

Investigación científica y áreas prioritarias en Universidades Nacionales

POR LAURA INÉS ROVELLI

Politóloga y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Investigadora asistente de CONICET/IDIHCS. Se desempeña como profesora en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente es directora de la Maestría en Educación, FaHCE, UNLP. Es co-autora del libro *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes* (Los Polvorines, UNGS editora, IEC CONADU, 2012).

La vinculación de la universidad con la sociedad se asocia a la emergencia de nuevos modos de producción de conocimiento, que generan expectativas ligadas a la resolución de problemas de relevancia social y política. Desde comienzos de este siglo, la priorización de áreas de conocimiento y/o temas de investigación regresa a las agendas de políticas científicas y universitarias en algunos países de América Latina como cuestión problematizada y se expande a través del despliegue de un conjunto de instrumentos que incorporan la preocupación por la inclusión y/o el bienestar social.

En la Argentina, luego de la crisis sociopolítica y económica de 2001 y a partir de la reconfiguración político-económica que se inicia en 2003, las Universidades Nacionales recuperan y canalizan progresivamente -en un marco de recuperación salarial y presupuestaria que se extiende hasta 2015- demandas de ampliación de la ciudadanía política en el plano institucional y social. Así, buscan garantizar el derecho a la Educación Superior a través de distintos programas de inclusión de poblaciones específicas, de seguimiento académico y bienestar estudiantil y de vinculación y orientación del conocimiento hacia el entorno. Se crean áreas específicas, programas de investigación, incubadoras de proyectos, a lo que se suma la participación de actores extra-académicos en órganos consultivos de gobierno como los Conse-

jos Sociales, a fin de buscar una mayor articulación entre las actividades de investigación y desarrollo (I+D) y las demandas sociales y económicas en general y las regionales y/o locales en particular.

En ese marco, el presente artículo¹ se interroga acerca de la incidencia de las políticas públicas recientes de priorización en la actividad científica en el diseño de instrumentos orientados de promoción de la investigación y el desarrollo (I+D) por parte de las Universidades Nacionales. Procura indagar, además, los márgenes de autonomía de las instituciones para definir e implementar dispositivos orientados a demandas sociales y económicas de su entorno.

ANTECEDENTES RECIENTES DE POLÍTICAS DE PRIORIZACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

En la historia reciente existen distintos proyectos institucionales e iniciativas en torno a la priorización de la investigación científica. A riesgo de simplificar, en las décadas de 1960 y 1970, distintas vertientes del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS) generan un abanico de ideas-fuerza que -con diversos matices- reflexionan y reformulan la relación entre ciencia y desarrollo en la región. En la Argentina, algunos de esos lineamientos son recuperados en los años 80 para repensar la articulación entre la crea-



MARTIN SCHIAPPACASSE

► ción de conocimiento científico y tecnológico (CyT) y las demandas sociales y productivas (Buschini y Di Bello, 2015). No obstante, el conflicto de proyectos institucionales incide en la escasa reversión de una política científica de amplia autonomía en las universidades, donde los grupos de investigación consolidados moldean las agendas y convocatorias institucionales de investigación en función de sus propios intereses y prioridades (Vasen, 2013). En la década de 1990, la escasa intervención estatal en el sector de CyT si bien delinea algunas orientaciones estratégicas para la actividad y promueve la asociatividad, también desplaza en buena medida la orientación de las políticas públicas al plano de la hibridación con intereses sociales dominantes (Versino y Roca, 2010) y dinámicas de mercado.

En los años 2000, la continuidad de ciertas políticas en torno a la innovación científica, sumado a un papel más activo del Estado en la orientación de las mismas, fortalece la propuesta de ligar dicha noción con diversas estrategias de apropiación social del conocimiento. Paralelamente, la promoción de la CyT se configura como una política pública estratégica del país. Por otra parte, la política de formación de recursos humanos calificados aumenta la participación de investigadores directamente asociados a actividades de I+D en las Universidades Nacionales y principalmente, en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Con fines analíticos, entre 2003 y 2007, se identifica un primer ciclo de priorización en la investigación científica, donde la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT) cobra un papel preponderante al desplegar instrumentos de financiamiento dirigidos hacia la investigación orientada con incidencia en el ámbito académico. Desde el Fondo Nacional para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) se observa una diversi-

ficación de los dispositivos. Se desarrollan algunos instrumentos horizontales a partir de la convocatoria global en temas abiertos de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) y principalmente se crean otros orientados, como los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICT-O) en asociación con un organismo de coordinación del subsistema universitario, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Los propósitos generales giran en torno de la cuestión del fortalecimiento del conocimiento científico-disciplinar y del desarrollo económico, social y productivo del país. La fijación de temas prioritarios y la búsqueda de resolución a problemas concretos combina la preocupación por el desarrollo regional como también una pretensión de regionalización, a través de una distribución más equitativa de los recursos financieros para la I+D teniendo en cuenta las áreas geográficas rezagadas.

Una segunda etapa de estudio, desde 2007 y hasta 2015, se inicia con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) y culmina con el fin de un ciclo político y gubernamental a nivel nacional (a pesar de ciertas continuidades de altos funcionarios al frente del sector de CyT) que define los lineamientos estratégicos de las políticas aquí analizadas. En este período, la política de priorización en la investigación científica cobra mayor relevancia en los documentos oficiales del área y proliferan distintos instrumentos de incentivo. A su vez, si bien pervive la noción de desarrollo como principal lineamiento, a partir de ese momento también queda ligada a las ideas de inclusión y sustentabilidad. Como resultado de diversas instancias de consulta y la participación de distintos actores, el Plan Nacional Argentina Innovadora 2020 (elaborado desde el MINCyT) establece seis grandes temáticas prioritarias: agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria y salud. Entre éstos últimos se identificaron treinta y cuatro Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE) hacia donde orientar la I+D.

En adelante y hasta la actualidad, estas temáticas son adoptadas como referencia por parte de la ANPCyT y el CONICET para promover subsidios a la investigación y becas de formación doctoral en líneas estratégicas. Desde 2013, los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) del FONCyT y de la ANPCyT cuentan con una línea específica orientada a temas estratégicos identificados en el Plan Argentina Innovadora 2020. Por su parte, la creación de los Proyectos de Investigación Orientada (PIO) entre el CONICET y una contraparte asociada (incluidas las Universidades Nacionales junto a otros actores sociales y productivos) buscan incentivar la definición de prioridades estratégicas para la investigación científica.

Desde el plano de las ideas y las normas, el análisis de los planes estratégicos e instrumentos orientados de

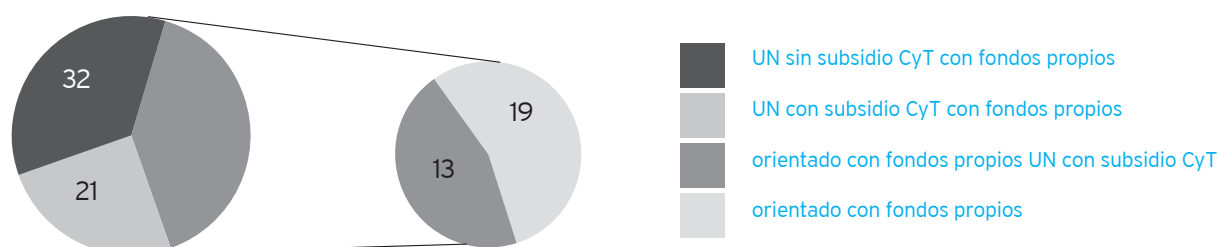
ENTRE 2003 Y 2007, SE IDENTIFICA UN PRIMER CICLO DE PRIORIZACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, DONDE LA AGENCIA NACIONAL DE PROMOCIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA (ANPCYT) COBRA UN PAPEL PREPONDERANTE AL DESPLEGAR INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DIRIGIDOS HACIA LA INVESTIGACIÓN ORIENTADA CON INCIDENCIA EN EL ÁMBITO ACADÉMICO.

investigación por parte de las agencias gubernamentales del sector revela algunas características de la política de priorización en la investigación científica. En primer lugar, el propósito general de incentivar el desarrollo y la competitividad, complementado desde 2007 por la preocupación en torno a la inclusión y sustentabilidad. A su vez, la búsqueda de identificación de una entidad adoptante de los resultados, en algunos casos reforzando las vinculaciones entre público-público; público-privado y público-social/territorial. Luego, la formulación en dos de las principales agencias (ANPCyT y CONICET) de instrumentos orientados a través de una línea focalizada de financiamiento, en el marco de la existencia de instrumentos de incentivo horizontales en temas abiertos. Finalmente, existe un abanico heterogéneo de capacidades de financiamiento, donde los instrumentos orientados de la ANPCyT y del CONICET ofrecen los montos más significativos.

INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN UNIVERSIDADES NACIONALES

En sintonía con este panorama, desde las Universidades Nacionales también surgen diversos esfuerzos por orientar la investigación científica a partir de recursos financieros propios. Así, se despliegan dispositivos donde se seleccionan algunas temáticas, concentrándose los recursos humanos y económicos en áreas competitivas para la universidad, donde en general ya existían vínculos con actores externos y/o que apuntan a resolver problemas del entorno. Un relevamiento exploratorio realizado en 2015 sobre instrumentos de promoción de la investigación científica y su orientación estratégica muestra que de un total de 53 Universidades Nacionales, un 60% (32 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% (19 casas de estudio) fija algún tipo de área de conocimiento o temática prioritaria/estratégica para financiar proyectos y/o becas de investigación (ver Gráfico 1)².

Gráfico 1. Distribución de instrumentos de promoción de investigación científica con fondos propios en Universidades Nacionales y orientación estratégica de la investigación en 2015



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de instrumentos de orientación de la I+D en Universidades Nacionales de la Argentina, 2015.

Del total de diecinueve Universidades Nacionales con instrumentos orientados de promoción de la investigación, alrededor de la mitad despliegan una lógica integral de definición de áreas estratégicas a partir de un abanico de temáticas prioritarias de I+D, fuertemente articuladas con el entorno y/o las actividades socioproductivas locales/regionales. En ese sentido, la totalidad de la actividad de I+D de la universidad queda enmarcada en una agenda de áreas y/o temáticas priorizadas, sin existir convocatorias o líneas de investigación paralelas y/o alternativas en temáticas abiertas. Mientras que en las universidades restantes prevalece una lógica focalizada, al orientar la investigación a través de líneas específicas articuladas con un conjunto de áreas o temas prioritarios, sin desatender las convocatorias más plurales, en temáticas abiertas a los intereses de la comunidad científica.

Con el propósito de clasificar a las universidades de acuerdo a sus lógicas de priorización se identifican tres grupos de instituciones de acuerdo a su antigüedad y tamaño de la masa crítica o base pesada de investigadores. Así, se reconoce a las universidades con más de cien años de creación como instituciones de *larga trayectoria*, a aquellas que alcanzan más de cuarenta años y menos de cien de creación como de *mediana trayectoria* y a las que cuentan con menos de cuarenta años de fundación, como de *reciente trayectoria institucional*. A su vez, el tamaño de la masa crítica o base pesada de investigadores es analizado a través de la cantidad de docentes-investigadores en el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores (PIDI) del Ministerio de Educación de la Nación. A los fines de esta investigación, se considera con limitada base pesada aquellas instituciones que tienen menos de ▶

- ▶ 500 docentes-investigadores en el PIDI; mediana a las que reúnen entre 501 y 1.500 y amplía las que agruparon entre 1.501 y 2.500.

Tres Universidades Nacionales de larga tradición, con una amplia/mediana masa de investigadores y una inversión grande en I+D tienden a privilegiar una lógica de focalización de la investigación en temáticas prioritarias, sin descuidar las instrumentos horizontales y regulares en temáticas abiertas. En ese sentido, incorporan e incluso consensuan instrumentos y criterios afines a las principales agencias del sector, principalmente la ANPCyT y el CONICET.

Nueve de las instituciones con una mediana trayectoria institucional y base de investigadores mediana e inversión en I+D alta/mediana implementan instrumentos orientados con lógicas integrales y focalizadas. De todas formas, de las universidades con una lógica focalizada incluidas en este grupo de casas de estudio, la mitad cuentan con la mayor base pesada, e inversión en I+D de este estrato. Cabe destacar que en ambos grupos de universidades (larga y mediana trayectoria y base de investigadores) tiende a priorizarse una estrategia mixta de orientación de las temáticas de investigación, donde confluyen problemáticas institucionales, regionales y locales en sintonía con algunas de las definiciones de los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos del Plan Nacional Argentina 2020.

Por su parte, en el grupo de instituciones de creación más reciente conformado por siete universidades, con una mediana/limitada masa de investigadores predomina una lógica integral de orientación de la investigación al procurar fortalecer a través de una perspectiva interdisciplinar las líneas de investigación existentes. En este grupo de universidades se observa una política científica comprehensiva de priorización de áreas y/o temáticas fuertemente articuladas con las problemáticas del entorno local y regional.

En relación con la estrategia de vinculación, prevalece la relación entre actores público-público; público-social/territorial a través de la participación de instituciones asociadas a entidades y organismos públicos y/o organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. No obstante, algunas universidades también amplían la asociación al sector productivo, aunque en menor medida. En cuanto a las capacidades de financiamiento, del conjunto de las diecinueve instituciones con instrumentos orientados de promoción de la investigación, sólo cuatro alcanzan una inversión en I+D superior a los \$200 millones anuales, trece destinan entre \$60 y 200 millones y dos no superaron los \$60 millones (MINCYT, 2015). Dicha inversión se compone de los recursos financieros aplicados a la ejecución de la actividad e incluye la proporción de los salarios del personal abocado a I+D, como también otros gastos corrientes y gastos de capital (como infraestructura y equipamiento), por lo que una pequeña proporción es plausible de ser destinada a los instrumentos de promoción orientada.

De allí que los instrumentos orientados con fondos propios de las instituciones complementen una oferta de financiamiento donde las líneas competitivas de las agencias gubernamentales cobran mayor relevancia en virtud de la magnitud de sus recursos. Lo anterior explica, además, la tendencia de varias universidades a asociarse con agencias del área y/o con otros organismos locales, nacionales e internacionales, a fin de aumentar significativamente los recursos financieros para la política científica.

Aun con moderadas capacidades financieras, algunas universidades asignan recursos globalmente más amplios en las convocatorias orientadas que en las de temas abiertos (en muchos casos, duplican o bien triplican el financiamiento asignado a las segundas), si bien en las primeras existe generalmente un cupo para la aprobación de los proyectos. Otras casas de estudio diseñan instrumentos de menor alcance al reorientar la investigación mediante la extensión de la dedicación de los docentes a fin de promover las actividades científicas en líneas estratégicas y/o la asignación generalizada de recursos entre los distintos proyectos de la institu-

UNA SEGUNDA ETAPA DE ESTUDIO, DESDE 2007 Y HASTA 2015, SE INICIA CON LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (MINCYT) Y CULMINA CON EL FIN DE UN CICLO POLÍTICO Y GUBERNAMENTAL A NIVEL NACIONAL (A PESAR DE CIERTAS CONTINUIDADES DE ALTOS FUNCIONARIOS AL FRENTE DEL SECTOR DE CYT).

ción en temáticas estratégicas muy extensas y variadas, lo que lleva en algunos casos a cierta atomización o dispersión de los mismos.

Con todo, desde el plano de las ideas de política como desde la configuración de las normas, tanto las directrices como los instrumentos orientados de las principales agencias del sector –en particular los de la ANPCyT y el CONICET– logran cierta persuasión en el ámbito universitario nacional de la mano de sus mayores capacidades financieras y regulativas. En ese sentido, generan cambios institucionales pero sin modificar aún el paradigma predominante de la investigación abierta, orientada por los intereses de los científicos e investigadores universitarios. En algunas universidades dicha incidencia adopta un carácter más bien concurrente y cosmético ante los lineamientos gubernamentales; mientras que en otros casos existe una innovación mayor en las capacidades de orientación institucional de la investigación, lo que redonda en cierta retroalimentación positiva de las políticas.

PALABRAS FINALES

Las interacciones cada vez más complejas entre ciencia académica y desarrollo económico-social generan nuevas configuraciones institucionales e interrelaciones entre las diversas agencias, las instituciones y los actores involucrados. Como parte de corrientes múltiples de políticas, la cuestión de fijación de áreas/temáticas prioritarias para la investigación científica se expande en los últimos años a través de las directrices de organismos internacionales, los planes nacionales del sector, e instrumentos de promoción en distintas instituciones del campo científico-universitario local.

El estudio de los lineamientos y matices en el plano de la formulación de la política sectorial y su incidencia en los instrumentos propios de promoción de las instituciones ofrece un marco interesante para analizar sus asimilaciones y reformulaciones en el plano local de las universidades. Asimismo, abre nuevos interrogantes acerca de las relaciones entre las modalidades de regulación de la actividad científica promovidas desde las principales agencias de CyT y las dinámicas propias de producción de conocimiento, las tradiciones y los dispositivos de toma de decisión y gobierno en los institutos universitarios de investigación.

Por último, en la coyuntura actual de retracción en los subsidios estatales para el desarrollo de la investigación científica junto con el recorte presupuestario en el acceso a las becas de formación de recursos altamente calificados (doctores) y de ingresos a la Carrera de Investigador Científico del CONICET, la priorización en la investigación científica parece configurar –a través de cierta continuidad en los instrumentos– nuevas lógicas políticas. En este contexto, la definición de agendas de

investigación que logren orientar democráticamente una parte de la investigación académica hacia problemas de interés público se desdibuja en el marco de procesos políticos que encubren un cambio en la lógica distributiva y magnitud del financiamiento junto con la selectividad estratégica de áreas y temas de estudio en detrimento de otros y que podrían llegar a empobrecer las agendas de investigación. Las universidades y sus investigadores enfrentan nuevamente el desafío de visibilizar y disputar el curso de las políticas actuales y promover alternativas, dentro de los escurridizos márgenes de su autonomía, para transformarlas. •

Notas

¹ Este artículo retoma algunas cuestiones planteadas y ampliadas en el escrito: “Expansión reciente de la política de priorización en la investigación científica de las universidades públicas en Argentina”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 8, Nº 22, mayo de 2017. Disponible en: <https://ries.universia.net/article/view/1978>.

² Al momento del relevamiento existía un total de 53 nacionales, de las cuales 6 de ellas habían sido creadas recientemente. No obstante, sólo una de las nuevas casas de estudio (un anterior Instituto Universitario) había desarrollado un área y políticas de investigación, mientras que las cinco restantes transitan por un proceso de normalización institucional. Actualmente, el subsistema universitario cuenta con 55 universidades públicas, 50 privadas, 5 provinciales, 1 internacional y 1 extranjera, 4 institutos universitarios estatales y 14 institutos universitarios privados.

Referencias bibliográficas

- Buschini, J. y M. Di Bello (2015). “Emergencia de las políticas de vinculación entre el sector científico-académico y el sector productivo en la Argentina (1983-1990)”, en *Revista Redes*, Buenos Aires, vol. 20, p. 179-199.
- MINCYT (2015) Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2013. Ciudad de Buenos Aires.
Disponible en: http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores_2013.pdf.
- Vasen, F. (2013). “Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional”, en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Año XXIV, Nº 46, p. 9-32.
Disponible en: <http://www.revistacdyt.uner.edu.ar>.
- Versino, M. y A. Roca (2010). “Producción y legitimación de conocimientos en las instituciones públicas de educación superior: políticas de ciencia y tecnología y evaluación de la investigación académica”, en *VIII Jornadas Latinoamericana de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESOCITE)*, Buenos Aires, p. 1-18. Disponible en: http://www.esocite2010.escyt.org/sesion_ampliada.php?id_Sesion=331.