

Ciencia y política(s) en la Argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Mario E. Lozano

Vicerrector
Alejandro Villar

Ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983

Adriana Feld



Bernal, 2015

Colección Ciencia, tecnología y sociedad
Dirigida por Pablo Kreimer

Feld, Adriana
Ciencia y políticas en la Argentina 1943-1983. - 1a ed. -
Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2015.
528 p. ; 20x15 cm.

ISBN 978-987-558-357-3

1. Ciencia. 2. Políticas Públicas. I. Título
CDD 320.6

© Adriana Feld. 2015

© Universidad Nacional de Quilmes. 2015

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires
República Argentina
editorial.unq.edu.ar
editorial@unq.edu.ar

ISBN: 978-987-558-357-3

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Índice

Introducción general	11
Capítulo I. Los inicios de la política científico-tecnológica y la configuración de dos culturas	25
Introducción.	25
1. Antecedentes de dos culturas: proyectos y debates (1942-1946)	33
2. Perón y la política científico-técnica: modelo institucional, políticas y retórica.	66
3. Cultura académica: la retórica de la élite científica opositora.	102
Capítulo II. ¿La República de la Ciencia?: el Conicet (1955-1966) 113	
Introducción.	113
1. Conflictos y negociaciones en torno a la creación del Conicet: modelos institucionales de universidad y de política científico-tecnológica (1955-1958)	118
2. El Conicet y el entramado institucional de organismos públicos de investigación	131
3. Entre las políticas liberales y las estrategias programáticas: los sectores tradicionales y modernos	156
4. El proceso de profesionalización y la nueva imagen del investigador.	199
5. Anuncios del escenario post-66	205
Capítulo III. La ciencia en el debate político: perspectivas radicales y moderadas en los albores de los años setenta	229
Introducción.	229

1. Perspectivas moderadas	234
2. Perspectivas radicales	272
3. Reflexiones finales	302

Capítulo IV. Un nuevo paradigma de política

científico-tecnológica: los años setenta	309
Introducción	309
1. El nuevo paradigma en la Argentina: el modelo institucional, la modalidad de diseño de políticas y los objetivos	315
2. De las ideas a las prácticas: negociaciones y conflictos, radicalización y represión. La Secretaría, el Conicet y las universidades	345
3. ¿Fin del paradigma? El nuevo modelo institucional del Conicet: rupturas y continuidades en las políticas de ciencia y tecnología	390

Conclusiones 441

1. Política, culturas políticas, paradigmas y modelos institucionales de ciencia y tecnología en la Argentina	441
2. A modo de epílogo... Las políticas de ciencia y tecnología y los usos de la historia. O ¿para qué una historia local de las políticas científicas?	451

Referencias bibliográficas y documentales 467

A Maia y a Pablo
A mis padres

Introducción general

El título del libro enuncia de partida el núcleo temático y temporal que atraviesa sus páginas: la intersección entre la política y las políticas públicas de ciencia y tecnología en la Argentina, a lo largo de un ciclo que se inicia con la instalación y tematización de estas últimas en la agenda pública entre las décadas de 1940 y 1950, y se cierra con la institucionalización de políticas explícitas en este sector en la década de 1970. La cuestión se aborda aquí con un recorte institucional, cuyos principales referentes empíricos –aunque no los únicos– son los diversos consejos y secretarías de Ciencia y Tecnología.

Ahora bien, el lector podrá preguntarse: ¿Por qué una historia institucional local? En buena medida porque –como veremos en el epílogo– los discursos de los últimos treinta años sobre las políticas científico-tecnológicas argentinas han estado plagados de referencias al período que abordamos aquí. Enunciadas tanto por los propios investigadores como por los hacedores de políticas, el propósito de esas referencias suele ser promover o resistir ciertos proyectos, legitimar determinadas políticas y transformaciones ya implementadas, o distanciarse o identificarse con algún aspecto o momento de la institución. Esa interpenetración de presente y pasado, esa tensión entre voluntades de cambio, de conservación de tradiciones o de “vueltas al origen”, producen múltiples memorias que, superpuestas, componen un escenario histórico que podríamos considerar difuso o, por el contrario, rico en interpretaciones. Desde luego, este libro no viene a homogeneizar ese panorama, sino más bien a ofrecer una mirada un poco más distante en términos políticos y temporales, con categorías de análisis y marcos

conceptuales que permitan pensar la trayectoria institucional con sus matices y en sus contextos.

En lo que se refiere al modo de abordaje, si bien el recorte institucional retoma la línea de algunos trabajos tanto clásicos como más recientes (Oteiza, 1992a; Hurtado, 2010), también aspira a brindar nuevas claves interpretativas a través de un balance entre tres factores que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de ciencia y tecnología: las ideas, los intereses y los sistemas de relaciones entre actores claves.¹ Este particular enfoque difiere, por otra parte, de las perspectivas que, desde los años sesenta y setenta, han explicado el desarrollo científico-tecnológico de países latinoamericanos en función de condicionamientos estructurales, económicos y políticos, domésticos e internacionales (Dagnino, Thomas y Davyt, 1996) o de categorías conceptuales de nivel macro como “régimen social de acumulación” o “régimen político de gobierno” (Nun, 1995). En buena medida, este tipo de análisis ha estado guiado por la preocupación por explicar las falencias e incoherencias de las políticas de ciencia y tecnología en contextos periféricos, y establecer generalizaciones para los países de la región. Por el contrario, este libro se propone reflexionar sobre un aspecto menos visitado por la literatura latinoamericana: la génesis de las instituciones y el ciclo vital de políticas públicas institucionalmente situadas, en el que se hacen visibles tensiones entre diferentes actores y contradicciones entre retóricas y prácticas. La preocupación subyacente es, pues, proponer un movimiento inverso al de aquellos trabajos que buscan tendencias regionales y dirigir la mirada a las especificidades locales, pero sugiriendo algunas variables, categorías y tipologías que permitan comparar diferentes etapas y modelos institucionales dentro de la historia argentina y, eventualmente, señalar analogías y diferencias con otros casos dentro de América Latina.

¹ Un trabajo que ha inspirado la perspectiva de este libro es el de Sanz Menéndez (1997), referido a la historia de las políticas de ciencia y tecnología en España, cuyo marco teórico se basa en los conceptos de “intereses”, “ideas” e “instituciones”.

Se trata de un recorte que parte del supuesto de que la política científico-tecnológica es una esfera de intervención tan heterogénea en cuanto a sus objetos, objetivos e instrumentos, que podría hablarse de múltiples políticas, que no siempre emanan de un mismo organismo. Esa heterogeneidad, si bien tiene un aspecto objetivo, también ha sido construida a lo largo de la historia no solo por la intervención de actores sociales con preocupaciones divergentes, sino también por la creación, circulación y adopción de nuevos saberes –estatales y paraestatales– sobre la producción, utilización y orientación del conocimiento, diversificando de ese modo el espectro conceptual. De hecho, ya desde los años sesenta, los organismos internacionales y la literatura sobre el tema evidenciaron una clara distinción entre “políticas para la ciencia” y “políticas a través de la ciencia”: mientras que la primera tiene el objetivo de promover la expansión de las actividades científicas, al crear o perfeccionar la infraestructura y el potencial humano vinculado a la investigación; la segunda pretende orientar la producción del conocimiento hacia objetivos sociales o económicos perseguidos por el Estado (Unesco, 1965a, p. 55; Salomon, 1970). Ambos objetivos pueden, pues, converger en una misma institución o ser el foco de instituciones diversas, con grados de coordinación variables.

Pero no es solo un problema de objetivos, sino también de objetos e instrumentos. Desde los años sesenta también comenzó a identificarse una distinción analítica entre los ámbitos de inserción, las lógicas de funcionamiento y las prácticas específicas de la ciencia, la tecnología y la innovación (véase capítulo III). Como señala Versino (2007), si del lado de la ciencia las políticas deben enfrentarse con una diversidad de disciplinas, prácticas e instituciones con historias y culturas disímiles –generalmente universidades o institutos públicos y privados sin fines de lucro–; del lado de la tecnología, además de abarcar instituciones públicas dedicadas a la investigación y al desarrollo tecnológico –como los institutos de investigación y extensión sectoriales–, las políticas involucran acciones tendientes a influir sobre el sector productivo y orientarlo hacia la innovación. Por lo tanto, la incidencia de las políticas de ciencia y tecnología suele

estar mediada por el efecto de otras políticas públicas –económicas, educativas, etc.–, que dan lugar a otra clásica distinción entre *políticas explícitas* –aquellas formuladas desde los organismos específicos de intervención sobre la ciencia y la tecnología– y *políticas implícitas* –aquellas que, provenientes de otras esferas estatales, distorsionan o refuerzan los objetivos de las políticas explícitas– (Herrera, 1973). Esta última especificación conceptual complejiza aun más el panorama y pone en evidencia que el aparato del Estado es también una entidad heterogénea y, por lo tanto, expresa diversos grados de (in)coherencia, (des)coordinación y (des)equilibrios de fuerzas entre organismos, sectores y programas (Oszlak, 1980).

El recorte institucional permite, por lo tanto, circunscribir el análisis de las políticas a un organismo, con un origen y una función singular –diferente de la de otros organismos–, y abrir así “la caja negra” de lo que comúnmente se denomina “política científico-tecnológica”, para adentrarnos en las especificidades de las culturas institucionales. En ese marco, los modelos institucionales configurados en cada período se analizan tomando en cuenta seis variables: las interdependencias jerárquicas, funcionales y presupuestarias que establecen con elementos del contexto operativo (Oszlak, 1976); la misión institucional –formulación de políticas, promoción, ejecución–; las modalidades y los criterios de evaluación –excelencia o relevancia– y financiamiento –*block grants* o subsidios sobre bases competitivas, proyectos individuales o grandes programas–; la distribución institucional de los recursos –a institutos propios, a universidades y otros organismos o instituciones privadas–; la forma de gobierno –mecanismos de representación institucional/disciplinaria del campo científico o designaciones del Poder Ejecutivo–; y el origen de los recursos –presupuestario con partidas fijas, presupuestario según demandas específicas, mixto público-privado, fondos internacionales, etcétera.

A su vez, la dimensión institucional está atravesada por un eje que enhebra a los diversos actores que, desde adentro o desde afuera del Estado, participan de las políticas. Ahora bien: ¿Quiénes son esos actores? Algunos trabajos los han identificado como el Estado y la

comunidad científica. Por ejemplo, Solingen (1996) ha dejado planteada la interesante pregunta acerca de la incidencia de determinados regímenes políticos y modalidades de inserción internacional en las formas específicas que adquiere la interacción entre la comunidad científica y el Estado (Solingen, 1996). A modo de ejemplo, la autora señala que los “regímenes populistas en vías de desarrollo”, como los de la Argentina de Perón o el Brasil de Vargas, “no están dispuestos a reconciliar una orientación nacional-mercantilista de la modernización científica y tecnológica con tolerancia política nacional hacia sus científicos”, quienes por lo tanto “tienden a adoptar un papel político especialmente visible, bajo la forma de ‘enfrentamiento ritual’ con el Estado” (Solingen, 1996, p. 53).²

Sin embargo, tanto esa clasificación de los actores como la categoría de “comunidad científica” pueden resultar inapropiadas para dar cuenta de otras dimensiones de las políticas públicas. En primer lugar, porque las políticas científico-tecnológicas –y las políticas públicas en general– se elaboran e implementan en múltiples niveles, cada uno de los cuales involucra a diversos segmentos de la comunidad científica, lo que produce límites difusos entre esta última y el Estado. De hecho, recientemente, Whitley (2010) ha elaborado un marco conceptual en el que ofrece una tipología de esos niveles para analizar lo que denomina “sistema público de investigación”: ministerios o secretarías, fundaciones privadas o agencias públicas de financiamiento, organismos públicos de investigación –por ejemplo, universidades, consejos de investigaciones con institutos propios–, élites científicas organizacionales –directores de institutos–, élites científicas nacionales –compuestas por los referentes de diversos campos o disciplinas– e intereses comerciales. Recogiendo la propuesta de Whitley (2010), este libro plantea algunos interrogantes acerca del grado de autonomía y poder adquirido por cada uno de ellos en los sucesivos períodos, para evaluar el predominio de

² Otro tanto puede decirse respecto de los regímenes autoritarios que, como señalan Dagnino y Thomas, “reforzaron las tendencias al aislamiento y, tal vez como consecuencia de este, al corporativismo [de la comunidad de investigación]” (1999, p. 63).

mecanismos *top-down* o *bottom-up* en los procesos de implementación de las políticas.³

En segundo lugar, el propio concepto de “comunidad científica” es problemático. Recuperado por Robert K. Merton (1992) en los orígenes de la sociología de la ciencia, este concepto –ya entonces en boga– remite a un actor colectivo, cuya dinámica está regulada por objetivos y normas compartidos, que hacen prevalecer las tendencias a la integración por sobre los conflictos y las tendencias a la disgregación. En contraposición, el concepto de “campo científico” de Bourdieu (1976) vino a romper con esa visión idílica al presentar un universo esencialmente antagonista y desigual, donde los actores apuntan a maximizar su capital simbólico con miras a imponer una determinada estructura sociopolítica y una definición técnica del campo y de la ciencia. En discusión con ambas perspectivas, Karin Knorr-Cetina (1982) ha llamado la atención sobre el carácter internalista de ambos conceptos, puesto que identifican a los científicos como grupo taxonómico relevante, que funciona dentro de un sistema autocontenido y autosuficiente. Por el contrario, la autora propuso el concepto “arenas transepistémicas” para dar cuenta de lo que denomina “relaciones de recursos” entre científicos y no-científicos, caracterizadas tanto por la competencia como por la negociación y la cooperación.

Este libro retoma la idea de Bourdieu sobre la heterogeneidad de posiciones y posicionamientos dentro del campo científico, y sigue a la vez el hilo de sus vinculaciones con el mundo exterior, es decir, con los sucesivos regímenes o proyectos políticos nacionales, que necesariamente producen cortes político-ideológicos y capacidades desiguales para incidir en las políticas. Eso requiere un análisis no solo de las élites científicas organizacionales y nacionales ancladas en organismos públicos, sino también de organizaciones –sociedades, asociaciones, etc.– y movimientos de científicos que, mediante la articulación de posicionamientos políticos con definiciones específicas de las políticas, incidieron –o pretendieron incidir– en el Estado. Tal es el caso de algunos de los

³ Para un balance entre los abordajes *top-down* y *bottom-up*, véase Sabatier (1986).

protagonistas de esta historia como la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias (AAPC), y el que se conoce como Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED).

De ese modo, los aspectos organizacionales de las políticas se integran en un mismo esquema analítico con el sistema de relaciones entre grupos sociales y actores relevantes y, a su vez, con los intereses, ideas y saberes que estos ponen en juego. Se trata, básicamente, de intereses personales, institucionales, corporativos o políticos, y de ideas sobre la política –nacional– y las políticas –de ciencia y tecnología–. Desde luego, como señala Sanz Menéndez (1997), las ideas y saberes no están fenoménicamente separados de los intereses, pues definen un universo de estrategias posibles que pueden ser concebidas, escogidas o resignificadas por afinidad con determinados intereses o principios ético-ideológicos.⁴ Ambos pueden, a su vez, estar sustentados en diversos tipos de saberes o conocimientos: por un lado, un conocimiento tácito, o saber práctico, respaldado por experiencias de gestión o de socialización en algún campo técnico o científico –por ejemplo, la fisiología o la física–; otro conocimiento más formal o codificado, basado en herramientas conceptuales para el análisis y la evaluación de las políticas, provistas en buena medida –aunque no exclusivamente– por las ciencias sociales. Parafraseando a Lasswell, podría distinguirse entre “conocimiento *en* el proceso de las políticas” –es decir, conocimientos sobre distintos campos o disciplinas científicas o tecnológicas– y “conocimiento *del* proceso de las políticas” –de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas (1971; énfasis agregado).

Cabe aclarar que la incorporación de los intereses al esquema analítico, lejos de remitir a las teorías pluralistas de las políticas, en las que se entiende al Estado como un terreno de luchas y negociaciones entre distintos grupos de interés, apunta a indagar –como ha propuesto

⁴ Según Sanz Menéndez (1997, p. 44), la noción de “intereses” puede abordarse desde diversas perspectivas teóricas, que permiten interpretarlos como resultados de determinada estructura social, de un proceso de construcción a través de la interacción o de un cálculo utilitarista.

oportunamente Skocpol (2007)– la autonomía relativa del Estado en diferentes etapas y a seguir de cerca el balanceo entre dos definiciones de política científica: una más bien clásica, que hace hincapié en la función de dirección del Estado –selección de prioridades, coordinación, planificación, etc.– e identifica la política científica con “el esfuerzo deliberado de influir en la dirección y la tasa de desarrollo del conocimiento científico por medio de la aplicación de recursos financieros, dispositivos administrativos, y educación y formación, en tanto que todos ellos sean afectados por la autoridad política” (Shils, 1968, p. IX); y otra menos preocupada por la “racionalidad técnica” y más centrada en la “racionalidad política”, que subraya la función de agregación de intereses de diversos actores sociales o grupos de interés (Rip, 1996).

Por su parte, la incorporación de las ideas permite equilibrar el énfasis de los enfoques tradicionales en el estudio del “‘triángulo de poder’ formado por las élites militares, económicas y políticas” y centrar la mirada en un nuevo tipo de élite: la de los expertos e intelectuales, que intervienen en la definición de los problemas y en el diseño de estrategias para su abordaje (Camou, 2007). En ese sentido, el libro se inscribe dentro de una tendencia reciente de la historiografía argentina, que ha puesto en valor el estudio de las políticas públicas, vinculadas al rol de dichas élites académicas y profesionales (Plotkin y Zimmermann, 2012a y b; Neiburg y Plotkin, 2004; Frederic, Graciano y Soprano, 2010).

Articulando ambas categorías –intereses e ideas–, el trabajo de Elzinga y Jamison (1996) ha propuesto el concepto de “culturas políticas” para referirse a diversas perspectivas normativas sobre las políticas de ciencia y tecnología. En ese marco, los autores han formulado una tipología de culturas y distinguen entre cuatro tipos ideales. La *cultura burocrática* que, anclada en comités, consejos y órganos de asesoramiento, centra su preocupación en los problemas de administración, coordinación, planificación y organización eficaz, y pone el énfasis en el uso social de la ciencia, es decir, en la ciencia para la política y, aun más, en que la política pública sea científica. La *cultura académica*, por su parte, es la que caracteriza la conducta o la retórica de los propios científicos, cuyos intereses están más focalizados en la política para la

ciencia y en valores como la autonomía, la objetividad y el control sobre la inversión de recursos y la organización de la ciencia. La tercera es la *cultura económica* que, relacionada con el sector empresarial, centra su atención en los réditos económicos y los usos tecnológicos de la ciencia. Finalmente, la *cultura cívica*, fundada en movimientos sociales u organizaciones, suele preocuparse por las implicancias sociales de la ciencia y la tecnología –por ejemplo, en relación con el medio ambiente–. En función de este esquema, Elzinga y Jamison (1996) plantean que los cambios en la agenda general de las políticas de ciencia y tecnología desde la Segunda Guerra Mundial han estado determinados por el ingreso de nuevos actores –culturas– en el escenario político. Lo que aquí se propone no es aplicar este esquema conceptual de un modo mecánico, sino tomarlo como marco de referencia para pensar las especificidades locales de los actores que habitualmente encarnan estas culturas y extraer algunas conclusiones sobre su impacto en las políticas.

Desde luego, como han mostrado los estudios sociales de la ciencia y la tecnología y, en especial, los abordajes constructivistas, existe una dimensión espacial de las políticas que no puede soslayarse en un estudio de estas características. En efecto, suponer que la ciencia y las prácticas de investigación se ven afectadas por el espacio de “lo político” implica considerar que la investigación científica no es una actividad universal y descontextualizada, sino que tiene sus raíces en actores sociales específicos, que son portadores de culturas, valores, intereses, prácticas y estrategias que se ponen en juego de diversos modos en diferentes contextos históricos y espaciales. En ese sentido, la inserción internacional diferencial en el sistema mundial, las diferentes modalidades de institucionalización de los campos e instituciones científicas, y también las relaciones de intercambio desigual que establecen los investigadores de estos países con sus pares en los centros hegemónicos de producción de conocimientos (Kreimer, 2006 y 2010b), configuran posiciones desiguales en el mercado internacional de ideas sobre las políticas y espacios de acción significativamente diferentes de aquellas que han prevalecido en la mayor parte de los contextos llamados “centrales” (Plotkin y Zimmermann, 2012a).

En consecuencia, en la medida en que están vinculados de modos disímiles con redes e instituciones locales –espacios de producción de conocimiento o burocracias estatales– y con organismos, “comunidades científicas” o “comunidades epistémicas” internacionales (Haas, 1992), las ideas de estos actores sobre las políticas plantean la necesidad de evaluar la incidencia de factores domésticos y transnacionales. La constatación de “isomorfismos institucionales” (Di Maggio y Powell, 1983), de ideas análogas o de ciertos niveles de “convergencia de políticas” (Bennett, 1991), en diversos países desarrollados, ha dado lugar a varios esfuerzos de periodización del tipo de políticas e ideas dominantes en diversas etapas de la segunda mitad del siglo XX (Salomon, 1977; Rip y Hagendijk, 1988; Freeman, 1974). Más recientemente, estas periodizaciones se han sistematizado en el concepto de “paradigmas de políticas de ciencia y tecnología”, entendidos como modelos teóricos o sistemas de ideas que ejercen influencia sobre los respectivos estados nacionales (Ruivo, 1994; Velho, 2011). Aquí se retoma esta categoría, dentro de la que se incluyen las ideas dominantes referidas a cuatro cuestiones: las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad –o desarrollo–; los modelos institucionales y los mecanismos de intervención pública considerados “adecuados”; las herramientas teóricas o conceptuales utilizadas para el análisis y la evaluación de las políticas; y el tipo de actores legitimados para intervenir en la formulación de las políticas.

El recurso a estos paradigmas se inscribe, necesariamente, en el claro consenso existente en torno al carácter mimético de las políticas de ciencia y tecnología en América Latina, facilitado por el rol difusor de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Amadeo, 1978; Oteiza, 1992b; Dagnino y Thomas, 1999; Albornoz y Gordon, 2011; Finnemore, 1993). Aun en acuerdo con esta perspectiva, está todavía pendiente la tarea de desplegar la premisa “mimética” o “difusionista” en estudios empíricos que sigan las huellas de la circulación internacional e institucional de esos paradigmas, que evalúen la intensidad de los

constreñimientos internacionales y expliquen cómo operan los mecanismos de copia y difusión, qué actores intervienen, qué intereses están en juego, cuáles son las alternativas en los diversos escenarios locales y cuál es el impacto diferenciado en el plano del diseño de políticas, de su implementación o de la retórica ético-normativa de los actores.

Como señala Mény, “si se acepta la idea de que la importación-exportación institucional es un intercambio, más o menos obligado ciertamente, pero también más o menos fiel en su ejecución, que conlleva casi siempre una reinención, una reapropiación, uno puede preguntarse entonces sobre los mecanismos que lo presiden y los actores que intervienen en él” (2007, p. 321). En especial, porque la adopción e implementación local de nuevos paradigmas, lejos de responder a una estricta racionalidad técnica, según la cual se busca aplicar modelos considerados consensualmente exitosos, engendran conflictos, alianzas y negociaciones en los que convergen ideas dominantes, culturas políticas más o menos universales, pero también diversos condicionamientos objetivos, diagnósticos, intereses, definiciones del problema e identificaciones ideológicas extraacadémicas de carácter fundamentalmente local. Así, en discusión con la tesis de la convergencia, algunos estudios comparativos referidos a países europeos señalan la existencia de ciertas analogías en el plano de la racionalidad política, pero enfatizan las diferencias en las estructuras de gestión, en los criterios para la distribución de los recursos y en el énfasis entre diversos instrumentos (Velho, 2011; Senker *et al.*, 1999).

Finalmente, junto con la dimensión espacial, este libro da cuenta de dos dimensiones temporales. La primera es la temporalidad de las políticas públicas que, siguiendo un ya clásico esquema analítico-operativo propuesto por Oszlak y O'Donnell (1995), recorre el ciclo vital de una cuestión, que se inicia en una etapa en la que aún no existe como tal, seguida por otra en la que se incorpora a la agenda de debate público, para ser luego resuelta en uno u otro sentido: represión del grupo social que plantea el problema, aplazamiento del problema, concesión de ciertas demandas sociales, creación de una nueva institución. Como señalan los autores:

Esa historia es la de un proceso social al que concurren diversas políticas –las de actores privados y los nudos implicados por las acciones del Estado– y procesos burocráticos cruciales para la determinación real del contenido de la posición del Estado ante la cuestión. Esto resume la visión de un complejo proceso, tejido por interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede –y suele– ir cambiando con el curso del tiempo. Esas interacciones no solo son “objetivas”, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos; incluyen también una dimensión subjetiva, referente a cómo cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores (1995, p. 118).

Este abordaje permite, pues, reconstruir la genealogía de las políticas al observar situaciones y posicionamientos previos y procesos de selección entre ideas o modelos institucionales alternativos.

La segunda es la temporalidad de la política, que apunta a indagar las correspondencias entre política y políticas en el largo plazo, dentro de un contexto de fuerte inestabilidad, signado por asiduos cambios de gobierno y de régimen político. Así, por ejemplo, los enfoques basados en la nueva economía institucional señalan que la inestabilidad política, en el caso argentino, va acompañada por una continua rotación –a partir de 1946– de ministros, miembros del Congreso y mandos altos y medios, que incide no solo sobre el grado de profesionalismo y politización de la administración pública, sino también en la eficiencia –e incluso la concreción– de transacciones intertemporales y en la concepción o implementación de políticas de largo plazo (Spiller y Tomassi, 2007). Desde otra perspectiva, Oszlak ha sugerido la existencia de correspondencias entre regímenes políticos y criterios o modalidades de organización de la burocracia estatal, al señalar que “los esfuerzos por materializar determinados proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes políticos que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse al interior de su aparato en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento”, que alteran jurisdicciones, jerarquías, competencias y situaciones de poder establecidas por

regímenes anteriores, y producen a veces tensiones intraburocráticas (1980). En este libro se exploran esas correspondencias a partir de los cambios producidos en los organismos de política científica y tecnológica, tanto en lo referido al modelo institucional, como al grado de poder adquirido en cada uno de los niveles que integran las políticas, y al tipo de actores, saberes y procedimientos legitimados para su formulación. En contrapartida, se rastrean también las negociaciones intertemporales en busca de quiebres y continuidades en los organismos y las políticas, que no necesariamente –o no en todos sus aspectos– siguen el ritmo cambiante de la política.

Estos son, pues, algunos de los ejes conceptuales y problemáticos que articulan el análisis de las diversas etapas del extenso período que abarca este libro. Desde luego, además de la perspectiva de largo plazo y de los ejes de análisis propuestos, cada capítulo dialoga con problemáticas, memorias e interpretaciones historiográficas propias de cada etapa, cuyos contornos temporales se definen en función de cambios institucionales significativos, que en ocasiones coinciden con la periodización política convencional y en ocasiones no.