y en consecuencia quedaría inhabilitado para dirigir proyectos en la universidad); al tiempo que un docente con categoría alta en el PROINCE (debido a su abultada trayectoria en docencia y con publicaciones en revistas locales o no indexadas) probablemente no accedería a la carrera de investigador en el Conicet. Esta tensión, que en la grilla de evaluación del PROINCE aparece reflejada en la distinción entre producción científica y producción en docencia, surgió en varias de las entrevistas que realizamos durante nuestro trabajo de campo. Por ejemplo, cuando los evaluadores advertían que se evaluaba con la misma vara la producción científica de docentes que sólo pertenecen a la universidad y de aquellos que, además, son investigadores del Conicet: "*Eso es lo que yo le veo a este sistema de evaluación. Que, por ahí, es muy injusto hacia los docentes que solo somos docentes. Y es muy benévolo con aquellos que vienen de Conicet y a lo mejor tienen un cargo simple y con eso entran justo para el Incentivo y ganan rápidamente las categorías altas (…) …se van en el paper, dejan la vida por el paper, y que la Universidad la manejen los otros. Claro y los otros manejamos la Universidad y después el mismo sistema nos castiga (…) Entonces, esto es muy agresivo hacia el docente. Hacia el docente puro, no?*" (Entrevista, evaluadora Comisión Regional A, 28/08/16). También, esta tensión fue visible en aquellas postulaciones de docentes pertenecientes al Conicet, cuyo perfil era claramente el de un investigador, que se esforzaban por distribuir sus producciones de manera tal que les permitiera completar en el formulario los aspectos correspondientes a la producción en docencia.

9 Destacamos que según datos del 2014 el 73% de los investigadores del Conicet tienen cargo docente, es decir, se desenvuelven en ambas instituciones y muchos de ellos cumplen el rol de evaluadores en el PROINCE porque detentan las categorías más altas (I o II).

La profesión académica se va configurando en interrelación con el contexto y, en este sentido, Vaccareza (2000) hace una diferenciación entre las universidades orientadas a la investigación, donde el prestigio proviene de la producción de conocimiento (el prestigio académico depende del prestigio de la comunidad científica) frente a las universidades argentinas, donde existe una tensión entre la disociación (característica de la última dictadura militar) y la asimilación (intentos por introducir la investigación entre la incumbencias del docente) entre la profesión científica y la profesión académica. Así, en nuestro particular contexto universitario, encontramos docentes-investigadores que despliegan estrategias tendientes al "mantenimiento del rol" conviviendo con aquellos que buscan una "reproducción ampliada del rol". En el primer caso, los docentes se orientan al cumplimiento de determinados deberes (como el dictado de cierto número de cursos, la publicación de determinado número de papers, la atención de algunos becarios y tesistas, contar con proyectos de investigación aprobados y, por lo menos, mínimamente financiados) o buscan logros que pueden implicar cambios en las relaciones de poder y autoridad del sujeto en la organización (consecución de una carrera académica en términos de ascenso en la escala de cargos, ampliar el espacio del laboratorio, aumentar el número de investigadores a cargo, obtener financiamiento y equipamiento de valor significativo); pero, ambos tipos de pautas suponen el progreso del curriculum vitae, y aunque la última implica interacciones competitivas y desplazamiento de competidores en la organización, en ambos casos se trata de mecanismos de mantenimiento del rol. De manera que, la supervivencia del actor en la organización no depende de las estrategias de logro por encima de la exigencia mínima de mantenimiento porque la universidad no es una organización orientada hacia la productividad. En el segundo caso ("reproducción ampliada del rol"), las estrategias se orientan a la conquista de una mayor hegemonía en su organización, una elite de la disciplina, la especialidad o la facultad, que desarrolla una racionalidad de incremento de autoridad y dominación.

Estos perfiles -los docentes con prestigio científico internacional o académico local y aquellos que despliegan estrategias de reproducción ampliada del rol o de mantenimiento del rol- coexisten en el espacio universitario y están atravesados por la lógica del PROINCE que tiende a otorgar las categorías máximas a quienes poseen abultadas trayectorias docentes (y, lógicamente, realizan algo de investigación porque es un requisito del programa) y a los investigadores de Conicet con algún cargo docente, cuyos antecedentes en producción científica les permite acceder rápida y fácilmente a esas posiciones. En este sentido, podemos pensar que el PROINCE aplica un instrumento (categorización) que tiene a ser conservador o reproductivo, es decir, que contribuye a profundizar las jerarquías existentes.

"Incentivo del incentivo": reconocimiento y barrera de entrada al sistema

En sus inicios el programa fue recibido con ciertas resistencias en algunas universidades, sin embargo, debido a la debilidad estructural de la profesión académica y el bajo nivel de remuneraciones, en muchos casos se produjo una suerte de compulsión al programa (Carullo y Vaccarezza, 1997). Pasados 25 años desde su creación, cabe preguntarnos ¿por qué tantos docentes del país se presentan a la categorización y por qué muchos de ellos aceptan ser evaluadores?

Diversos enfoques teóricos han intentado indagar cuál es la motivación de los científicos en la realización de sus investigaciones. Merton (1942) consideraba que los científicos actúan según un ***ethos*** basado en 4 valores o normas imperativas (universalismo, comunalismo, desinterés y escepticismo organizado). Desde otra perspectiva, Latour y Woolgar (1995) sostenían que los científicos buscan credibilidad, es decir, acrecentar los créditos obtenidos por sus producciones invirtiéndolos en aquello que genere mayor retorno. En esta misma línea, Knorr-Cetina (2005) postuló que los científicos actúan en función de variables transcientíficas, redes sociales simbólicas, que van más allá de los límites de la comunidad o campo científico. Por su parte, Bourdieu (1992 [1976], 1999 [1997]) consideró que los agentes que actúan en el campo científico -que es un campo de producción simbólica y por lo tanto un espacio de poder- despliegan sus estrategias (de sucesión o de subversión) en función de la posición que ocupan y participan en una constante lucha por la dominación, científica y política a la vez. La búsqueda de la acumulación de saberes y conocimiento es inseparablemente búsqueda de reconocimiento y deseo de hacerse un nombre, la competencia técnica y el conocimiento científico funcionan de manera simultánea como instrumentos de acumulación de capital simbólico.

Estos postulados teóricos nos sirven para ir siguiendo pistas que nos ayuden a comprender cuál es la ***illusio*** que hace posible el funcionamiento del RPOINCE y que los agentes sigan apostando sus capitales en ese juego. En este sentido, el trabajo etnográfico que hemos realizado nos permite decir que la obtención de las categorías superiores del programa funciona como una fuente de prestigio, de reconocimiento, entre los miembros del campo académico y como estímulo y elemento de jerarquización de los docentes-investigadores. En los inicios del programa, el plus salarial promediaba el 40% del sueldo, pero actualmente el valor del incentivo es irrelevante en términos económicos: ***"…por ejemplo, un titular con antigüedad y dedicación exclusiva cobraba más o menos $2000 por mes y el incentivo era de $1000 por mes, y hoy sigue siendo $1000 por mes, una cosa delirante, (…) ya no incentiva a nadie…***". (Entrevista, miembro Comisión Regional D, 23/11/16). De manera que continúa vigente casi exclusivamente la dimensión simbólica del incentivo que, en palabras de un evaluador se expresa de la siguiente manera: ***"el programa ayuda a poner orden en el claustro docente. O sea, todos somos profesores titulares pero no es lo mismo un titular categoría I que un titular categoría III, entonces todos somos titulares pero llegado el momento yo tengo tres plumas más que vos…"*** (Entrevista, evaluador Comisión Regional A, 24/08/16) o "***…desde el punto de vista monetario, un reconocimiento en este momento no hay, así que lo único que queda es decir: "yo soy tres, soy dos, soy uno". Y por otro lado, si eso es así, a mí me parece bueno, porque el que es II quiere pasar a I. Entonces o te propones para rector y tenes 120 puntos o empezas a hacer papers…"***(Entrevista, miembro Comisión Regional E, 04/10/16). En universidades donde no existe una carrera docente[10], el PROINCE funciona como un elemento de movilidad ascendente favoreciendo trayectorias en las cuales la universidad limita el ascenso en el cargo docente: el caso de un docente JTP que alcanza una categoría alta en el PROINCE. De manera que tenemos que pensar el incentivo en clave de capital simbólico, reconocimiento, tanto para los postulantes

10 Para profundizar sobre la conceptualización de la carrera docente y las universidades argentinas que la han implementado, ver De La Fare, M., Rovelli, L. y Lenz, S. (2012). Un estudio exploratorio sobre los regímenes de Carrera Académica/Docente en las Universidades Nacionales. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata. Disponible en: **https://www.aacademica.org/000-097/459**

como para los evaluadores, porque las condiciones materiales del programa no son atrayentes. Adelantamos este tema cuando analizamos la conformación de los comités evaluadores: *"el programa de incentivos ... no genera satisfacciones, el evaluador está totalmente desgastado, lo llamamos a evaluar durante 3 días (...) no podía decirle que venga el día anterior porque no me dejaban pagarle (...).. el evaluador se siente maltratado...y ¿el postulante?, ya el solo hecho de cargar el currículum que en ese momento hubo como siete versiones, no lo terminaron de actualizar nunca, quedaba mal, (...) el personal está agotado, entonces es un proceso gigante ..."* (Entrevista, informante clave, 04/10/16).

Otro elemento que funciona como estímulo para participar en el programa tiene que ver con los requerimientos del sistema universitario y el engranaje administrativo del cual el PROINCE forma parte: "*A ver, lo que hace que tantos nos presentemos a la categorización es que no nos queda otra, a ver, claro, porque si vos no estás categorizado, no podes acceder a dirección de proyectos en muchos casos, no podes acceder a dirección de becas, no podes acceder a concursar subsidios de proyectos de investigación, a eso me refiero, es decir, el sistema nos cierra absolutamente. Por eso te digo, no es un tema económico ni simbólico, no, son las reglas del juego que nos viene imponiendo el sistema, así de simple*." (Entrevista, evaluador Comisión Regional E, 05/10/16). En definitiva, las categorías del PROINCE funcionan como barrera de entrada o acceso al financiamiento de proyectos, a formar parte de los comités evaluadores, a mejorar las condiciones para los concursos, etc.

Comentarios finales

La bibliografía disponible en relación al PROINCE ha demostrado que este programa ha tenido efectos positivos en términos de expansión de las actividades de investigación y, simultáneamente, ha generado consecuencias menos favorables en el sistema universitario. Partiendo de estas indagaciones previas, nuestro trabajo se propuso avanzar hacia un análisis ***in situ*** del funcionamiento del programa y de la percepción de quienes participan desde adentro: gestores, ejecutores, organizadores y evaluadores a quienes entrevistamos durante nuestro trabajo de campo. Lejos de cerrar nuestro análisis con juicios de valor o afirmaciones normativas en relación al PROINCE, nos propusimos generar interrogantes, indagar, desarmar, desmenuzar este programa con el objetivo de conocer sus implicancias y, en un futuro, poder elaborar recomendaciones que resulten superadoras. Intentaremos reflexionar sobre algunos puntos que nos resultaron relevantes en este sentido.

El análisis de los cambios en la normativa del programa y los vínculos entre las instancias decisorias en sus diversos niveles jerárquicos, mostraron tensiones y el carácter dinámico del proceso de definición de los criterios de evaluación donde la relación de fuerzas entre instituciones y disciplinas fueron marcando los cambios de rumbo de la política. Allí se percibe la preponderancia del CIN en la definición de los criterios de evaluación, aunque en permanente disputa con la Comisión Nacional de Categorización -dependiente de la SPU- (donde los miembros históricos de larga data mantienen poder de decisión por sobre los gestores vinculados a los cambios de gobierno). Por su parte, el Mincyt mantiene un rol pasivo demostrado, por ejemplo, en la no designación de sus representantes en la comisión asesora de la CNC. Algunas áreas disciplinares han logrado abrirse un lugar en la grilla de evaluación como es el caso de Arte que es evaluado de manera diferente al resto de las disciplinas en relación a su producción. A su vez, las comisiones regionales

presentan diferencias en cuando al modo de organizar las evaluaciones y la conformación de los comités evaluadores que demuestra el peso de la autonomía universitaria en la implementación del programa.

Luego de revisar los alcances de los sistemas de evaluación científica analizados por numerosos autores -que ponen el énfasis en las implicancias de la evaluación por pares (peer review) utilizada sobre todo para el caso de proyectos o propuestas de investigación-, podemos decir que el PROINCE desarrolla un tipo de evaluación ***ad-hoc*** que se diferencia de la evaluación por pares expertos. En efecto, la conformación de los comités evaluadores está basada en criterios disciplinares amplios (grandes áreas), pero no se seleccionan (ni es viable por la complejidad y masividad del programa) expertos en temas o perspectivas específicas. Además, no evalúan de forma directa la calidad de la investigación que producen los docentes postulantes en base al contenido, sino que lo hacen indirectamente a través de la ponderación de las revistas o las editoriales, los títulos de los trabajos, su extensión, su divulgación en eventos científicos, etc. En relación a las publicaciones, la normativa del programa establece mayor puntaje cuando las producciones tienen referato y, en los hechos, algunos evaluadores realizan la evaluación en base a este único criterio y otros aplican -además- criterios de indexación de las revistas (al estilo evaluación en CONICET). Estas diferencias están vinculadas a la pertenencia disciplinar e institucional de los evaluadores.

Sin embargo, esta tensión entre criterios de evaluación institucionalmente diferenciados no tiene una injerencia tan fuerte debido a -por lo menos- dos motivos. Por un lado, algunos evaluadores adaptan o acomodan los criterios al contexto en el cual desarrollan la evaluación: ***"…no estamos exigiendo la indexación, cosa que sí hacemos en CONICET, tiene que ser indexada (…) nosotros eso ni lo miramos, porque si lo miráramos, tenemos que sacar a todo el mundo, bajarlos de categoría***…" (Entrevista, evaluador Comisión Regional E, 06/10/16); "…lo que no hay que hacer es transportar los criterios del Conicet a la universidad y de la universidad al Conicet" (Entrevista, evaluador Comisión Regional A, 23/08/16). Por otro lado, el programa establece puntajes máximos y mínimos predefinidos para cada ítem que limita la autonomía de los evaluadores y contribuye a profundizar un tipo de evaluación burocrático-administrativa, más que cognitiva. Esto deriva en una suerte de rutinización de los procesos de evaluación donde los evaluadores aplican un instrumento de política sin demasiada claridad en relación a los objetivos y los principios que la justifican desde el punto de vista político institucional: ***"... ni nosotros mismos entendemos bien cuál es el fin de esta categorización, se llama categorización docente, pero es una categorización de docentes en el área de investigación entonces tendría que llamarse categorización de investigación docente***" (Entrevista, evaluadora Comisión Regional E, 05/10/16).

En relación a los destinatarios del programa hemos advertido que conforman un grupo muy heterogéneo y desigualmente distribuido en términos regionales, institucionales y disciplinares lo cual es un claro reflejo del sistema universitario nacional. Lo que homogeniza este colectivo es la búsqueda del prestigio a través de la categorización: si bien el estímulo económico -que inicialmente sostuvo el programa- ha perdido su función, la totalidad de los docentes que desarrollan tareas de investigación buscan categorizarse e insertarse en este sistema de jerarquización docente adaptando sus curriculums a los requerimientos del programa. En paralelo, las categorías funcionan como puerta de entrada o acceso a determinadas cuestiones

fundamentales para la vida académica, como son los recursos financieros o subsidios, la dirección de proyectos de investigación, la posibilidad de cumplir el rol evaluador tanto de proyectos como de trayectorias, etc. Ambos factores sustentan el interés o las apuestas que los agentes realizan en torno al programa de incentivos.

Pusimos la lupa en el modo de organización y funcionamiento de la categorización advirtiendo que es un proceso costoso, antieconómico, cansador y desgastante para los postulantes, que encuentran engorroso el sistema de carga de datos y, además, deben asumir las consecuencias de un desfasaje producto de la distancia de uno o dos años entre el momento de la presentación (convocatoria) y el momento de la evaluación efectiva; y para los evaluadores, que se trasladan durante 3 o 4 días con viáticos escasos y evalúan un promedio de 40 postulaciones por día (lo cual hace difícil la evaluación por comparación), en formato papel desaprovechando las posibilidades que brindan los sistemas informáticos de carga de datos para evaluar y verificar información. Estos hechos contribuyen a la profundización de un tipo de evaluación burocrático-administrativa en detrimento de los aspectos cognitivos. Los pares evalúan de manera individual para economizar tiempo y esfuerzo, van puntuando cada ítem de la grilla sin analizar en profundidad el contenido de los proyectos o las publicaciones o la trayectoria global de los postulantes sino sumando puntos en una planilla, donde intervienen la habilidad del postulante para presentar la información y las rigideces de una grilla elaborada en función de criterios que buscan homogeneizar las especificidades de cada universidad y disciplina. En definitiva, la evaluación que se desarrolla en el marco del PROINCE tiende a consolidar jerarquías existentes y en ese sentido es una evaluación que tiende a ser conservadora. Los comités evaluadores disponen de un escaso margen para evaluar la calidad porque los criterios administrativos y preestablecidos dominan la diferenciación entre las categorías que son asignadas.

Finalmente, podemos decir que el PROINCE ha tenido y tiene injerencia en la definición de la carrera académica de los docentes-investigadores que son categorizados, pero no ha tenido la capacidad de incidir y determinar la orientación de los conocimientos producidos en las universidades. Este programa ha sido prolífero en la incorporación e instalación de la investigación, la evaluación y la acreditación como parte de la universidad pero, sin embargo, estos procesos encuentran sus límites en la propia dinámica de funcionamiento del programa que favorece la asignación de las categorías como resultado de una tarea más administrativa que cognitivo-evaluativa (en términos de una evaluación profunda y de calidad de las trayectorias de los docentes-investigadores) que, a su vez, ha garantizado la continuidad y eficacia del programa. Eficacia que es más visible en las prácticas de los sujetos -que van construyendo sus trayectorias en función de los requisitos para categorizarse- que en el propio proceso de evaluación.

Bibliografía

Araujo, S. (2003). Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

Badano, M.; Basso, R.; Benedetti, M. G.; Angelino, A.; Verbauwede, V.; Ríos, J.; Serra F. y Alcaino, G. (2005). Universidad pública y reforma neoliberal: configuración de nuevas subjetividades. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Estudios de Trabajo. Buenos Aires, 10-12 agosto. Disponible en: http://www.aset.org.ar/congresos/7/12025.pdf

Beigel, F. (2013). Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento. Nueva Sociedad No 245, mayo-junio, pp:110-123

Beigel, F. (2017). Científicos Periféricos, entre Ariel y Calibán. Saberes Institucionales y Circuitos de Consagración en Argentina: Las Publicaciones de los Investigadores del CONICET. Dados, vol.60, n.3, pp.825-865

Beigel, F. (2018). Las relaciones de poder en la ciencia mundial. Un anti-ranking para conocer la ciencia producida en la periferia. *Nueva Sociedad,* Nº 274, marzo-abril, pp:13-28

Beigel, F. y Salatino, M. (2015). Circuitos segmentados de consagración académica: las revistas de Ciencias Sociales y Humanas en la Argentina. Información, cultura y sociedad, N032, junio, pp: 7-31

Beigel, F; Gallardo, O, y Bekerman, F. (2018). "Institutional expansion and scientific development in the periphery. The structural heterogeneity of Argentina's academic field (1983-2015)", en Minerva. A Review of Science, Learning and Policy, Enero, disponible en: https://doi.org/10.1007/s11024-017-9340-2

Bekerman, F. (2013). "The Scientific Field during Argentina's Latest Military Dictatorship (1976-1983): Contraction of Public Universities and Expansion of the National Council for Scientific and Technological Research (CONICET)" en Minerva. A Review of Science, Learning and Policy, Volumen 51, Issue 4, June 2013, Pp. 253-269. Alemania. Disponible en http://link.springer.com/article/10.1007/s11024-013-9227-9

Bekerman, F. (2018) "Distribución desigual de las capacidades de investigación en las ciencias sociales argentinas: una mirada relacional", en Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS, Volumen 13, Número 37, Febrero, pp: 257-288

Bianco, M.; Gras, N. y Sutz, J. (2014). Reflexiones sobre la práctica de la evaluación académica. En Bianco, M. y Sutz, J. (Coord.) Veinte años de políticas de investigación en las Universidad de la República. Aciertos, dudas y aprendizajes, (pp. 209-233). Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

Bourdieu, P. (1992 [1976]). El campo científico. Redes N° 2, vol. 1, pp. 131-160.

Bourdieu, P. (1999 [1997]). Intelectuales, política y poder. Buenos Aires: Editorial Eudeba.

Bourdieu, P. (2003 [2001]). El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad. Barcelona: Anagrama.

Carrizo, E. (2011). Las políticas de C y T durante los años noventa: la triangulación entre el Conicet, la Secretaría de políticas universitarias, y la Agencia nacional de promoción científica y tecnológica en torno a la promoción de la investigación. Tesis de Maestría en política y gestión de la ciencia y la tecnología, UBA, septiembre de 2011.

Carullo J.C y Vaccarezza, L. (1997). El incentivo a la investigación universitaria como instrumento de promoción y gestión de la I+D. Redes. vol 4. núm. 10, pp. 155-178. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/907/90711303007.pdf

Chiroleu, A., Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, IEC-CONADU.

Decreto N0 2427 del PEN, noviembre de 1993.

Fernández Berdaguer, l. y Vaccarezza, l. (1996). Estructura social y conflicto en la comunidad científica universitaria: la aplicación del programa de incentivos para docentes investigadores en las universidades argentinas. En M. Albornoz, P. Kreimer y E. Glavich (eds.). Ciencia y sociedad en América Latina, pp. 250-264. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Gordon, A. (2013). La configuración de las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en Argentina y Brasil en perspectiva comparada. En Unzué, M. y Emiliozzi, S. Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada. (pp. 75-115) Buenos Aires: Imago Mundi.

Knorr-Cetina, K. (2005 [1981]). La fabricación del conocimiento. Un ensayo sobre el carácter constructivista y contextual de la ciencia. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Kreimer, P. (2011). La evaluación de la actividad científica: desde la indagación sociológica a la burocratización. Dilemas actuales. Propuesta Educativa Número 36, Año 20, Nov 2011, Vol 2, pp. 59-77.

Latour, B. y Woolgar, S. (1995). La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos. Buenos Aires: Alianza.

Merton, R. (1942). The normative structure of science. The sociology of science: theoretical and empirical investigations, (pp. 267-280). Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.

Mollas-Gallart, J. (2012). Research Governance and the Role of Evaluation A Comparative Study. American Journal of Evaluation 33 (4), pp. 583-598.

Naidorf, J. y Perrota, D. (2016) La cultura académica argentina frente al cambio de ciclo. Revista del IICE /39, pp.45-66

Ortiz, R. (2009). La supremacía del inglés en las ciencias sociales. Buenos Aires: Siglo XXI

Piovani, J. (2015) Reflexiones metodológicas sobre la evaluación académica. Revista de Política Universitaria. Año 2, N0 2, p.2-11.

Prati, M. D. (2003). El impacto del Programa de Incentivos a partir de las percepciones de los académicos. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.536/te.536.pdf

Resolución Ministerial N°1543/14 Manual de Procedimientos

Resolución Ministerial N°2307/97 Manual de Procedimientos

Ridel, B. (2011). La política de investigación científica en las Universidades Nacionales y los sujetos involucrados. Acerca de la percepción y mirada de los docentes-investigadores de la FCPyS (UNCuyo) y de los hacedores de la política pertenecientes a los Organismos del Estado 1990-2010. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de Mendoza. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Rip, A. (1994). The Republic of science in the 1990's. Higher Education 28 (1), pp. 3-23

Salatino, M. (2018) Más Allá de la Indexación: Circuitos de Publicación de Ciencias Sociales en Argentina y Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 61, no 1, pp. 255 a 287.

Sarthou, N. (2013). Los sistemas de evaluación de la investigación y la universidad en América Latina: ¿distintos sistemas para un mismo fin. Gestión Universitaria; 6; 1; 11, pp. 1-20. Disponible en http://www.gestuniv.com.ar/gu_16/v6n1a1.htm

Sarthou, N. (2014). Entendiendo la política pública a través de sus instrumentos: el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 22, nº 14, pp.71-102.

Sarthou, N. (2016). ¿Que veinte años no es nada? Cambios y continuidades en los criterios de evaluación del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en la universidad argentina (1994-2014). Revista CTS, Nº 32, vol. 11, Mayo, pp. 85-110

Sarthou, N. y Araya, J.M (2015) El Programa de Incentivos a Docentes Investigadores en Argentina: a dos décadas de su implementación. Revista Ciencia, Docencia y Tecnología. Vol. 26, N0 50, pp. 1-34.

SPU (1999). La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos. Buenos Ares: Ministerio de Cultura y Educación

SPU (2013). Anuario estadístico 2013. Buenos Ares: Ministerio de Cultura y Educación Disponible en: http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/

Sutz, J. (2014). Calidad y relevancia en la investigación universitaria: apuntes para avanzar hacia su convergencia. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS, vol. 9, núm. 27, septiembre, pp. 63-83. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92431880004

Vaccarezza, L. (2000). Las estrategias de desempeño de la profesión académica. Ciencia periférica y sustentabilidad del rol de investigador universitario. Redes, vol. 7, núm. 15, agosto, pp. 15-43

Vessuri, H. (ed.) (1984). Ciencia académica en la Venezuela moderna. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana

Burocracias escolar y sanitaria, ¿facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social?

School and health Bureaucracy, facilitators or obstacles for the access to Child Universal Allowance and Pregnant Allowance for Social Protection?

Matilde Laura Ambort. mlambort@gmail.com
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

Mora Straschnoy. mora@straschnoy.com
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina

Recibido 15-07-2017
Aceptado 12-12-2017

Resumen:

El artículo analiza cómo las burocracias de nivel callejero reconfiguran práctica y simbólicamente las políticas estatales, en la interacción con sus destinatarios. Los referentes empíricos son: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (AE), ambas destinadas a población calificada como "vulnerable". El análisis se centra en las apropiaciones que realizan los agentes escolares y sanitarios de la certificación del embarazo y de las condicionalidades de la AUH y la AE. Estas burocracias pueden facilitar u obstaculizar el acceso a las prestaciones sociales a partir de las nociones que tengan de sus destinatarios, el grado de empatía que generen con ellos y sus miradas sobre las políticas.

Palabras clave: Burocracia, política social, Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, Asignación por Embarazo para Protección Social.

Abstract:

This paper aims to analyse how the state policies are reconfigured practically and symbolically in their interaction with beneficiaries when they are implemented by the bureaucracy. The policies under study are Child Universal Allowance for Social Protection (CUA) and Pregnant Allowance for Social Protection (PA), whose beneficiaries are families qualified as "vulnerable". The study focuses on the appropriation of the conditionalities of both allowances by school and health agents. These bureaucracies can facilitate or hinder the access to social benefits based on their opinions on the beneficiaries and the level of empathy with them.

Key words: Bureaucracy, social policy, Child Universal Allowance for Social Protection, Pregnant Allowance for Social Protection.

Introducción

El presente artículo es el resultado del diálogo de dos investigaciones independientes desarrolladas en dos regiones distintas de la Argentina (Provincia de Córdoba y Gran Buenos Aires),[1] que se encuentran atravesadas por un interrogante común: cómo los agentes burocráticos de nivel callejero (BNC) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y de la Asignación por Embarazo para Protección Social (AE) reconfiguran las políticas y sus sentidos cuando son puestas en acción en las interacciones directas con los destinatarios. Tanto la AUH como la AE constituyen el complemento no contributivo del Sistema de Asignaciones Familiares de la Seguridad Social; y a diferencia de su contraparte contributiva, cuentan con condicionalidades en salud y educación[2] que deben ser certificadas por sus destinatarios. Es en estos procesos que las burocracias adquieren un rol relevante.

Se trata de una indagación que entiende que las BNC construyen y hacen uso de diversos márgenes de discrecionalidad. Las formas en que estos márgenes son operados varía de acuerdo al tipo de relación que las burocracias establecen con los destinatarios, el mayor o menor grado de conocimiento que tengan sobre la normativa y el procedimiento de las políticas, y sus opiniones sobre las mismas. Esto evidencia las diversas formas en que se materializan las políticas más allá de su planteo formal.

El estudio se define como descriptivo y analítico. El abordaje del caso de la AUH, en Córdoba, y de la AE, en el Gran Buenos Aires, no tiene fines comparativos, sino que busca arrojar luz sobre las formas en las burocracias educativas y sanitarias reconstruyen las políticas. Las unidades de análisis fueron los agentes del área educación y salud involucrados en el acto de certificación que requieren los destinatarios de las políticas para acceder y mantener la prestación monetaria. Su selección se rigió por los criterios del muestreo teórico, atendiendo a razones de significatividad -no aleatoria- tanto de las instituciones abordadas, como de los agentes relevantes de acuerdo a nuestro objetivo de análisis.[3] Las entrevistas se

1 Se trata de dos investigaciones doctorales –una en curso y otra finalizada- realizadas con beca CONICET.

2 Para un análisis del impacto cuantitativo de la AUH y la AE en los niveles de escolarización y los controles de salud ver: Álvarez (2013); Kliksberg y Novacovsky (2015).

3 En el caso de las escuelas abordadas, se seleccionaron cuatro tipos de "perfiles" de instituciones: dos escuelas primarias y dos escuelas secundarias de gestión pública y privada respectivamente, con alumnos que reciben AUH y que registraban ciertas problemáticas en relación a la condicionalidad educativa. Estas instituciones están ubicadas en dos barrios periféricos de la Ciudad de Córdoba: en una villa de emergencia re-localizada y en una localidad del interior aledaña a la capital (territorios con indicadores socioeconómicos bajos). Posteriormente se explicitarán los criterios de selección de agentes relevantes en el campo escolar. En el caso de las instituciones sanitarias, se realizaron entrevistas en un total de nueve instituciones sanitarias las cuales se desagregan de la siguiente manera. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se seleccionaron seis instituciones de las cuales tres son Hospitales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres a Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC). En la Provincia de Buenos Aires, se seleccionó el Partido de La Matanza. En esta jurisdicción se entrevistó a agentes pertenecientes a las siguientes instituciones: un Hospital dependiente de la Provincia, y un Hospital y una Sala de Salud del Municipio. La selección de instituciones tuvo por objeto abordar dos jurisdicciones, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y La Matanza, con condiciones de vida distintas y donde el peso de la AE también lo es, en términos de cantidad de receptoras y de condiciones de acceso al sistema sanitario. A su vez el abordar instituciones dependientes de distintos niveles jurisdiccionales, permitió indagar sobre una variedad de situaciones institucionales.

realizaron, a través de una guía de preguntas semi-estructurada, durante los años 2015-2016. En éste período las políticas han superado su fase inicial, sus burocracias han transitado el momento de implementación, y cuentan con cierto recorrido de gestión.

Luego de esta introducción el artículo se organiza de la siguiente manera: se presenta con mayor detalle la AUH y la AE. Después se introduce el concepto de BNC, se explica su origen teórico y su productividad para el presente análisis. En tercer y cuarto lugar se presentan los dos casos de estudio. El de la burocracia escolar analizado en Córdoba a partir de la AUH, primero, y el de la burocracia sanitaria analizado en el Gran Buenos Aires a partir de la AE, después.

Se buscará identificar cómo las diversas miradas de las burocracias sobre las familias destinatarias se retraducen en diversas apropiaciones a la hora de certificar el estado embarazo y el cumplimiento de las condicionalidades. Finalmente en las conclusiones se retomarán ciertas regularidades que emergen de la diversidad de apropiaciones sobre el mecanismo condicionado de estas políticas.

Introducción a las políticas

En 2009 el Poder Ejecutivo Nacional creó mediante Decreto de Necesidad y Urgencia la AUH como un subsistema no contributivo con condicionalidades sanitarias y educativas, dentro del régimen de Asignaciones Familiares de la Seguridad Social (DNU 1602/ 2009).

La AUH está destinada a niños y niñas de hasta 18 años, o sin límite de edad en caso de discapacidad, cuyos padres tutores o encargados sean desocupados o trabajadores informales con ingresos menores al Salario Mínimo Vital y Móvil fijado en julio 2017 en 8.860 pesos argentinos. Reformas posteriores sumaron a la AUH, a hijas e hijos del personal de casas particulares y de trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario.

Los receptores de la AUH deben certificar condicionalidades educativas y sanitarias. En función de las mismas mensualmente se descuenta el 20% a cuenta de que demuestren su cumplimiento. El 20% retenido es guardado en una cuenta que se libera anualmente cuando se certifican las condicionalidades. Si la acreditación no se realiza, la transferencia es suspendida. La certificación de las condicionalidades se gestiona a través la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación –en adelante la Libreta- o a través de un formulario. [4]

La AUH alcanzó a un mes de su sanción a 3,2 millones de receptores, y para 2017, según el Proyecto de Presupuesto, se espera que alcance 4,1 millones, aproximadamente el 30% de la población menor de 18 años (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016). Por su meta física, el monto de la transferencia mensual y por ser parte de la Seguridad Social, la AUH es la política argentina no contributiva[5] -de transferencia de ingresos destinada a hogares con niños, niñas y adolescentes "vulnerables"- más importante.

En 2011, a través del Decreto 446/11, se creó la AE. Ésta realiza una transferencia de dinero a las mujeres embarazadas que cumplan con las mismas características socio laborales estipuladas para los receptores de la AUH. La cobertura de la AE para

4 El valor de la transferencia, fijada a partir de septiembre 2017, es de 1412 pesos argentinos, y el 80% que efectivamente se paga mensualmente equivale a 1130 pesos.

5 Sobre el concepto de prestaciones contributivas, interesa remarcar que hace referencia al derecho de los trabajadores del sector formal a acceder a distintas prestaciones de la Seguridad Social en base al aporte establecido sobre el salario.

2017, según el Proyecto del Presupuesto Nacional, asciende a 163.187 embarazadas, es decir cerca del 21% de quienes se encuentran en dicha condición.[6] A su vez, cuenta con montos equivalentes de transferencia a la AUH y modalidad de pago -con su correspondiente retención del 20% anual-. En este caso las condicionalidades se centran en el control integral del embarazo, según está establecido por el Programa Sumar. En la AE, a diferencia de la AUH, la inscripción en el Sumar es condición previa para tramitarla ante la ANSES. Y entre los requisitos de acceso se establece la certificación del embarazo.

Como se observa ambas políticas tienen en común la implementación de condicionalidades para que la transferencia de ingreso se haga efectiva. Pero se diferencian, entre otras cosas, en el tipo de relación institución-destinatarios en la que se insertan. En el caso de los agentes escolares, estos mantienen con las familias receptoras una relación en base a una cotidianeidad entre la institución, los alumnos y sus familias, que suele extenderse a lo largo de los años. En cambio, la relación en torno a las instituciones sanitarias es de otra naturaleza. En condiciones óptimas -las cuales suelen ser más la excepción que la regla- el vínculo entre los burócratas sanitarios y la paciente es espaciada y durante no más de nueve meses.[7] Aun en las salitas sanitarias muy arraigas en la comunidad, donde la misma Licenciada en Obstetricia ha trabajado por años, atendiendo más de un embarazo de la misma paciente, y en muchos casos también de amigas y familiares, la proximidad de la institución sanitaria con las pacientes nunca es tanta como en las escuelas.

¿Quiénes son los burócratas de nivel callejero?

El concepto de BNC proviene de Michael Lipsky (2010). Según el autor, dos elementos definen a estas burocracias que las distingue de otros actores: uno es el ejercicio continuo de la discrecionalidad en su trabajo directo con los ciudadanos. El otro, es que el trabajo de estas burocracias no puede ser realizado acorde a los estándares más altos de toma de decisión dado que carecen del tiempo, información u otros recursos necesarios para responder de forma apropiada a los casos individuales (p.xi).

Estos actores corporizan al Estado, y sus políticas, porque son quienes lo constituyen en sus decisiones, las rutinas que establecen y los dispositivos que crean para lidiar con la incertidumbre y la presión del trabajo, que implica la necesidad de dar respuestas a las demandas cotidianas de la ciudadanía. Estos agentes también son definidos como burocracias de base por Bourdieu (2013). El autor resalta que en las áreas sociales del Estado estas burocracias son las que deben hacer frente a la lógica excluyente del mercado, y muchas veces están situados en la encrucijada de tener responder a los sectores más desprotegidos, sin disponer de los medios suficientes para compensar las carencias sociales.

La forma en que estos burócratas ejerzan la autoridad estatal y operen sobre los márgenes de discrecionalidad que permiten las políticas, modulará y determinará el acceso a las mismas: "...al aplicar una política, los burócratas de nivel callejero toman decisiones sobre personas que afectan sus oportunidades de vida" (Lipsky

6 El porcentaje citado es un estimativo calculado sobre la cantidad de 782.333 nacidos vivos en la República Argentina durante el 2015, último dato disponible (Ministerio de Salud, 2016). El cálculo presenta algunas limitaciones a saber: por un lado la cantidad de embarazos en un año supera la cantidad de nacidos vivos, debido a las muertes fetales. Por el otro la cantidad de embarazadas cubiertas para este año corresponden en parte a gestaciones que comenzaran este año pero cuyo nacimiento se producirán en 2018.

7 Esto supone que la embarazada comienza a asistir al inicio del embarazo y que siempre es atendida en la misma institución por el mismo profesional.

2010, p.789). El uso de la discrecionalidad estará modulado por las opiniones de la BNC acerca de quiénes merecen, y quiénes no, bienes, recursos y servicios estatales. Claramente la discrecionalidad provee oportunidades de intervenir velando por el interés del receptor, pero también da lugar a su discriminación (Lipsky 2010, p.23).

Pese a la relevancia de estos agentes, como actores significativos en la construcción-operacionalización de la política social, los estudios sobre estos actores no cuenta con un gran desarrollo en el país. Sin embargo, en los últimos años se ha empezado a observar una mayor producción en este sentido. Uno de los trabajos recientes más relevantes en este sentido es el libro de Perelmiter (2016), donde se analiza la micropolítica del Ministerio de Desarrollo Social desde una perspectiva que aborda, de forma relacional, al funcionariado de rangos intermedios del Ministerio, al que denomina como burocracias plebeyas. El uso del término surge de la observación de la autora de que la burocracia del Ministerio "encarnó un cuestionamiento a cierta forma ***consagrada*** del trabajo estatal, aquella que supone y reproduce la distancia respecto de la sociedad" (2016, p. 18). Perelmiter muestra cómo estas burocracias en la operacionalización de las políticas reconstruían sus definiciones, en función de su propio lugar, el entendimiento de su rol (en contraposición con el de "otros") y el sentido de justicia por el que se veían atravesadas.

Por otro lado, se han encontrado trabajos que abordan específicamente los agentes ejecutores de la AUH, poniendo el foco en las construcciones de sentido que versan sobre la política. Garcés (2015), analiza desde un punto de vista relacional, las construcciones de sentido que se producen en la puesta en práctica de los controles de las condicionalidades entre agentes estatales (directivos, docentes, médicos, enfermeros y funcionarios) y familias beneficiarias, quiénes –desde su análisis- entablan un vínculo asistencial. Estos agentes entienden a las condicionalidades dentro de una lógica de "derecho a la asistencia", en la que se mezclan prescripciones normativas sobre el derecho a la salud, educación, cuidado y Seguridad Social, con una idea de ayuda o asistencia hacia estas poblaciones desprotegidas.

En el mismo sentido Gluz y Rodríguez Moyano (2013) resaltan la tensión entre estos principios de acceso que están presentes en el propio diseño de la política y aparecen en el ámbito escolar en las representaciones de los alumnos, familias y agentes escolares. Otro antecedente, es el relevamiento oficial presentado por el Ministerio de Educación (2011) en el que se indagó de manera cualitativa las percepciones de agentes escolares y familias en relación a los aspectos educativos que habilitó la implementación de la AUH. Tal relevamiento se realizó en la primera fase de instrumentación de la AUH, y el mismo destaca una percepción predominantemente positiva sobre los efectos de la Asignación en relación a la incorporación de población que no concurría a la escuela. El estudio enfatiza principalmente en la recuperación de la concurrencia escolar, así como la mejora en las condiciones de tal asistencia. Como se verá, el presente análisis -realizado transcurridos varios años de implementación de la política- registra otras construcciones de sentido.

Si bien estos trabajos son antecedentes de relevancia que aportan al conocimiento de los sentidos y significados que inauguró la Asignación Universal por Hijo, los mismos no se centran en el rol de las burocracias en la operacionalización de las condicionalidades. Desde la presente propuesta las construcciones de sentido están intrínsecamente ligadas a las prácticas de los agentes escolares y sanitarios, y son claves en la forma que asuma la ejecución del componente condicionado de estas políticas.

En relación a la AE, la certificación de la condición de embarazo y los controles de salud, no se han encontrado antecedentes de investigación. La AUH y la AE han recibido muy desigual atención tanto desde el campo académico como de la misma ANSES. Esto último se puede ejemplificar con los boletines que el organismo publica mensualmente sobre la AUH, los que sólo en contadas ocasiones, incluyen algún dato sobre la AE (Boletines de la Seguridad Social, 2016 y 1017). Por otra parte, existe una fructífera producción de investigaciones que analizan desde la sociología de la salud y con perspectiva de género la relación de las mujeres con su embarazo y los controles prenatales (Ramos, 1980; Checa, Erbaro y Schvartzman, 2010, Checa, 1994, Ponce, 2012, entre otros). Sin embargo los estudios que se concentran en los agentes sanitarios son más escasos (Castro 2009 y 2014, Pozzio, 2014, entre otros).

Recapitulando, en base a los aportes conceptuales de Lipsky (2010), aquí se acuñará el concepto de burocracias de nivel callejero para pensar las prácticas y la forma en que los maestros, preceptores, secretarios y directores de escuela, por un lado, y las médicas y licenciadas en obstetricia, por el otro, moldean las Asignaciones Familiares para Protección Social. Aunque en el diseño estos agentes no son planteados como ejecutores ni de la AUH ni de la AE, en el presente análisis se los comprende como "ejecutores burocráticos indirectos", ya que a además de cumplir funciones ligadas al sistema educativo y sanitario, son vehiculizadores de las políticas en cuestión. El supuesto del que se parte es que estos burócratas, responsabilizan a los destinatarios de las políticas de descuidar a sus hijos y su embarazo, en base a la lógica paternalista que atraviesa los fundamentos de las condicionalidades.[8]

Burócratas escolares: entre la retención, el tutelaje y la negociación

Antes de iniciar con el análisis propiamente dicho, se contextualizará cuál es el peso cuantitativo de la AUH en las escuelas de la Provincia de Córdoba. Para el año 2016, la Provincia contaba con 290.984 niños, niñas y adolescentes (NNA) que recibían AUH. Se trata de la Provincia con mayor cantidad de titulares, después Buenos Aires (ANSES, 2016). Según diversos estudios de impacto, la modificación de la matrícula escolar post- implementación de la Asignación fue variada en los diferentes niveles educativos. Un estudio a nivel local afirma en el nivel primario (niños de 6 a 11 años) el impacto fue mínimo, ya que la escolaridad previa era cercana al 100% y ésta se mantiene. En cambio, para el grupo etario de 12 a 17 años aumentó la escolarización y bajó el abandono (Álvarez, 2013.[9] En consonancia con estos resultados, otro estudio a nivel nacional registró en el nivel inicial un aumento del 7%; en el nivel primario no se atribuyeron grandes cambios ya que se registraba una matriculación previa a la AUH cercana al 100%; y en el nivel secundario se afirma que el principal impacto fue que se revirtió la tendencia al abandono y el aumento la matrícula en un 6% (Kliksberg, Novacovsky, 2015).

8 Para un análisis detallado sobre las lógicas presentes en los diseños condicionados en las políticas de transferencia de ingresos en Argentina, ver: Autor2, 2015.

9 Entre el año 2009- 2010, se produce un retorno de alumnos del 7, 6%, y una disminución del porcentaje de abandono que en los años previos se situaba entre el 2008-2009 en un 4%, para llegar al 2010-2011 a un porcentaje del 1,5% El estudio en cuestión, construyó estos datos en base a la Encuesta Permanente de Hogares para el aglomerado Córdoba, desde el 2004 al 2011, en el rango etario de 6 a 17 años inclusive. Se analizó la situación de los NNA en el cuarto trimestre de cada año, y en el primero del siguiente. De allí se establecieron las categorías asiste/asiste (los que continúan), no asiste/ asiste (los que regresan), asiste/ no asiste (los que abandonan), no asiste/ no asiste (los que no regresan).

Ahora bien, más allá de las cifras de cobertura y modificación de la matrícula escolar, uno de los datos que se presenta como significativo para el análisis propuesto, es el aumento constante de suspensiones por no acreditar las condicionalidades: para 2011 se registraron 221.839 casos, llegando a 2014 a 685.867 NNA suspendidos, lo cual equivale a un porcentaje cercano al 20% anual (ANSES, 2015).[10] Estos datos permiten dimensionar el alcance de la política, y muestran claramente que el mecanismo condicionado actúa cuando las acreditaciones requeridas no son presentadas.

A partir de aquí, se abordará específicamente lo que sucede en el campo escolar con el manejo del mecanismo condicionado. Se realizaron 22 entrevistas a agentes escolares con distinto grado de injerencia en la certificación de la AUH de acuerdo a la organización particular de cada institución. Las prácticas de certificación de los directivos (requeridas en la Libreta por la ANSES) son precedidas por prácticas de secretarios y preceptores (nivel primario y secundario respectivamente). Estos dos últimos tipos de agentes se manifestaron sustancialmente relevantes en la cadena operativa para certificar la asistencia escolar, ya que median entre el pedido de la firma por parte de las familias y los directores.

La indagación en el campo permitió identificar agentes burocráticos clave en la dinámica operativa interna de las instituciones. Estos burócratas escolares establecen diferentes vínculos con las familias, con distintos márgenes de flexibilidad para otorgar la condición de alumno regular requerida por la ANSES para cobrar el porcentaje retenido y mantener la AUH. Las instituciones abordadas dan cuenta de una regularidad entre los diversos niveles y tipos de escuelas: la necesidad de "incluir" y "retener" a estas poblaciones.[11] En relación a la AUH, aunque en los discursos de los burócratas escolares reconocen que la condición para que las familias cobren es que los niños y jóvenes "estén regulares en la escuela", muchos agentes expresan que se enfrentan a casos "difusos" ante los que no saben si corresponde acreditar, o no, la regularidad en la Libreta. Tampoco identifican hasta dónde puede influir esto en el acceso, la suspensión temporal o la baja de las familias en la ANSES. Hay desconocimiento e imprecisiones normativas que generan interpretaciones diversas, entre escuelas, pero también entre agentes de una misma institución.

Una situación prototípica son las dudas respecto de cómo proceder con alumnos con ausentismo prolongado (principalmente en las escuelas primarias), alumnos que se han matriculado al inicio del año pero no han asistido (en el nivel secundario) o están al límite de perder la regularidad.[12] Los agentes burocráticos escolares

10 Estos datos fueron obtenidos a través de un pedido de información pública a ANSES en el año 2015. Los datos provistos se encuentran agregados a nivel país. No se consiguió la desagregación a nivel provincial solicitada. A continuación se desagrega por año la cantidad de titulares y suspensiones: 2011, 3.514.600 titulares, 221.839 suspendidos; 2012, 3.528.749 titulares, 541.222 suspendidos; 2013 3.312.619 titulares, 691.443 suspendidos; y 2014, 3.437.375 titulares, 685.867 suspendidos. (ANSES, 2015)

11 Según la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba, la deserción en el nivel medio en 2008 (año previo a la implementación de la AUH) representaba un 7,1% de los jóvenes en cuestión, porcentaje que fue disminuyendo año a año llegando a 2014 (última actualización de datos) a un 5, 5 %. Diferente es la situación del nivel primario, en la que el procentaje se mantiene cercano al 1% (solo se encuentra un registro desde el año 1998 al 2004).

12 En la Provincia de Córdoba los niveles de la educación formal son: inicial (correspondiente a la franja etaria de 45 días hasta los 5 años de edad, obligatoria a partir de los cuatro años), primaria (a partir de los seis años de edad, comprende seis años de formación), secundaria (destinada a jóvenes que hayan cumplido con la educación primaria, tiene seis años de duración, y en las modalidades técnico- profesional o artística se extiende un año más), superior (formación profesional y docente).

manifiestan que no disponen de normativa a la cual consultar, y que tampoco recibieron material informativo de la ANSES. Así, desde interpretaciones diversas sobre estos casos, algunos agentes firman la regularidad y otros no.[13]

En el nivel secundario, los agentes entrevistados ponen en práctica diversos mecanismos de flexibilidad para evitar que los jóvenes abandonen la escuela, lo cual es considerado como la principal problemática a afrontar. Una de las condiciones de escolarización que flexibilizan es el límite permitido de inasistencias y se contemplan justificaciones diversas por las mismas. Los directivos enfatizan en estos lineamientos y los preceptores llevan adelante prácticas contemplativas acorde.[14] Estos agentes consideran que hay situaciones sociales, familiares, económicas y laborales que son fuente de las dificultades para que los jóvenes logren continuidad en el sistema escolar. Y creen que deben contemplar esos problemas y acompañar a los jóvenes que los padecen. Directivos y preceptores aluden también al sistema de regulación de asistencia -que plantea un límite de inasistencias y un sistema de reincorporaciones- que utilizan como instrumento de seguimiento y negociación con los jóvenes y sus familias para disminuir las faltas. De esta manera, "la norma" es reinterpretada y negociada con las familias, teniendo en cuenta las condiciones materiales de éstas y las imposibilidades concretas de lograr la asistencia regular de sus hijos.

Así, más allá de la normativa, en la dinámica escolar operaría un "currículo oculto" –según las palabras de una de las directoras- con intervenciones de diversos agentes escolares (preceptores, tutores, coordinadores de curso, psicopedagogos) que realizan un seguimiento personalizado de las inasistencias.[15] Por otra parte, a los docentes se les requiere que sean contemplativos y elaboren instancias especiales de evaluación –en casos de inasistencia-. Asimismo, a tutores y a ciertos docentes se les asigna una función de apoyo y refuerzo extra en las materias con mayores dificultades.

Los agentes escolares, según la función y el vínculo con los alumnos y sus familias, tendrán posiciones más o menos críticas sobre tal "currículo oculto" centrado en la flexibilidad. Los directivos y agentes con funciones administrativas, que no se encuentran en las aulas con los jóvenes, promueven tales contemplaciones. En cambio, los agentes más vinculados a la función pedagógica exponen mayor resistencia.

Dado que la AUH cubre a niños y jóvenes hasta los 18 años se trabajó con nivel primario y secundario. Las instituciones de enseñanza pueden ser de gestión estatal gratuita; o de gestión privada, gratuita o arancelada (con aportes estatales o sin ellos).

13 El secundario establece anualmente un límite de 30 faltas justificadas para conservar la condición de alumno regular. El sistema prevé un régimen de reincorporaciones que estipula que a las 15 faltas se realice una reincorporación y luego a las 25 faltas, se otorga una segunda reincorporación. Estas dos instancias se realizan en el ámbito escolar. Si el estudiante llega a las 30 inasistencias, se eleva al Ministerio de Educación Provincial una tercera reincorporación que se denomina "por vía de excepción". En esta última instancia, los directivos deben mediar y elevar el pedido, avalando las justificaciones y razones por las cuales el alumno ha llegado al límite permitido. Pasado este límite el alumno pierde su condición de regular y queda fuera del sistema hasta el siguiente año lectivo. A diferencia de este sistema, en el nivel primario el logro de la regularidad no atiende a criterios cuantitativos de asistencia. El lineamiento normativo para que los niños sean promovidos de grado, es que logren los conocimientos y habilidades considerados básicos para cada curso.

14 La función de los preceptores se centra en el acompañamiento a los estudiantes en su integración, la intervención frente a conflictos, y en la gestión de la documentación: partes diarios por curso, registro de asistencia, llegadas tarde- retiros, registro de calificaciones, fechas de exámenes, citaciones, reuniones con padres o tutores, otorgar certificaciones y constancias que requieran los estudiantes.

15 El seguimiento se realiza con llamados regulares a los padres, contacto con los alumnos a partir de pares, visitas a los hogares, reuniones y propuestas de compromisos de asistencia.

Ahora bien, en los discursos aparecen referencias a la Ley de Educación Nacional –LEN- (Ley Nacional, N°26.206), sancionada en 2006. La LEN establece la obligatoriedad del nivel secundario y lineamientos para una mayor inclusión educativa, mejorar el reingreso y la retención de sectores que no accedían al nivel medio (Gorostiaga, 2012). Los agentes interpretan que esta normativa promueve que la escuela arbitre todos los medios para que los alumnos no sean excluidos, lo cual implicaría una disminución de sus márgenes de acción para disciplinar y regular la cantidad de inasistencias. Tales lineamientos son valorados de diversas maneras según la función del agente escolar:

> Ahí vamos. Que yo te decía lo que pasa ***en lo formal*** con la regularidad. Pero a su vez, la ley te dice que ningún chico debe quedar afuera del colegio. ¿Cómo hacés? (…) Vos lo dejás libre, no es que lo dejás fuera del sistema, pero si lo dejás sin cursar. Lo dejás sin que termine. ¿Cómo haces para no contradecir lo otro? Chan. (…) La Ley de Educación te dice que ningún chico puede quedar fuera del sistema [...] Porque en ***realidad el espíritu de la ley está queriendo decir que vos tenés que hacer todo lo posible para que ese chico no quede afuera*** (Preceptor, escuela media-pública. El resaltado es propio).

Sin duda la ley incide en los lineamientos institucionales de los directivos. Ahora bien, las flexibilidades y contemplaciones se refuerzan por una enérgica postura empática de directivos y preceptores en relación a las situaciones sociales y económicas de las familias y de los jóvenes. Las justificaciones de las inasistencias son percibidas como válidas y legítimas. Estos agentes aluden a que los jóvenes tienen la necesidad de generar recursos económicos para el sostenimiento familiar, deben hacerse cargo de del cuidado de hermanos menores o familiares enfermos, o afrontar maternidades/ paternidades adolescentes. Tal como lo expresa una de las directoras:

> Yo creo que el tema de las inasistencias es un problema [...] son muy pocos los chicos que se quedan en su casa ***por no tener ganas de venir al colegio*** [...] Porque tal vez en otras escuelas los directores apliquen la ***normativa tal cual es***. Acá uno evalúa un montón de condiciones que giran alrededor del alumno (Directora, escuela secundaria- pública. El resaltado es propio).

Esta postura empática está presente también en la visión de los directivos sobre la función que le atribuyen a la escuela: un lugar de contención para los jóvenes. En los discursos se auto-responsabilizan por su incapacidad de acompañar a su alumnado ante las realidades sociales complejas, y por no poder evitar su deserción escolar.

Como se observa, en el nivel secundario el sistema condicionado de la AUH está enmarcado en lógicas escolares preexistentes caracterizadas por la flexibilidad-contemplación y orientadas a la retención escolar. En esa dinámica, preceptores y directivos perciben a la condicionalidad como una práctica administrativa antes que como un mecanismo de control que pueda aumentar la matrícula, la retención o la mejora en la regularidad de la asistencia.[16] Certificar la condicionalidad educativa,

16 Este punto contrasta lo registrado en el informe del Ministerio de Educación (2011) en el cuál se observaba que los agentes escolares percibían a la Asignación como un instrumento que había impactado en la mejora de las condiciones de escolarización.

en los casos de alumnos de trayectorias intermitentes, no le genera conflictos o problemas a los agentes escolares empáticos. La asistencia discontinua es aceptada. No aparece como un motivo para negar la acreditación de la regularidad escolar.

Una excepción a la lógica descripta en la escuela secundaria, es la registrada en el ***Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT).*** En este programa se lleva a cabo una estrategia "tutelar de negociación", que supone que se negocie la firma con los jóvenes a partir de comprometerlos a mejorar la asistencia "[...] nos manejamos así con los chicos. Yo le digo 'si vos no estás viniendo', 'sí ya sé, yo te prometo...', 'yo tengo que verlo, porque no es la primera vez'. Eso lo manejamos. Y por ahí lo tengo en el cajón. '¿me lo vas a firmar esta semana?', 'ya lo vamos a ver' (Coordinadora PIT- Directora, escuela primaria- pública). Como se verá, en la escuela primaria esta estrategia tuvo limitaciones institucionales externas.

En cuanto al nivel primario, más que la deserción escolar, los agentes burocráticos marcan como principales dificultades a afrontar la asistencia irregular de los niños, las inasistencias prolongadas y la falta de hábitos de cumplimiento de horarios. Frente a estas problemáticas se dan diversos usos y representaciones vinculadas a la AUH. Al inicio de su implementación, en una de las escuelas primarias abordadas, el mecanismo condicionado de la Asignación fue percibido como un instrumento de control efectivo que podría apuntalar y mejorar las trayectorias de alta inasistencia. Los burócratas escolares manifestaron que intentaron utilizarlo como "moneda de cambio" para negociar con las familias y limitar las faltas de los niños. Estos agentes afirman no tener otra herramienta normativa para hacerlo. Distinto es el caso del secundario, dicen, que tiene el esquema de reincorporaciones para regular y limitar las inasistencias. En este sentido, las expectativas sobre la AUH fueron positivas. Tal como lo manifiesta una directora, "... siempre se trabajó en lo de las inasistencias, entonces cuando llegó la Asignación Universal por Hijo dijimos, '¡bingo! Esto es para nosotros'" (Directora, escuela primaria- pública).

De esta manera, durante el primer período de ejecución se produjeron apropiaciones de la condicionalidad vinculadas a una lógica "tutelar de negociación" con las familias. Esto consistía en negar la acreditación necesaria para cobrar la AUH, a quienes no tuvieran una asistencia regular. Esta estrategia se vio restringida institucionalmente por la ANSES, y agentes del Ministerio de Educación, que según los relatos de los entrevistados se comunicaron para solicitar que se otorgaran las firmas en las libretas. En palabras de una de las directoras:

> Era ***nuestra única herramienta*** [...] estamos laburando como colectivo las inasistencias de los chicos en la escuela, que queremos que estén, que queremos que sean asistidos y yo te estoy diciendo [a agentes de ANSES] 'esta es mi única herramienta, que te agradezco que me mandaste. Porque yo le voy a decir ahora que hasta que no me mande el chico a la escuela no se lo voy a firmar' [...] al principio debe haber sido mucha gente que no firmaba y necesitaban políticamente que eso funcionara la Asignación Universal por Hijo. [...] Debe ser que allá iban y decían que los directivos no quieren firmar. Y ¿sabés por qué se corta por lo más fino el hilo? Porque hasta nuestra Inspectora nos dice 'chicas, ustedes tienen que arbitrar todos los medios para que los chicos estén en la escuela' entonces firmá y después fíjate cómo hacés para que vuelva'. Pero si todo fuera tan fácil... (Directora, escuela primaria- pública).

Ante tales lineamientos, durante el primer año de ejecución de la política, la apropiación como mecanismo de control de la asistencia fue desestimada y se asumió que la acreditación de la regularidad para la AUH debía otorgarse aunque los alumnos no asistieran con frecuencia. De esta manera la apreciación hacia el sistema condicionado de la AUH fue decepcionante para los agentes que veían en él un mecanismo potencial de mejora en las condiciones de escolarización de sus alumnos.

Estas apropiaciones diversas que varían de acuerdo al nivel y tipo de escolarización en juego y al rol ejercido por las burocracias escolares, muestran el papel central que tienen las BNC en la gestión y en el sentido que puede asumir una política en la práctica cotidiana. A su vez, muestran los límites institucionales externos que operaron sobre las intenciones de utilizar a la condicionalidad como instrumento de negociación. Como se observa, los márgenes de "libertad" de agencia con que cuentan estos burócratas no son los mismos en ámbitos institucionales disímiles. Por otra parte, de acuerdo a las percepciones sobre la propia función en la operatividad de la política, su entendimiento sobre el significado de la misma, desarrollan usos y estrategias diversas.

Otro tipo de apropiación del mecanismo condicionado de la AUH se vincula con un uso "tutelar-colaborativo" de los agentes escolares hacia las familias. Este tipo de apropiación se evidenció en una escuela primaria de gestión privada-confesional (en una localidad del interior provincial). Particularmente, la normativa y la ejecución de la AUH situaron en un gris a las escuelas de gestión privada. El decreto que instituye a la AUH establecía que los destinatarios debían asistir a instituciones educativas públicas. En el primer año de implementación se suspendió la asignación a niños y jóvenes que asistían a estas instituciones.[17] Luego se admitieron instituciones de gestión privada; pero se les exigió a las familias que justificaran –a través de una declaración jurada- los motivos por los cuales asisten a ese tipo de escuelas y en el caso de que las mismas fueran aranceladas que explicasen con qué fondos se solventaba su pago. Durante el trabajo de campo, los agentes escolares relatan que las familias receptoras que asisten a estas escuelas manifiestan problemas para cobrar el 20% retenido anualmente.[18]

En tal contexto y ante tales problemáticas los agentes burocráticos escolares se auto-perciben como agentes que deben tutelar el logro del cobro de la Asignación y se comprometen activamente en ello. El registro está mediado por la secretaria administrativa de la escuela, quien completa los datos de la Libreta y la hace firmar por los directivos. Además ayudan a padres analfabetos o con otras dificultades a completar los formularios. A su vez, estimulan a gestionarla, a quienes no han solicitado la prestación. También ayudaron a fundamentar la asistencia a escuelas de gestión privada. Cuestionan el trato diferencial de la ANSES a familias que envían sus chicos a escuelas de gestión privada y argumentan que la discriminación es injusta y por ello ayudan a sus estudiantes para que se les regularice el pago.

17 Según los datos relevados por la Encuesta Evaluación AUH 2013-2014, citado en Kliksberg y Novacovsky (2015) un 6% de los NNA receptores de AUH que asisten a nivel primario concurren a establecimientos de gestión privada, ascendiendo este porcentaje a un 12, 7% en el nivel medio. A nivel provincial, según declaraciones mediáticas del Ministerio de Educación provincial, los NNA suspendidos en 2010 por asistir a escuelas de gestión privada ascendía a un total de 12000, entre los niveles inicial, primario y medio. (Diario Día a Día. 10 de septiembre de 2010).

18 Con posterioridad a las suspensiones. la ANSES dio marcha atrás con la medida en respuesta a los reclamos de las Provincias y de asociaciones de escuelas católicas. Para un análisis detallado de la problemática de las escuelas de gestión privada, ver: Autor1, 2016a.

Otra vez aquí se observa cómo el despliegue de prácticas de las burocracias escolares que tienen contacto directo y cotidiano con las familias perceptoras, tras la interpretación de lo que consideran justo/injusto, pueden influenciar en la operacionalización de una política en la que no tendrían atribuciones formales más allá del registro de la asistencia de los niños a la escuela. Los burócratas escolares pueden cumplir una función crucial en el logro de los objetivos de la política: en este caso, no sólo lograr la cobertura de la población a la que le corresponde percibir la prestación, sino influir mediante su presión para que el conflicto de las suspensiones termine resolviéndose a favor de la inclusión de niños y niñas que asisten a escuelas de gestión privada. Con sus prácticas aportan a que las familias cuenten con herramientas de reclamo más consistentes,[19] estén respaldadas por la institución escolar y tengan mayores oportunidades de lograr la normalización del pago de la AUH.

Otro de los rasgos distintivos de este tipo de apropiación –registrada en el nivel primario-, es la mayor flexibilidad que se da con casos excepcionales de padres que se presentan durante el año a solicitar la certificación de la escolaridad sin que sus hijos hayan asistido durante el ciclo lectivo. En estas situaciones, en base a una mirada empática con la situación social y económica de las familias, se dan prácticas de fomento para que el niño regrese a la escuela, otorgando la firma de la AUH y proponiendo un compromiso de asistencia.[20] En este tipo de apropiación, los burócratas escolares esperan que la condicionalidad funcione como un mecanismo de estímulo a partir de generar un compromiso de "retorno". Otros agentes, no empáticos, manejan tales casos en dirección contraria, negando la firma en la Libreta, argumentando que los padres requieren la acreditación sólo para poder cobrar y luego no envían a sus hijos a la escuela.

En suma, es posible afirmar que los márgenes de acción con los que se maneja la acreditación de la condicionalidad educativa de la AUH muestran diferentes formas que adopta la discrecionalidad. En un caso se parte de cierto garantismo en el acceso al derecho, desde evaluaciones morales minimizando la condición formal de la asistencia regular. En el otro se prioriza la condición, desde cierto rigorismo apegado a la norma, por sobre la facilitación de la prestación.

Como se ha desarrollado, la "discrecionalidad" alude a la necesidad de tomar decisiones, a una "libertad de movimientos" para interpretar reglas que no siempre son necesariamente claras ni suficientes (Evans y Harris, 2004). Así, una misma política analizada en este nivel puede ser habilitante u obturadora de los derechos que pretende cubrir: fomentar el regreso y la asistencia de los niños y adolescentes a la escuela, o bien operar como expulsora. En este sentido, los autores citados argumentan que la "discrecionalidad" en sí misma no puede entenderse como un valor bueno o malo dentro de la administración pública, ya que la naturaleza esencialmente discrecional del trabajo de las BNC habilita a responder ante incertidumbres e imprevistos que surgen en la cotidianeidad del encuentro con los destinatarios de

19 Les brindaron a los padres cartas explicativas elaboradas por la institución para que puedan adjuntar en la presentación que realizan ante la ANSES para acreditar la escolaridad de sus hijos, con el fin de que sean contemplados los niños que asisten a esta escuela y puedan percibir la prestación. A su vez, los agentes escolares se han movilizado personalmente hacia ANSES a fin de demandar respuestas sobre suspensiones que se produjeron al inicio de la AUH y sobre irregularidades de cobro actuales que manifiestan las familias. Los principales argumentos que estos agentes esgrimen en las cartas que proveen a las familias y en sus reclamos a la ANSES se centran en las características socio-económicas del barrio y en el hecho de que la escuela no cobra cuota.

20 Por cuestiones de extensión, las regularidades encontradas en las posturas y apropiaciones no serán abordadas aquí, éstas han sido trabajadas en Autor1, 2016b.

las políticas. En determinadas circunstancias puede ser un importante atributo profesional para lograr la promoción de servicios sociales, y en otros casos puede ser una oportunidad para situaciones de arbitrariedad, favoritismo o abuso de poder. En este punto, las construcciones de sentido sobre lo que los burócratas de nivel callejero consideran "justo", termina moldeando sus prácticas, y éstas a las políticas públicas en cuestión.

Burócratas sanitarios: certificaciones entre el "horror" y la "oportunidad"

Al momento de anunciarse la creación de la AE, esta fue explicada, por la entonces presidenta de la Nación Cristina Fernández, como una medida que buscaba descender la mortalidad materno-infantil, la cual era entendida como una injusticia social porque afectaban en mayor medida a las familias "vulnerables" (Apertura del 129 período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional.).

Si se analizan las estadísticas se observa, efectivamente, una correlación entre tasa de mortalidad materna y pobreza. En 2013 para el estrato I, la tasa era de 2,9 cada 10.000 nacidos vivos, frente al 5,7 del estrato IV (Pérez, et. al, 2016, p.129). De forma complementaria los datos muestran que "6 de cada 10 de muertes de recién nacidos pueden evitarse con un buen control del embarazo y una atención adecuada del parto, más un diagnóstico y un tratamiento precoz" (Ministerio de Salud de la Nación, 2010, p. 26) El estudio de Kliksberg y Novacovsky (2015) encargado por la ANSES observa un incremento de 5,4 puntos porcentuales en los controles de salud prenatales, diferencia que resulta de comparar la realización de controles una vez por mes entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. Asimismo, el estudio evidencia resultados positivos respecto de la concurrencia al primer control prenatal. En efecto, el 95,7% de las receptoras de AUH con hijos menores de 2 años realizó el primer control de su último embarazo durante el primer trimestre de gestación. En términos de impacto, el estudio sostiene que la AUH ha contribuido a incrementar la consulta temprana en 4,5 puntos porcentuales (Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 181 y 182).

En relación a la meta física de la AE, a diciembre 2015 -último dato disponible en Transparencia ANSES- 86.633 mujeres cobraban AE. Del total, el 36% (31.299) pertenecen a la Provincia de Buenos Aires y el 2% (2.063) a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En todo el año, según el proyecto de presupuesto 2015 percibieron la AE 164.906 embarazadas en todo el país. Si se aplica a este total los porcentajes de receptoras por jurisdicción, y se considera la cantidad de nacidos vivos para el mismo año, se puede estimar que el 29% de los embarazos fueron cubiertos por la AE en la Provincia de Buenos Aires y el 9% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.[21]

Dimensionada cuantitativamente la AE y sus impactos, se avanza en el análisis de cómo la BNC construye y reconstruye la política al actuar sobre los márgenes de discrecionalidad. En base a los lineamientos teóricos de esta investigación, son

21 Los datos fueros obtenidos a través de la siguiente operación: en base a ANSES Transparencia (2015) se obtuvo el porcentaje de receptoras de AE por jurisdicción para el mes de diciembre 2015. A ese porcentaje se le aplicó la meta total para el año 2015 de receptoras de AE, lo que arrojó 59.578 mujeres cubiertas en Provincia de Buenos Aires y 3.927 mujeres cubiertas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para estimar el porcentaje de cobertura por jurisdicción se utilizó el total de nacidos vivos para 2015 que es de 202.781 para Provincial y 41.866 para Ciudad según las estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación. Si bien la cantidad de nacidos vivos es menor a la cantidad de embarazos, no se cuenta con este último número, por lo cual la estimación se construyó con el dato disponible más cercano.

burocracias sanitarias las Licenciadas en Obstetricia y Médicas Obstetras, quienes realizan el control prenatal, confirman frente a la ANSES el embarazo cuando este alcanzó los tres meses de gestación, y certifican al concluir el mismo si se realizó el control integral.[22] Concretamente se entrevistó a veinte burócratas sanitarios, de las cuales doce son Licenciadas en Obstetricia, cinco médicas del área materno infantil y tres profesionales con otra formación.[23] En las visitas se mantuvieron conversaciones informales con las pacientes que se encontraban en las salas de espera, de internación y posparto.

Cuando se creó la AE, no se realizó una campaña de información y capacitación para agentes sanitarios implicados indirectamente en la política. Las entrevistadas conocieron el funcionamiento de la prestación y sus deberes, a través del boca en boca entre profesionales, en charlas con las pacientes y por su propia indagación:

> Entrevistadora: ¿Ustedes cómo sabían lo que tenían que completar del formulario de la ANSES?
>
> Residente de la Licenciatura en Obstetricia: Porque lo leemos y lo han mencionado alguna que otra vez en el pase. La información va pasando de residente a residente. En realidad nunca nadie vino a mencionarnos de ANSES o de algún lugar a explicarnos cómo llenar los papeles. Cómo informar a la paciente. ¿Una capacitación? No, ¡olvídate! (Hospital de la Ciudad de Buenos Aires).

Probablemente la falta de una capacitación y/o de una comunicación oficial expliquen la incertidumbre y la confusión detectadas durante las entrevistas con la burocracia sanitaria respecto al funcionamiento de la prestación, el requisito de certificar el control integral del embarazo para cobrar el 20% acumulado, y la necesidad de que las pacientes se inscriban en el Programa Sumar, entre otras cuestiones. En algunos casos, esa desinformación era reconocida por la burocracia entrevistada, pero en otros, fue detectada por las investigadoras al entrevistar agentes con una idea equivocada acerca de los procedimientos de esta política pública. La normativa sobre cuándo se acredita el embarazo y qué implica el control integral es precisa y está detallada en el reverso del formulario de la ANSES. Esto último no había sido notado por todas las entrevistadas. El desconocimiento de la burocracia sanitaria sobre el proceso administrativo de la AE tiene consecuencias negativas para las embarazadas que necesitan que estos agentes les completen en tiempo y forma los formularios para presentar ante la ANSES.[24]

Se observa en el sector sanitario una fuerte vinculación entre la mirada de la burocracia sanitaria sobre la AE y las pacientes, y el tipo de apropiación del proceso de certificación de la condición de embarazo. Las burócratas sanitarias comprenden

22 Cada control prenatal y estudio es registrado en la libreta o planilla de la embarazada. Una vez concluido el embarazo al momento de otorgar el alta médica, el agente sanitario corrobora, en base al registro, si se realizó el control integral del embarazo. El mismo consiste en: cinco (5) controles de embarazo, examen odontológico, análisis de sangre y orina, grupo sanguíneo, chagas, sífilis, SIDA, cultivo de orina; vacunas (tétano y difteria, y dos ecografías

23 Interesa señalar que sin que se haya buscado intencionalmente realizar un recorte de los entrevistados por género, las citas que aquí se presentan pertenecen en todos los casos a profesionales mujeres, que suelen ser las que realizan los controles prenatales. Por tal razón se hará alusión a estas profesionales en todos los casos en femenino

24 Por cuestiones de espacio aquí no se ahondara en este punto, pero interesa señalar que los conflictos entre profesionales de la salud y pacientes por desacuerdos sobre cómo y cuándo se debía completar la planilla fueron observados durante el trabajo de campo.

a la AE de forma ambivalente: como "horror" y/o como "oportunidad". En ocasiones, ciertas agentes expresan estas dos imágenes conjuntamente. En otras sólo uno de los dos polos. Básicamente, se pone en cuestión que las embarazadas cuiden su embarazo como resultado del incentivo económico que supone la AE (motivos espurios) y no por razones altruistas, lo cual es percibido como un "horror".

El propio diseño condicionado de la AE, y las prenociones de la burocracia sanitaria sobre las pacientes, confluyen en la construcción de esa mirada. El pedido de firma de la planilla de la ANSES es leído como la demostración del interés económico de las pacientes sobre su embarazo: "Vienen nada más para que le llenes el papel de la asignación. Hay pacientes del alto riesgo que dejan de venir" (Médica, Hospital, Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

> Lo otro que veo es que vienen: 'hola, me pueden llenar la planilla'. Y viene con la planilla con el único objetivo que le complete la planilla... No vienen a decirte 'hola vengo a controlarme el embarazo' y después me lo piden, no es parte del proceso, es la única finalidad (Licenciada en Obstetricia, Centro de Salud y Atención Comunitaria, Ciudad de Buenos Aires).

Los relatos aquí expuestos muestran cómo las burocracias esperan ciertos comportamientos de quienes buscan acceder o mantener una política pública, acompañados de una opinión personal sobre quienes son o no son ***merecedores*** de las prestaciones sociales.

Estas miradas no son homogéneas entre las profesionales de las distintas instituciones, pero tampoco al interior de los mismos grupos de trabajo. El englobar bajo el concepto de burocracia sanitaria a quienes ocupan las primeras filas de atención de la salud, supone considerar que éstas profesionales comparten ciertos parámetros generales de la experiencia laboral, y de los dilemas y tensiones que las atraviesan. Ahora bien, bajo este paraguas general, dado por la experiencia común de las burocracias sanitarias en tanto burócratas de nivel callejero, es posible distinguir dos ***habitus*** que conviven en el campo médico y ocupan distintas posiciones en su interior.[25] Uno caracterizado por una mirada más integral y empática de la embarazada-paciente, generalmente encontrado entre las Licenciadas en Obstetricia. El segundo ***habitus*** corresponde a agentes, generalmente provenientes de la carrera de medicina, con una mirada más biologisista del proceso salud-atención-enfermedad y que construyen relaciones con las pacientes más distantes.

Estas diferencias generales pueden ser explicadas por una combinación de dos factores. Por un lado, las licenciadas en obstetricia conciben que poseen un trato "sensible" con las pacientes-embarazadas en oposición a su mirada sobre los médicos, y hacen de estos atributos una categoría de clasificación moral (Perelmiter, 2016, p. 137) con las que disputan su legitimidad frente al saber médico hegemónico que configura el campo sanitario. Por el otro, y de forma relacionada, las Licenciadas establecen un trato más cotidiano con las embarazadas que le permite escucharlas, conocerlas, aprender sobre sus dificultades en relación al sistema sanitario y su vida en general.

25 Roberto Castro (2009 y 2014) desde México desarrolló, en base a Bourdieu, los conceptos de campo y habitus médico, los que le permiten explicar los esquemas de percepción, pensamiento y acción, de la burocracia sanitaria. Castro encuentra en los habitus médicos, construidos en el proceso de formación universitaria y residencia, un principio explicativo de la forma en que se construye la relación de la burocracia sanitaria con las pacientes embarazadas.

La dimensión de la distancia –física y simbólica- aparece como un factor influyente en el nivel de empatía de las burocracias. Luisina Perelmiter (2011) marca una dinámica similar en la relación entre la burocracia plebeya del Ministerio de Desarrollo Social y los asistidos: "a mayor jerarquía, menor anclaje territorial, menor conocimiento sensorial y, por tanto, menor sensibilidad. A la inversa: a menor jerarquía, mayor anclaje territorial, mayor conocimiento sensorial y, por tanto, mayor sensibilidad" (p. 227).

Lo aquí conceptualizado se evidencia en una entrevista mantenida en la sala de descanso del personal sanitario del centro obstétrico de un hospital de la Provincia de Buenos Aires surgió la siguiente conversación:

> Médica: ¿Vos te das cuenta que es terrible? Que la mujer vaya y haga cinco controles para cobrar $1.500. No porque quiere tener un hijo sano. Eso es lo que a mí me parece terrible [...]. Yo creo que la gente no le hace los controles porque no le importa.
>
> Licenciada: Igual hay muchas cosas: las trabas administrativas, sacar el turno, falta de pediatras... (Hospital, Provincia de Buenos Aires).

En algunos casos la AE pasa de ser percibida como un "horror" a ser entendida como una "oportunidad**"**, cuando media por parte de la burocracia sanitaria empática, un proceso reflexivo sobre las condiciones de vida de las pacientes y sus dificultades materiales y simbólicas:

> Yo cuando empezó, lo primero que pensé fue: 'qué ***horror*** esto'. Que haya que estar pagándole a la gente para que haga lo que corresponde. Porque pensás, '¿cómo puede ser que no se encarguen de su embarazo?' Después cuando ves las condiciones en las que viven la mayoría de las mujeres que vemos acá decís, 'Bueno, al menos lograste que venga acá y se controle, dos o tres controles. Se haga un estudio de sangre y se haga una ecografía. Tenemos 80% de población boliviana. Que está acostumbrada en su país a no atenderse el embarazo. Y les preguntás dónde tuvieron sus partos y te dicen en casa. Y decís, '¿por qué este es el primero que se controlan en una institución?' Es lo primero que te preguntás. Y cuando saca el papelito de la ANSES:' entendés por qué. Por ahí es también una forma de acercarlas...A veces decís 'qué bueno que por lo menos la planilla de la ANSES la trajo acá'. Y después a veces se enganchan en el control. Entonces a veces esa es la ***oportunidad*** de que venga al control (Licenciada en Obstetricia, Hospital, Ciudad de Buenos Aires. El resaltado es propio).

Del trabajo de campo surge que las burócratas que entienden a la AE como oportunidad buscan crear un vínculo de confianza con la paciente en la primera consulta a fin de lograr la continuidad en el control. Esto implica plantear un trato cercano, poner mucho énfasis en las explicaciones y en que la paciente entienda, transmitir la importancia del control integral del embarazo, completar la planilla de la AE –en el caso de que la paciente la acerque- y orientar sobre la gestión de la prestación. Es decir que se trata de una apropiación del mecanismo de inscripción de tipo "facilitadora-cercana", desplegado por las burocracias con ***habitus*** empáticos.

Entre quienes ven a la AE como un "horror", las burocracias con ***habitus*** distantes, se observan dos tipos de apropiaciones en relación al mecanismo de inscripción. Una que llamamos de "reprobación-indiferencia" y la otra "reprobación-gancho". La primera refiere a las prácticas de aquellos agentes que si bien reprueban la política y tienen una mirada negativa sobre sus pacientes no oponen resistencia ante la certificación del embarazo. La lógica del segundo tipo de apropiación queda bien graficada en la siguiente cita:

> La odio fervientemente [se refiere a la AE], así te lo digo. Me parece que no cumple la finalidad que debería cumplir. La paciente aunque no se haga el control de embarazo la cobra… La uso como un gancho 'flaca controlate un poco y te la voy a hacer' [se refiere a completarle la planilla de ANSES certificando el estado de embarazo]. Yo después no sé si se van a seguir controlando (Licenciada en Obstetricia,[26] Centro de Salud y Acción Comunitaria de la Ciudad de Buenos Aires).

La estrategia de los agentes sanitarios que conciben a la AE como "gancho" consiste en decirle a la embarazada en cada consulta que en el próximo turno le completará el formulario de la ANSES. El formulario tiene la función de que un profesional certifique el estado de embarazo a partir del tercer mes, el mismo junto con la inscripción al Programa Sumar habilita a comenzar a cobrar el 80% de la AE (siempre que se cumpla con los demás requisitos). Las burócratas entienden que retrasando dicha certificación se aseguran que la embarazada regrese al siguiente control.

Como se observa, la forma en que la burocracia sanitaria ejerce la autoridad estatal y opera sobre los márgenes de discrecionalidad de la política determinará el acceso y/o permanencia a las mismas. En consecuencia, "con buenas intenciones" pero en base a una mirada estigmatizante sobre las embarazadas que quieren tramitar la AE, la burocracia sanitaria demora discrecionalmente la inscripción en la prestación.

Este tipo de apropiación se explica, en parte, porque las profesionales entienden a la Asignación fundamentalmente como una herramienta para aumentar los controles prenatales y no como un derecho de la Seguridad Social. En vista a esto, su evaluación sobre la prestación, la mirada sobre su propio rol profesional en relación al objetivo de aumentar los controles y la apelación a un interés superior (la salud de la embarazada, pero fundamentalmente del "bebe") lleva en ocasiones a que la estrategia "gancho" aparezca como legítima ante los ojos de las profesionales que la utilizan y sus colegas.

En relación a la condicionalidad de la AE, a diferencia de lo que sucede con la AUH, donde el instrumento está muy presente, existe un alto nivel de desconocimiento en las pacientes. En conversaciones informales con las receptoras, en salas de espera, de internación y post parto se detectó que ninguna conocía el requisito del control integral como exigencia para cobrar el 20% retenido y acumulado. Esta situación era así tanto para quienes habían excedido el mínimo de los cinco controles solicitados, como para quienes no llegaban a cumplirlo. A su vez, en los

26 Se observa en esta cita, una mirada poco empática por parte de una Licenciada en Obstetricia, lo que da cuenta de que las líneas de acción engendradas por el habitus no tienen, y de hecho no pueden tener, la clara regularidad de conducta deducida de un principio normativo o jurídico. Esto es porque el habitus tiene parte ligada con lo impreciso y con lo vago (Bourdieu y Wacquant, 2008, p. 48); como resultado de las trayectorias y particularidades de las personales de los agentes entrevistados.

relatos de la burocracia sanitaria el momento de certificar el control integral del embarazo no aparece con fuerza. Probablemente esto se deba a que el trámite es poco demandado por las pacientes como consecuencia de la falta de conocimiento –anteriormente apuntada- y debido a que para muchas pacientes, luego del parto, la importancia de certificar la condicionalidad tiende a diluirse.

El desconocimiento sobre la exigencia de la condicionalidad de la AE se explica mayormente porque no se comunicó oficialmente con el mismo énfasis que en el caso de la AUH.[27] Pero también, como consecuencia de que la exigencia de la condicionalidad circula escasamente por los canales informales. En algunos casos es la propia burocracia sanitaria la que a sabiendas no retrasmite la información:

> Licenciada en Obstetricia: Yo no se los digo [en referencia al requisito de los cinco controles]. Yo lo que quiero, en lo que les hago hincapié siempre es en que se tienen que controlar el embarazo. Porque si no ellas vienen a propósito para hacerse los controles por eso (Primer Nivel de Atención, Provincia de Buenos Aires).

Por la baja relevancia que adquiere en la práctica la certificación del control integral del embarazo que tiene lugar una vez producido el nacimiento, no se observó en el trabajo de campo que la burocracia sanitaria haya desarrollado estrategias sobre este instrumento. El margen del manejo discrecional, tal como se describió anteriormente, se da en el momento inicial de la firma para la certificación del embarazo, lo que permite comenzar a cobrar la prestación.

Lo dicho no niega que en el momento de la certificación de la condicionalidad de la AE no existan situaciones de tensión en aquellos casos que no acreditan los cinco controles. Según el nivel de empatía y la mirada sobre el "deber ser", las profesionales hacen uso, o no, de los márgenes de discrecionalidad para acreditar los controles que no fueron efectivamente realizados.

Conclusiones

La pregunta inicial de este artículo se dirigió a analizar cómo las burocracias reconfiguran práctica y simbólicamente la certificación de la condición de embarazo y las condicionalidades de la AUH y la AE. Tal como se ha explicitado, estos agentes otorgan los avales necesarios para acceder y mantener estas prestaciones, y son quienes están en interacción directa con sus destinatarios.

Como se señaló, la naturaleza del trabajo de las burocracias de nivel callejero se caracteriza por tener márgenes de discrecionalidad, al ser ellas quienes efectivizan las políticas y, a su vez, enfrentan imprevistos, casos problemáticos o imprecisiones que ponen en tensión las reglas para proceder provenientes del diseño de las mismas. Así, la discrecionalidad debe ser considerada como el margen de libertad "inevitable" para tomar decisiones y hacer frente a las demandas de atención. Ese margen de acción tiene implicancias diversas según coyunturas disímiles que deben evaluarse contextual y situacionalmente. En esta línea, analizar qué es lo

27 La situación descrita sobre las condicionalidades se puede explicar en un contexto generalizado de mayor desconocimiento sobre la AE. Esto se evidencia en el estudio dirigido por Kliksber y Novakovsky, quienes han indagado a través de la Encuesta Evaluación AUH 2013-2014 sobre los motivos de por qué mujeres embarazadas o receptoras de la Asignación Universal por Hijo con hijos menores de 2 años no habían tramitado la Asignación por Embarazo. Las respuestas arrojan que el 27,9% no sabía que existía la prestación (2015, p. 178 y 179).
Para un análisis del proceso de comunicación de las condicionalidades de la AUH y AE ver Autor, Autor y Autor2 (2017).

que motiva ese ejercicio discrecional que caracteriza a estos agentes burocráticos, aporta al entendimiento de sus prácticas y las formas que estas adoptan (Evans y Harris, 2004).

Un punto en el que se encuentra coincidencia entre el ámbito educativo y sanitario es en la escasa información con la que cuentan ambos tipos de agentes burocráticos. Como se observó en ambos casos, según los testimonios de los agentes entrevistados en esta investigación, la desinformación e incertidumbre es consecuencia de la falta de capacitación por parte de la ANSES. Esto explica la totalidad del problema presente para la burocracia sanitaria donde están bien explicitados los requisitos (en los formularios), no así para la escolar. Estos agentes deben certificar la condición de "alumno regular", cuya definición no ha sido precisada previamente ni por ANSES ni por los actores jerárquicos del ámbito educativo. En consecuencia tal definición se construye en la práctica, lo cual ante casos problemáticos o ambiguos amplía los márgenes de interpretación discrecional de las burocracias.

El análisis realizado permite mostrar que en el ámbito escolar los márgenes discrecionales de agencia y las apropiaciones de los mismos, dependen de los lineamientos institucionales, de la función ocupada por las burocracias que operativizan la certificación, y de la relación que mantienen con los destinatarios de las políticas. Así, se observa que la escuela permite una mayor diversidad de apropiaciones del mecanismo condicionado –en relación al ámbito sanitario-, debido a los mayores márgenes de interpretación de la condición de alumno regular. Estas interpretaciones son contextualizadas por la necesidad institucional de "retener" al alumnado flexibilizando las condiciones de asistencia.

Interesa llamar la atención sobre el hecho de que, tanto en el ámbito educativo como en el sanitario, las apropiaciones de las burocracias se basan en configuraciones preexistentes a las políticas analizadas. Por un lado, las instituciones educativas contaban, previamente a la AUH, con la lógica descripta orientada a la retención escolar y, por el otro, las miradas de los agentes sanitarios hacia las embarazadas son previas a la AE. En este punto a nivel general se encuentran mayor resistencia a la política en el campo sanitario. Allí la noción de que las mujeres sólo cumplen para poder acceder a la prestación monetaria está mucho más presente que entre los burócratas escolares. Estos reconocen las problemáticas sociales de los destinatarios como motivos válidos para no lograr una asistencia regular.

En el ámbito sanitario se observan apropiaciones del mecanismo de certificación del estado de embarazo, pero no así de la condicionalidad. Esto se explica –como se mostró en el artículo- por dos razones. En primer lugar, porque las receptoras no tienen mayor conocimiento sobre la existencia de la condicionalidad de la AE. Esta falta de información en parte se debe a que –en algunos casos- la propia burocracia no retrasmite la información como parte de su estrategia, para promover a que las embarazadas se controlen por motivos altruistas y no por razones económicas. En estos casos, la burocracia sanitaria se constituye en un actor determinante para el acceso limitado a la prestación. En segundo lugar, no existen apropiaciones del momento de certificación de las condicionalidades porque esta tiene lugar junto al alta médica de la embarazada lo que no da margen a la elaboración de estrategias a ser desplegadas por la burocracia sanitaria. Sin embargo, lo que sí se observa es que los sentidos de las condicionalidades, en tanto instrumento que busca incrementar los controles prenatales, se plasman en el momento de certificar la condición del embarazo. Esto queda evidenciado en los relatos de las burocracias

sanitarias cuando estas manifiestan: "qué horror que haya que pagarle a las mujeres para que se controlen", "si le firmo yo no sé si se va a seguir controlando". En este sentido se puede sostener que la condicionalidad de la AE, desconoce el sentido de la prestación en tanto derecho de la Seguridad Social. Lo mismo sucede al interior de las escuelas, dónde aún los agentes más empáticos, no reconocen a la AUH como una prestación de la Seguridad Social.

Dada la naturaleza de la asistencia escolar y de los controles prenatales, ambas instituciones construyen vínculos distintos entre sus burocracias y las familias. Esto se manifestó como una dimensión relevante a la hora de comprender las apropiaciones del mecanismo condicionado y de la certificación de la condición de embarazo. En general el vínculo entre las familias y los burócratas escolares es más estrecho, regular y sostenido, que la relación que establece la burocracia sanitaria con las embarazadas, con quienes se encuentran esporádicamente a lo largo de nueve meses.

Más allá de cómo se desarrollan, en cada ámbito, los vínculos entre las burocracias y las familias, se observa que el grado de empatía hacia los destinatarios de las prestaciones explica las apropiaciones aquí analizadas. En el caso de la burocracia escolar, los agentes administrativos (directivos, preceptores y secretarios) tienen mayor empatía hacia los alumnos y sus problemas que los agentes que tienen una función pedagógica. Éstos últimos manifiestan mayor resistencia a los lineamientos flexibles e inclusivos presentes en los discursos de los directores. A pesar de tener un contacto de mayor frecuencia con los alumnos y sus familias, los maestros y profesores no reciben –o lo hacen en menor medida- las justificaciones que esgrimen los alumnos y sus familias sobre la asistencia irregular a la escuela. En cambio, los agentes administrativos tienen menor trato cotidiano, pero muestran mayor empatía ya que su función involucra la recepción de tales justificaciones, lo cual los acerca –y permite comprender- las condiciones sociales y económicas de los destinatarios de la AUH.

En el caso de la burocracia sanitaria se manifiesta una situación diferente: a menor distancia jerárquica y mayor trato cotidiano, mayor nivel de empatía. Se observa que las Licenciadas en Obstetricia, que suelen ser las encargadas del control prenatal, manifiestan mayor nivel de empatía hacia las embarazadas que las Médicas, quienes intervienen mayormente en los embarazos de riesgo, al momento del parto. Como surge del análisis de ambos ámbitos, mayor empatía aparece como sinónimo de mayor flexibilidad y permisividad. Esta diferenciación puede explicarse por el tipo de ***habitus*** de los agentes. La burocracia sanitaria comparte de forma generalizada una experiencia común dada por sus condiciones de su trabajo. Pero dentro de este grupo mayor, se pudieron distinguir dos ***habitus*** distintos resultantes de la interiorización, por parte de los agentes, de sus posiciones en un campo estructurado en base al poder médico. En consecuencia, se puede establecer en términos generales que las Licenciadas en Obstetricia hacen de su relación empática con las pacientes un valor para disputar su legitimidad frente al saber médico hegemónico. Se observa, así, una relación entre el tipo de ***habitus*** y las formas en que el mecanismo condicionado es apropiado.

En síntesis, los resultados del trabajo de campo corroboran el supuesto planteado al comienzo de este artículo que sostenía que las BNC reconfiguran las políticas a través de los márgenes de discrecionalidad que éstas les habilitan y en base a sus miradas sobre las familias destinatarias y las políticas. Ahora bien, esas miradas

sobre los destinatarios y las políticas reactualizan de manera diversa la lógica paternalista que plantea el diseño de la AUH y la AE. Así, el supuesto planteado al inicio del trabajo, debe ser matizado a la luz de las diversas apropiaciones descriptas. Las apropiaciones flexibles, tutelar- colaborativa (en el campo escolar) y facilitadora-cercana (en el campo sanitario) muestran cómo las burocracias resignifican el presupuesto de que las familias y las mujeres no cumplen con sus obligaciones de cuidado. Estos agentes problematizan las condiciones sociales de los destinatarios de las políticas, sus dificultades, y a partir de una postura empática intentan motivar el sostenimiento de las prácticas de salud y educación. En otro sentido, las apropiaciones tutelar de negociación, de la burocracia educativa, y reprobación- indiferencia y reprobación- gancho, de la burocracia sanitaria, sí reproducen la prenoción que ve a los destinatarios como agentes despreocupados, a los cuáles sólo los moviliza el interés económico. En este punto se observa una diferencia fundamental entre los dos casos de análisis. La reproducción de las prenociones supone, en el caso de las burocracias sanitarias que desarrollan la estrategia reprobación-gancho, la obstaculización del acceso a la política a población que sí está en condiciones de acceder. Esta situación no se observa entre la burocracia escolar que, como se ha mostrado, aún en los casos en que se intenta utilizar la condicionalidad para negociar, esto se realiza en pos de una mejora en las condiciones de asistencia, pero en ningún caso como estrategia para obstaculizar el acceso. El otro extremo de las apropiaciones registradas, demuestra lo contrario, agentes que al tutelar y colaborar con las familias, crean condiciones para que estas accedan a las prestaciones que les corresponden. Se resalta, así la importancia de estos actores, las BNC, quienes pueden determinar con sus prácticas el acceso a derechos o la denegación de los mismos.

Referencias

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2015)- Respuesta a pedido de información pública: Nota DGDNyP 286/15. 15 de abril de 2015.

Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) (2016)- República Argentina: Autor. Recuperado de: http://www.transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/asignaciones-universales?prestacion=hijo

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2017a). Formulario PS.2.67. República Argentina: Autor. Recuperado de: http://www.anses.gob.ar/archivos/formulario/PS%202.67%20SOLICITUD%20ASIGNACI%C3%93N%20POR%20EMBARAZO.pdf

Álvarez, María Franci Sussan (2013). Educación en cifras. Nivel inicial y primario en Córdoba: 2002-2010. Córdoba: CEPYD.

Autor1 (2016a).

Autor1 (2016b).

Bourdieu, Pierre. (2013). La Miseria del Mundo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, Pierre; Wacquant, Loïc (2008). Una invitación a la sociología reflexiva. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Castro, Roberto (2014). Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México. Mexicana de Sociología 76, núm. 2 (abril-junio, 2014): 167-197. México, D.F. ISSN: 0188-2503/14/07602-01.

Castro, Roberto (2009). Habitus profesional y ciudadanía: hacia un estudio sociológico sobre los conflictos entre el campo médico y los derechos en salud reproductiva en México. Ponencia presentada en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Rio de Janeiro, Brasil: LASA. Recuperado de

http://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/3_Habitus_profesional_ciudadania.pdf

Checa, Susana y equipo (1994); "UBACYT- Programación científica 1992-1994"; Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Checa, Susana; Erbaro, Cristina y Schvartzman, Elsa (2010) . "Representaciones y prácticas sexuales y reproductivas en mujeres, adolescentes de sectores populares urbanos". Ponencia presentada en el Encuentro Embarazos y Maternidades Adolescentes: Realidades y propuestas desde una perspectiva interdisciplinaria. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales UBA

Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Recuperado de: http://estadistica.cba.gov.ar/Sociedad/Educaci%C3%B3n/Deserci%C3%B3nySobreedad/tabid/425/language/es-AR/Default.aspx

Evans, Tony y Harris John (2004). Street Level Bureaucracy, Social Work and (Exaggerated) Death of Discretion. En British Journal of Social Work, 34, 871- 895. Reino Unido: Oxford Academic.

Fernández, Cristina. (2011). Apertura del 129 período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Recuperado de: http://www.casarosada.gob.ar/6212-apertura-del-129-periodo-de-sesiones-

Garcés, Laura (2015). Las condicionalidades de las políticas sociales desde una perspectiva relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por Hijo en la Provincia de San Juan. Tesis Doctoral inédita. Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Gluz, Nora y Rodríguez Moyano, Inés (2012). "Lo que la escuela no mira, la AUH 'non presta'". Ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales. Recuperado de: http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Gluz.pdf/view?searchterm=Gluz].

Gorostiaga, Jorge M. (2012). Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria? En Revista Uruguaya de Ciencia Política, 21 (1), 119-161. Uruguay: Instituto de Ciencia Política – Universidad de la República. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688499X2012000100007&lng=es&tlng=es.

Kliksberg, Bernardo y Novacovsky, Irene (2015). El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Lipsky, Michael (2010). Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services. New York: Russell Sagel Fundation.

Ministerio de Educación (2011). Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo. Presidencia de la Nación. Recuperado de: http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=188

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016). Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017. República Argentina: Presidencia de la Nación.

Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/comunicados/proy_presupuesto2017.pdf

Ministerio de Salud (2016). Estadísticas Vitales. Información básica. Año 2015. República Argentina: Presidencia de la Nación. Recuperado de: http://www.deis.msal.gov.ar/index.php/estadisticas-vitales/

Ministerio de Salud (2010). Plan para la reducción de la mortalidad materno infantil, de las mujeres y de las adolescentes. Subsecretaría de Salud Comunitaria Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios: Buenos Aires. Recuperado de http://www.msal.gob.ar/plan-reduccion-mortalidad/pdfs/plan_operativo_reimpresion_junio2010_WEB.pdf

Observatorio de la Seguridad Social (2017), Boletín Mensual de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, varios meses. Recuperado de: http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion

Ponce, Marisa (2012). Salud, prevención y experiencias del embarazo, el parto, el posparto y la lactancia. En López, Elsa y Findling, Liliana (Coord.) Maternidades, paternidades, trabajo y salud. ¿Transformaciones o retoques?. Buenos Aires: Editorial Biblios.

Pozzio, María (2014). El hecho de que sean más mujeres, no garantiza nada: feminización y experiencias de las mujeres en la ginecobstetricia en México. Salud colectiva (Vol. 10, pp. 325 – 337). Lanús, Buenos Aires, Argentina: UNLa. Recuperado de: http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/396/415

Perelmiter, Luisina (2016). Burocracia Plebeya. Buenos Aires: Universidad de San Martin.

Perelmiter, Luisina (2011). La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (2003-2009) [Tesis de Doctorado]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UBA.

Pérez, Luis; Bascolo, Ernesto; Sanguinetti, Juan; Barbieri, María Eugenia; Gamallo,Gustavo; Kalpschtrej, Karina; Vasallo, Carlos y Romero Daniela (2016). Estudio de Sostenibilidad de los Ejes Estratégicos del Programa Sectorial de Salud en Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial.

Ramos, Silvia (1987). Maternidad de Buenos Aires: la experiencia popular. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CEDES.

Autor2 (2015).

Fuentes periodísticas

Redacción Día a Día. (10 de septiembre de 2010). La Provincia pidió que no se caigan las asignaciones. Día a Día. Recuperado de: http://www.diaadia.com.ar/content/la-provincia-pidio-que-no-se-caigan-las-asignaciones-0

Normativa

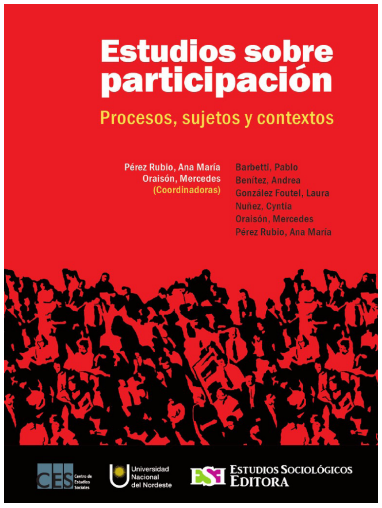
Decreto DNU 1602/ 2009. *Asignaciones Familiares. Subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo*. Boletín oficial de la República Argentina: 30 de octubre de 2009, N° 31770, P.E.N.

Ley Nacional N° 26.206. *Ley de Educación Nacional*. República Argentina, Congreso de la Nación.

Ley Provincial 9870/10. *Ley de Educación de la Provincia de Córdoba*. República Argentina, Legislatura de la Provincia de Córdoba.

RESEÑAS

Estudios sobre Participación
(Procesos, Sujetos y Contextos)



Pérez Rubio, Ana María y Oraison, Mercedes (2013).**Estudios sobre Participacion.** Centros de estudios sociales.1 era edición. Corrientes Universidad Nacional del Nordeste. Buenos Aires, Argentina: Estudios Sociológicos Editora.139 paginas.

Jeanne Yvanova Duarte. amorexitobienestar@gmail.com
Universidad Pedagogica Experimental Libertador-UPEL/Instituto Pedagogico Rural Gervasio Rubio-IPRGR

Introducción

Las ciencias Sociales, ha entregado incalculables temáticas para el quehacer intelectual, pero ha de revisarse que algunas categorías presenta vacíos, debido a la continua presencia de fenómenos y hechos sociales, la praxis que están cambiando las teorizaciones y las propuestas de estudiosos sobre el tema. Como el" Ser" en sociedad, en su proceso de interacción, en el cual compromiso y responsabilidad le es implícita; pero, en la mayor parte de los eventos, actúa de forma impredecible. Así es también imprecisó su identificación y una explicación de si y sus hechos en la sociedad.

Al respecto, es una de sus temáticas: **La Participación**. La que más se ha discutido, pero menos se ha teorizado adecuadamente y su difusión: es producto, de experiencias de campo dirigiéndose hacia las singularidades; sin promover conceptos, ni teorías a

proyectar en el discurso intelectual. A efecto de este planteamiento, es conveniente precisar que las disciplinas profesionales y especialidades como la Sociología, el Trabajo Social y la Psicología Social, le han estudiado; pero someramente, solo buscan su aplicación o praxis y no su fundamentación. Para romper este esquema, se revisara la obra de dos autoras de este campo, que intentan dar inicio a encuentros de saberes-ideas y dogmas.

Desarrollo

Todo relato se inicia con una serie de eventos, en este caso desde la profesión de su autor Ana María Pérez Rubio y Mercedes Oraison como recopiladoras de seis análisis discursivos de especialistas en las ciencias sociológicas, que la editorial Estudios Sociológicos presenta como una forma de emprendimiento de la asociación civil centro de investigaciones y estudios sociológicos, como recursos académicos prevé la edición-publicacion y difusión bajo soporte digital y acercar a los lectores a la sociedad del conocimiento y al mundo académico.

Hecha la consideración anterior, se presenta a la autora Ana María Pérez Rubio, de nacionalidad Argentina, psicólogo de profesión, especializado en Social y Laboral de la Universidad Nacional del Rosario, con Maestría en Ciencias Sociales, investigadora del Conicet, directora del centro de estudios sociales de la universidad nacional del nordeste, profesora titular de sociología de la educacion en la universidad nacional del nordeste, líneas de trabajo: transformacion social y cultural, pobreza, , exclusión, participación y construccion de la subjetividad.

En igual forma, a la coautora y ensayista Mercedes Oraison, de nacionalidad española, profesora y licenciada en ciencias de la educacion, con doctorado en filosofía y ciencias de la universidad de Barcelona; profesor adjunto de la catedra seminario de deontología de la universidad nacional del nordeste, investigadora del centro de estudios sociales (CES-UNNE), investigadora categoría III del programa nacional de incentivos. Líneas de trabajo: construccion de ciudadanía, subjetividad política, juventud, ética docente.

Hecha la observación anterior, las coautoras presentan la obra Estudios sobre Participación (procesos, sujetos y contextos) (2013), impreso en Buenos Aires, Argentina por la editorial Estudios Sociológicos Editora, en formato E-book. El presento libro en formato digital presenta como género de selección de carácter Académico .En el marco de un proyecto de investigacion que surgió de la Universidad Nacional del Nordeste, entre el año 2008-2011. La obra compuesta de 142 páginas, dividida en ocho (08) partes; en la primera parte o (1) denominada Prologo de Alberto Bialawkosky, seguido de (2) una Introducción , (3) La Participación como herramienta de Politización de la desigualdad de María Andrea Benítez, (4) participación ciudadana y organizaciones comunitarias: espacios prácticas y posiciones políticas de Mercedes Oraison, (5) Acción Colectiva construccion de espacio público y participación de Laura González Foutel, (6) Juventudes y Participación de Pablo Barbetti, (7) El discurso de la Participación en la Sociedad Contemporánea de Ana María Pérez Rubio, (8) Participación, Capital Social y MTD. Entre la Compensación y la Institucionalización Política de Cyntia Núñez

Después de las consideraciones anteriores, se presentó la lectura inferencial de la obra. Al respecto, se precisa que ante la Polisemia del uso de términos como La Participación, la cual es muy conocida y "utilizada", por su uso tiende a ser ambigua y sobre-entendida de una forma simple, pero sin profundidad teórica. Pero como marca

o impronta, se presenta en la primera parte o introducción el papel transformador del verbo a sustantivo, de la praxis a la transformacion de la participación, que ha mutado tomando diversos niveles y profundidades.

En primer orden (1), en el Prólogo, se reflejan una narrativa que demuestra los contrastes-las diferencias-las diversas concepciones sobre la temática, todo ello depende de policromías que le identifican, replanteando expresiones como las siguientes: "comunidad de la postmodernidad", "instrumento de lucha frente a la desigualdad", "dilemas civiles en el espacio público", "tensiones de las organizaciones comunitarias", "las juventudes y el objeto público", "el capital social y la creación de derechos". En ella se refleja radicalmente la presencia del otro, se participa con el otro, con los demás.

Es un sujeto gregario y actúa como objeto en su praxis, demostrando rasgo de su modulación social, mostrando en su evolución diversas tesituras o tonalidades; en el campo político de muy amplio espectro: publico/privado, nacional/extranjero, asistencia/intervención, pobre/rico, beneficiario/promotor, joven/viejo, mujer/hombre.

Presenta la participación como una construccion histórica de las formas de asociación, en la cual el sentido de delegación y de responsabilidad, está en la confluencia entre los intereses del colectivo-de la sociedad-de la comunidad y las necesidades personales. Al respecto, describe la reapropiación de los colectivos como una reparación histórica hacia lo colectivo, cuando la actividad y la acción era formas integrativas en las sociedades tribales y campesinas; donde no imperaba la visión individualista del trabajo y producto.

En segundo lugar (2), se presenta en el segmento de la Introducción, Con referencia a la participación, se presenta como una forma de subsidio clientelar como una nueva forma de división social que se ha instituido desde las posiciones gubernamentales, ajenas totalmente a la Evolución Cultural en su ordenamiento jurídico "Supra estructura", en sus jerarquías-poder y reglas "Estructuras" y en sus aspectos materiales o formas de producción "Infraestructura". Todos estos aspectos se refleja las posiciones "ideológicas y las mentalidades grupales" que las coordinadoras le exponen como demostración de formas gubernamentales distintas a las estructuras institucionales del estado y por consiguiente demostraciones políticas. Continuando con las autoras, cuando expresan:

> Que ha sido abordada en su sentido político, en tantas estrategias de politización de la desigualdad, para lograr la restitución de derechos. En los casos de colectivos sociales que han sido postergados en la obtención de su reconocimiento material e identitario; y la redistribución del poder cuando la toma de decisiones está muy concentrada o como herramienta para caminar hacia esos objetivos (p.25)

Ante la situación planteada, se parte de concebir la participación como instrumento de reconocimiento: de desigualdades, de politización, de conflictos, de actores (individuales o colectivos). Para ilustrar ello se presenta la siguiente imagen en formato Infograma denominada Asimetría de la Participación, que la autora del artículo Sociólogo Duarte Jeanne Yvanova crea y edita de la siguiente forma pictográfica.



Imagen 1: Asimetria de la Participación. Duarte, J.(2017)

Se expone en tercer lugar (3) La Participación como herramienta de Politización de la desigualdad de María Andrea Benítez, sobre la base de reconsiderar los espacios de la participación y efectuando una ampliación del espacio público, en el cual los actores colectivos en representación de la sociedad civil aplican estrategias de visibilizacion y lucha ante el estado, sus trampas, representaciones y aparición de nuevas figuras sociales. Brevemente de hecho lo expresa la autora como:

> "una de las características fundamentales de la participación ciudadana es que se configura en los espacios de interacción de los actores de la sociedad civil con alguna instancia de gobierno con el propósito de intervenir en asuntos de interés público" (p.47)

No obstante, ante un espacio público, que es un escenario de interacción política que atrae y rechaza fundamentos y esfuerzos en promoción de fines comunes. El autor, refuerza su posición al precisar el uso de "transferencia de herramientas propiciadoras de prácticas sociales, productivas y culturales" (p.48)

Seguidamente, se presenta la cuarta parte (4) participación ciudadana y organizaciones comunitarias: espacios prácticas y posiciones políticas de Mercedes Oraison .De otro modo, presenta la participación como una construccion social con refuerzos tanto del orden subjetivos (creencias-perjuicios-prejuicios-supuestos-ideologías, entre otros) y objetivos (leyes, instituciones) que requieren de los nexos, los intercambios, el perfil de sus beneficiarios e interventores/intervenidos. Que comparativamente se acepta la participación ciudadana como la base de la Democracia fundada en una visión de pueblo deliberante, que reconoce su poder y exige el cumplimiento de sus derechos.

Ello se refuerza en oposición a la aceptación notoria y declarada de percibir a la participación no en pro de fines practicos sino a la resolución de cuestiones técnicas; que fue y es el fundamento que le dio origen para su incorporación en las formas asociativas.

Cabe agregar seguidamente, su quinta parte (5) Acción Colectiva construccion de espacio público y participación de Laura González Foutel. Que induce a la acción colectiva es la participación masiva sin promotores o liderazgo alguno en actividades de protesta, resistencia en su oposición a hechos-decretos-instituciones injustas del estado o en sus instituciones .Si bien es cierto se presenta la Practica participativa como contraprestación a las formas populistas y asistenciales ejercidas

por los gobiernos latinoamericanos; por sobre todo las actividades Voluntarista que se destacan por ser la práctica de la sociedad civil que se basa en la negociación descartando otras figuras asociativas como es la cooperación y la vinculación.

Para ilustrar esto, se evidencian el surgimiento de nuevas formas de reacción políticas aunque estén presentes la desconfianza histórica en la política, ello enfrenta un movimiento de Despolitización en el cual la forma de agrupación esta sobre pesada por criterios de ciudadanía y convivencia mas no de alianzas partidistas; como afirmación este hecho es producto de algunos debilitamientos o fisuras de los partidos políticos tradicionales, surgiendo ante ello la impolítica o apolítica (fuera de la política) como carácter de proposición colectiva.

Vislumbra la posición del ciudadano" como un consumidor político, con fuertes expectativas y grandes exigencias respecto de las instituciones, pero que renuncia a ser producto asociado del bien común" (p.52).En consecuencia surge como practicas: el distanciamiento, la desconfianza y el antagonismo. A su vez, que articula todas las aspiraciones, intereses y compromisos de la regulación social.

Con respecto a la sexta parte de este tratado, titulada la unidad como (6) Juventudes y Participación de Pablo Barbetti., se presenta el ejercicio de la ciudadanía; haciendo implícito el papel a desempeñar los grupos etarios. Es el los grupos por edad, el segmento juvenil el que presenta un rol predeterminado en el cual el proyecto político es inhibidor o el que estimula, según su práctica social de origen. Así expresa" el periodo juvenil… del contexto que se transforman, interpelan e imponen nuevas demandas para este colectivo" (p.88). Por sobre todo le da una nueva posición a la población joven, pasando de objetos a sujetos de derecho. Dándoles mayor poder y valor de autoridad; entonces el joven decide, la juventud actúa, los jóvenes tienen el poder de elegir con convicción y decisión autónoma, los jóvenes pueden ser representados y a su vez representar.

Conclusiones

Acudiendo a construcciones discursivas, presento mi referencia respecto a la obra sobre la Participación, su Ethos o carácter y su Demiurgo o parte del pueblo; nos permite precisar entre otras cosa, que la Paridad participativa o su identidad es producto de estructuración paulatina de orden legal y legítimo promovida desde diferentes sectores tanto institucionales como informales, públicos y privados, nacionales y locales; que adicionalmente a la forma de agrupación le imperaban símbolos y significados de cohesión que inducen a afinidad entre sus integrantes ya sean temporales u permanentes.

No obstante, se modificó la forma como se definen los sujetos de la participación, dejaron de ser solo objetos de intervención estatal a ser sujetos de promoción y de cambio. Esto es secuela, de los cambios graduales y forzosos en los que se incluyó (obras, proyectos, manejo de recursos, toma de posiciones, demostraciones de ideas, entre otros).Esta nuevo "Ente", porque al masificarse deja a un lado su identificación gregaria o personal y pasa a ser masa (sin rostro, sin intereses, sin compromisos).

Cabe agregar que prospectivamente, el sujeto de la participación induce a nuevas formas de Intercambiar, de identificaciones (locales-regionales-nacionales, ocasionales-temporales-permanentes) y diferenciar entre elementos como son: (a) intereses,(b)necesidades,(c) consensos,(d) convenios,(e) acuerdos,(f) pactos,(g) conflictos,(h) divergencias y (i) prohibiciones.

En relación con este último aspecto, se debe precisar que la participación, dejo a un lado en la práctica sus lineamientos teoricos (como esquemas de tareas) para pasar a implementar formas-nexos-conexiones-redes y hasta "habitus" de posible revisión. Ante el hecho planteado, la participación revela segmentos asimétricos en su práctica social que siempre estará entre el falso consenso o el disenso sano, entre un acuerdo obligado o inerte por desidia/inoperancia y la decisión producto del acuerdo. Tal como se ha visto, esta asimetría en una particularidad propia de la Colectividad bivalente, que siempre será incompatible por ser equivalente y desigual a la vez; por ser resultado entre los opuestos.

Por las consideraciones anteriores, se revela a La Participación, como un mecanismo más que un proceso utilizado por algunas formas de gobierno latinoamericano como: (a) las estrategia del vasallaje estatal,(b) el rediseño del pensamiento único,(c) instrumento de alianzas y separaciones,(d) artilugio de poder y sometimiento,(f) promoción de mentalidades locales,(g)promoción de saberes simples y en otros casos complejos, (h) instituir nuevos espacios(estatal, organizaciones sociales y entornos políticos)y (i) una prolongación de las responsabilidades.

Según se ha visto, este compendio induce la integración de elementos y recursos opuestos, como resultado de ello, se reflejan en la siguiente propuesta de la autora, en formato Infograma denominada Geometría de la Participación.



Imagen 2: Geometría de la Participación. Duarte, J.(2017)

El uso de la Geometría en las ciencias sociales y específicamente en la disciplina sociológica persigue como herramienta debido a las representaciones graficas que ayudan a explicaciones de orden cualitativo pero como construcciones sociales

Las formas tradicionales de representación social alcanzan sus límites y la sociedad alza la voz para exigir un profundo cambio, una nueva estructura en la que las voces del conjunto social tengan eco real, un nuevo orden que permita la materialización de las necesidades, una nueva lógica que rompa de una vez y para siempre el viejo esquema de dominación que opaca a las propias democracias representativas que alguna vez dijeron ser la solución y hoy son parte de esa agonizante problemática

La crisis y sus efectos es una cuestión geométrica, mientras más arriba menos se percibe, mientras más abajo más se padece, la palabra pobreza cambia de significado en cada estrato y clase social, los conceptos de democracia, política y gobierno se han redefinido con los años, ahora, las definiciones tradicionales no encuentra su aplicación a la realidad porque hace tiempo que dejaron de nombrarla.

Referencia Bibliográfica

Pérez Rubio, A. y Oraison, M.(2013) Coord. **Estudios sobre Participación** *(Procesos, Sujetos y Contextos)*.Centros de estudios sociales.1 era edición. Corrientes Universidad Nacional del Nordeste. Buenos Aires, Argentina: Estudios Sociológicos Editora.