

Elementos conceptuales para el análisis de los instrumentos de promoción y financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y la Tecnológica (ANPCyT).

Loray Romina.

Cita:

Loray Romina (2015). *Elementos conceptuales para el análisis de los instrumentos de promoción y financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y la Tecnológica (ANPCyT)*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/367>

Elementos conceptuales para el análisis de los instrumentos de promoción y financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

Loray Romina¹

Resumen

Desde la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en 1996, se han desarrollado una serie de instrumentos y programas que evolucionaron con la propia institución, al tiempo que muchos quedaron en el camino. ¿Cuáles son las razones que han mantenido en vigencia a algunos y a otros no?, ¿los que permanecieron continúan desarrollándose sobre las mismas bases?, ¿sobre qué elementos subyacen los cambios?, ¿hay rupturas?, ¿hay continuidades?, ¿cuál es el rol de los organismos multilaterales de crédito?

En primer lugar, se realiza un recorrido por los orígenes de la Agencia, al tiempo que se configuran los elementos actuales con el objetivo de distinguir cambios y continuidades en su proceso de desarrollo. En segundo lugar, se discuten una serie de elementos conceptuales que forman parte de la vida misma de la institución y que se han mantenido en el tiempo. No obstante, se reelaboran esos conceptos a la luz de nuevas estrategias propuestas en los lineamientos de políticas CTI. Finalmente, atender la evolución de la Agencia nos remite a la necesidad de dar cuenta del rol de los organismos internacionales, tanto en el financiamiento como el propio diseño y ejecución de los programas de la Agencia.

Políticas CTI – Argentina – Nueva institucionalidad - Financiamiento – Organismos multilaterales de crédito

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes. Becaria doctoral CONICET. Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y locales (CEIPIIL), UNICEN-CIC. rominaloray@gmail.com

Introducción

La Agencia Nacional de Promoción Científico Tecnológica (ANPCyT) es un organismo desconcentrado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) de la Argentina, creada en 1996 mediante el Decreto 1660/96. Con la reforma del Estado en la segunda mitad de los años `90, la estructura científica y tecnológica del país comenzó a consolidar sus formas a partir de una división de tareas explícita, los organismos que planificaban, los que promocionaban y los que ejecutaban las políticas CTI. Es decir, la Agencia se conformó a partir de un principio organizador donde se proponía escindir la promoción de la ejecución. Separar la asignación de responsabilidades sectoriales de la asignación de recursos, en forma competitiva, a grupos de investigadores para que persigan determinados objetivos por medio de la realización de proyectos. En otras palabras, “Esta separación constituye el mecanismo más adecuado para asegurar la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos”. (Plan Bicentenario: 26). Se ahí la idea de que la ANPCyT se constituyera en una institución destinada a concentrar los instrumentos de promoción de la investigación científica-tecnológica y de la innovación.

Actualmente, el gerenciamiento de la Agencia está conformado por un Directorio compuesto por nueve miembros. Uno de ellos es el presidente ejecutivo, del que dependen la distintas unidades de apoyo: la Unidad de Presidencia (UPA), la de Control de Gestión y Asuntos Legales (UCGAL), la de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad (UEAC), la de Gestión Socioambiental (UGSA), la de Promoción Institucional (UPI) y la de Sistemas Informáticos (USI). Mientras que la Dirección General de Proyectos con Financiamiento Externo (DGFE) es la encargada de la gestión financiera y fiduciaria.

En el centro de la Agencia se ubican sus cuatro fondos (FONCyT, FONTAR, FONSOFT y FONARSEC) dedicados a financiar el desarrollo de investigaciones científicas, innovaciones y modernizaciones tecnológicas de empresas, científicos e institutos de investigación de todo el país. Estos cuatro fondos han surgido en diferentes momentos y con objetivos específicos. No obstante, los mismos han evolucionado de acuerdo a la estructura de la ANPCyT, la planificación CTI, los recursos disponibles y la propia situación macroeconómica del país, entre otros factores. En lo que respecta al avance y diversificación en materia instrumental, dentro de la ANPCyT, según Angelelli (2011) esto se debe a una serie de factores tales como los mandatos de políticas por parte de los Planes CTI, las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito que conforman parte del presupuesto de la Agencia, el aprendizaje organizacional propio de la Agencia y la propia evolución del entramado del Sistema Nacional de Innovación.

La Agencia, en su papel de organismo promotor, desde sus inicios ha buscado construir vínculos con el conjunto de los agentes públicos y privados del denominado Sistema Nacional de Innovación. Entre los beneficiarios de la Agencia se encuentran instituciones públicas de larga trayectoria en el país, tales como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), las universidades públicas y otros institutos públicos especializados en temas agrícolas, nucleares, aeroespaciales, de salud pública e industriales. Por el lado de la sociedad civil y el sector privado la Agencia también se vincula donde se encuentran importantes centros de investigación y conjuntos de empresas innovadoras. (Angelelli, 2011). En este sentido, una de las tareas fundamentales de la Agencia es la de promover, en forma simultánea y complementaria, la investigación científica y la innovación empresarial, dos fenómenos complejos y con distintas lógicas de funcionamiento, que hasta ese momento no habían sido abordados desde la política pública por una única institución². Por lo que “El conjunto de estos elementos hicieron que la agencia sea en sí misma una innovación institucional”. (Angelelli, 2011: 69). Aunque según lo explica la propia planificación CTI, “La Agencia inició un estilo de financiamiento de la ciencia y la tecnología novedoso y acorde a las mejores prácticas mundiales”. (Plan Bicentenario, 2006: 26).

En tanto son muchos los factores a considerar al momento de indagar sobre la trayectoria institucional de la Agencia entendida en el marco de las políticas CTI de nuestro país. En este caso, la abordaremos a partir de una descripción de las distintas etapas de la Agencia resignificando para ello sus bases conceptuales y los cambios en materia instrumental. Sin dejar de considerar la planificación CTI y los recursos financieros que sustentan el desarrollo institucional.

Desandando el camino de la ANPCyT dentro de la estructura de CTI argentina

En términos generales la estructura del MINCyT, creado en 2007, no varió sustancialmente de la dispuesta en su antecesora Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI). No obstante, si es una realidad el crecimiento del MINCyT respecto de la SECTI, tal como lo expresa la Directora Nacional de Políticas y Planificación del MINCyT: “En la secretaria éramos 300 y hoy somos 900 entre Agencia y Ministerio. El Ministerio tuvo un crecimiento para atender una diversificación funcional importante. El MINCyT ganó en capacidades,

² En el propio decreto de conformación de la Agencia se estableció su misión, el marco institucional para la conformación de su directorio y los conceptos básicos para la selección de proyectos a ser financiados, incluyendo el uso de concursos abiertos, el uso de pares para la evaluación, la aplicación de criterios de selección de proyectos basados en calidad, mérito y pertinencia, el requerimiento de contrapartidas como mecanismo de compartición de riesgos y el aseguramiento de la transparencia y la confidencialidad, entre otros aspectos (Angelelli, 2011).

ganó en recursos humanos para atender los volúmenes que se manejan, tanto financieros como de personas que acuden al Ministerio”. (Lic. Ana Pereyra, comunicación personal, 31 de octubre de 2014).

Ahora bien, la estructura de la ANPCyT no se ha transformado en cuanto al organigrama y distribución de responsabilidades, pero si es la institución donde pueden observarse los cambios más relevantes en términos de materialización de las políticas públicas CTI recientes. Con ello estamos haciendo referencia a evolución de los fondos administrados por la ANPCyT y a la incorporación de un cuarto fondo con lógicas de funcionamiento y promoción CTI con características particulares.

Si bien desde su creación la ANPCyT ha buscado promover en forma simultánea y complementaria la investigación científica y la innovación empresarial tal como lo hemos afirmado con anterioridad, la forma en que dicha estrategia es abordada desde la política pública se ha complejizado considerablemente. Esta evolución ha dado lugar a la distinción - por parte de algunos autores- de cuatro etapas correspondientes a la vida institucional de la ANPCyT, pero también esto puede remitirse a la incorporación conceptual de ideas referentes a los sistemas nacionales de innovación. La concreción de dicho enfoque se traduce desde los comienzos de la Agencia y sus primeros instrumentos de apoyo a la innovación. No obstante, esto se relaciona con una tendencia regional acompañada de recursos para financiar los instrumentos, a través de créditos tomados ante organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y/o el Banco mundial.

Algunos autores consideran que “Los organismos internacionales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desempeñaron un papel importante al proporcionar asistencia técnica para el diseño y la implementación de programas, así como en el financiamiento para su ejecución”. (Lugones et al, 2013: 69). Mientras que otros dan cuenta de una marcada linealidad, en la medida que sostienen que “La evolución de los instrumentos de apoyo a la innovación ha seguido la evolución del pensamiento del BID³, principal fuente de financiamiento de la reforma institucional”. (Del Bello, 2014: 76). En definitiva de lo que se trata es de no desconocer el rol que los organismos internacionales de crédito tienen en la configuración de programas e instrumentos para la promoción CTI dentro de la estructura socioproductiva nacional, elementos a considerar a lo largo de todo el trabajo.

³ Este mismo autor considera que esto tiene que ver con que hasta ese momento el BID había financiado instrumentos relacionados más con la ciencia que con la innovación, y ello se debe a un cambio de enfoque dentro del BID, de lo que se considera un modelo lineal a uno basado en el fomento sistémico de la innovación. Con relación a ello vale decir que el primer fondo de la Agencia, el FONTAR, no nació en el seno de la Agencia, por el contrario es un instrumento de apoyo a la innovación pero que operaba en un primer momento dentro del Ministerio de Economía.

Retomando la consideración analítica de Angelelli (2011) se pueden distinguir distintas etapas de la vida institucional de la Agencia, y a través de ellas resignificar los conceptos más elocuentes de acuerdo a cada uno, al tiempo que se podrá resaltar el rol de los organismos financieros de crédito en la concreción de programas e instrumentos de promoción CTI. En primer lugar se destaca la etapa fundacional, luego la etapa de diversificación de instrumentos, más tarde la etapa de innovación asociativa y, por último, aquella etapa donde predomina un enfoque de sectores y áreas estratégicas⁴.

La primera etapa se puede denominar fundacional y va desde 1996 hasta 2001. En este contexto, según Angelelli (2011), la supervivencia de la Agencia estaba condicionada a que los investigadores y los empresarios tuvieran confianza en que los proyectos propuestos serían evaluados por profesionales competentes, justos y donde la información compartida se manejaría con la confidencialidad. Todo ello producto del desconocimiento acerca del funcionamiento de dicha institución. Pero también, muy especialmente, porque el presupuesto disponible no era tan abultado como para poder extender su influencia a partir del financiamiento de más proyectos. En este sentido, vale remarcar que la situación macroeconómica del país se caracterizaba por restricciones externas y un descreimiento cada vez más profundo de las instituciones locales como resultado de hechos de corrupción al interior de los gobiernos involucrados.

No obstante, en lo que refiere a la conformación de la Agencia, se contaba con recursos provenientes de la renegociación con el BID del Programa de Mejoramiento Tecnológico I⁵; esto ha permitido sostener que "...la financiación de la Agencia provino del Programa BID/PMT I". (Del Bello, 2014: 46). Además, en esta misma dirección se entiende que si bien la reforma fue apoyada por el BID, lo que dio lugar a la creación de la Agencia, esto implicó establecer un conjunto de instrumentos que eran aceptados por el organismo según la visión de ese momento. En ese sentido, a pesar de que la SECyT evaluaba como necesario incorporar una línea de financiamiento de subsidios directos a pymes sin capacidad financiera, desde el organismo financiero se limitaron en el primer tiempo a las líneas de crédito de recupero contingente y de crédito de devolución obligatoria.

La segunda etapa se ha denominado de diversificación de instrumentos y va desde el año 2002 al 2005. La Agencia multiplicó sus líneas de financiamiento, no sólo con la creación

⁴ Clasificación realizada por Angelelli (2011): "Características y evolución de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica". En F. Porta, y G. Lugones, Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de promoción (págs. 67-80). Bernal, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Dichas características también son retomadas por Del Bello en una reciente publicación (2014).

⁵ Concedido al Estado y ejecutado en primera instancia por el Ministerio de Economía y luego trasladado a la órbita del Ministerio de Educación, de la cual dependía la Secretaría de Ciencia y Tecnología y la reciente ANPCyT.

de otro fondo, sino que al interior de aquellos ya consolidados en sus estructuras como el FONCyT y el FONTAR, incorporaron más herramientas producto de un mejoramiento de los recursos financieros, contando con recursos provenientes del Tesoro Nacional. Según Angelelli (2011) esto ha sido resultado de un mejor conocimiento de las necesidades de sus clientes, la experiencia adquirida en su equipo humano, que se mantuvo a través del tiempo, y de una revalorización de las políticas de ciencia, tecnología e innovación dentro del modelo de desarrollo del país. Respecto de esto último, puede decirse que esta recuperación de la importancia de la CyT como herramienta para el desarrollo productivo y social del país, se enmarca como parte de una instancia más amplia donde predomina la recuperación del Estado como actor y generador central de vínculos entre los distintos agentes socio-productivos.

El marco en que se desarrollaba este crecimiento institucional representado por la diversificación instrumental daba cuenta de una nueva política económica asentada en la búsqueda de una recuperación industrial. Era posible distinguir algunos buenos resultados en materia de crecimiento económico, en la tasa de empleo así como también en las finanzas del Estado. En esta etapa institucional se dio la mayor innovación en términos de apuesta a un sector como fue la creación del FONSOFT, previamente a la sanción de la Ley 25.922 de la promoción de la industria del software.

La tercera etapa, denominada innovación asociativa, se extiende entre 2006 y 2009. “La clave de esta etapa ha sido la puesta en marcha de incentivos para que se generen proyectos de investigación e innovación de carácter asociativo y de mayor impacto que los que tradicionalmente financiaba la Agencia”. (Angelelli, 2011: 77). En relación a esto, esta etapa presentó ciertos desafíos con el objetivo de lograr un trabajo en conjunto entre empresas e investigadores en la presentación de proyectos de manera simultánea en los instrumentos del FONCyT y del FONTAR. Por lo que fue necesario incorporar algunas líneas nuevas dentro de los tradicionales.

Durante este período quedan definidas las nuevas líneas de política CTI dentro del Plan Bicentenario 2006-2010. Por lo que aquellos cambios en la institucionalidad de la Agencia estaban en concordancia con algunos elementos que se destacaban en ese Plan. En este caso, las transformaciones se van sucediendo en simultáneo. En el Plan de destaca la relevancia de que sean los propios actores centrales de la SNCTI quienes plasmen su misión y visión de futuro para la institución; para lo cual SNCTI y Agencia definieron estos lineamientos con anterioridad al Plan, a través de un taller de trabajo conjunto⁶. En adición, es necesario

⁶ Las autoridades de la SECyT y de la ANPCyT se reunieron en un Taller el día 8 de marzo de 2005, donde definieron la Visión del SNCTI y la Misión de ambas instituciones, lo que se resume a continuación. (Plan Bicentenario, 2006: 12)

considerar que este período que contiene este Plan es coincidente respecto del tiempo de desarrollo del Programa de Modernización Tecnológica III (PMT-III), acordado entre la SECTI y el Banco Interamericano de Desarrollo para ser desarrollado entre 2006 y 2009, por 510 millones de dólares. Dicho programa aplica tanto a instrumentos ya en vigor como así también a algunos nuevos. Entre estos últimos, los Programas en Áreas Estratégicas (PAE) y los Proyectos de Desarrollo de Aglomerados Productivos (Clusters) (PI-TEC).

Según el propio Plan Bicentenario “Todos estos instrumentos son de gran importancia para el éxito y la consecución de las metas del Plan Estratégico Bicentenario y constituyen una parte sustantiva del aumento de los recursos comprometidos por este Plan para elevar la inversión en Ciencia y Tecnología al 1% del PBI”. (Plan Bicentenario, 2006: 26).

Consecuentemente, el financiamiento de las transformaciones e incorporaciones en materia instrumental se sucedieron con recursos provenientes del BID, dato que puede ser altamente cuestionable respecto de la autonomía en que se desarrolla la planificación CTI, principalmente en lo que refiere a la etapa asociativa de la ANPCyT, y teniendo en cuenta que se cumplían 10 años de su creación en 1996.

En este sentido, el año 2007 fue característico para la consolidación de nuevos recursos para el funcionamiento de la Agencia. De hecho se evidencia un salto cualitativo a partir de 2007, fundamentalmente en lo que respecta a los recursos externos⁷ (Angelelli, 2011; Del Bello, 2014). Esto se debe a las fuentes provenientes del Programa de Mejoramiento Tecnológico III por parte del BID⁸, principalmente para promover la competitividad de aglomerados productivos⁹ y un programa de crédito del BIRF dirigido a la creación de Fondos Sectoriales. A partir de esto es que, finalizando este período, comenzaron a diseñar el FONARSEC (creado en 2009), teniendo entre uno de sus objetivos consolidar la asociatividad; no obstante, preferimos ubicar dicho instrumento en la última etapa de la Agencia por considerarlo la expresión más novedosa de la Agencia.

La última etapa de la ANPCyT iniciada alrededor de los años 2010, se caracteriza por el direccionamiento de recursos significativos para proyectos en sectores y áreas estratégicas de gran envergadura:

“Se destaca por la puesta en marcha de un mecanismo de apoyo a proyectos que atienden problemas críticos de sectores o áreas estratégicas. Esto se da en el marco de una nueva modalidad o división del trabajo entre el MINCYT y la Agencia, donde el primero se hace cargo de los

⁷ A modo de ejemplo, en el período 2006-2008 se otorgaron 315 créditos por el valor de USD 107 millones, de los cuales 69 millones fueron aportados por el BID y USD 38 millones correspondían de los recuperos de créditos otorgados anteriormente.

⁸ Luego del PMT III el financiamiento del BID ha continuado pero bajo la denominación de Programas de Innovación Tecnológica (PIT).

⁹ Específicamente este programa da lugar a los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PITEC).

procesos de identificación y priorización de sectores y temas estratégicos, y la segunda se encarga instrumentar los mecanismos de selección y financiamiento de proyectos”. (Angelelli, 2011: 77).

Coincidentemente, esta cuarta etapa se caracteriza por la expansión y desarrollo de instrumentos promocionales en sectores seleccionados, la cual se despliega en un período de tasas de crecimiento económico altas, como así también por una política económica de protección del desarrollo industrial (Del Bello, 2014).

Los criterios recientes de política CTI -destacados en el nuevo Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación, Argentina Innovadora 2020- permean explícitamente el conjunto de transformaciones que pueden observarse en las estructuras de promoción y financiamiento CTI. Ahora bien, consideramos relevante entender cómo se conforman o constituyen estas nuevas políticas en instrumentos operativos. En este caso, consideramos que la experiencia acumulada y la evolución de ciertos instrumentos también son elementos tenidos en cuenta a la hora de la planificación, preferentemente ésta se desarrolla en el marco de esa experiencia.

El Fondo Argentino Sectorial, particularmente, se presenta como el inspirador de los lineamientos de política CTI presentes en el Plan, es decir resulta ser orientador de las acciones en materia CTI. Dentro del FONARSEC “...los Fondos Sectoriales creados en el ámbito de la Agencia plasman explícitamente en sus objetivos la orientación general de las políticas diseñadas por el Ministerio para fomentar la transferencia de manera proactiva y en el marco de una elevada focalización en términos de tecnologías y sectores”. (PNCTI 2020, 2013: 57-58).

A su vez, desde actores claves de la planificación CTI del MINCYT como es la Licenciada Pereyra, se sostiene que “El espíritu del Plan está representado en el trabajo de los Fondos Sectoriales” (A. Pereyra, comunicación personal, 31 de octubre de 2014). Por ello es que nos debemos un análisis que contenga una mirada doble, por un lado podemos considerar qué elementos imprimieron los Fondos Sectoriales a la política CTI explícita en el nuevo Plan, y por otro lado, qué características condensa el Plan que resulta atravesado por los Fondos.

Desde el Plan se expone que a partir de la creación del MINCYT en 2007, la propuesta gira en torno a consolidar políticas a más largo plazo, “...dando lugar a un proceso de jerarquización y mayor institucionalización de la política CTI”. (PNCTI, 2013: 24). Considerando que estas políticas públicas fueran gestado un modo de intervención del sector público con mayor presencia del Estado en los lineamientos y formas de acción. Este “redireccionamiento de la política CTI” según el Plan, se debe particularmente a los cambios

en el contexto, a los problemas socio-productivos que se presentan, y a las posibilidades de intervención pública en la búsqueda de soluciones concretas.

A partir de allí, un conjunto de conceptos nuevos comienzan a permear el accionar de algunos organismos del Estado en materia CTI. En este sentido los conceptos más elocuentes son los de Núcleos Socio-Productivos Estratégicos y el de Tecnologías de Propósito General. Ambos presentes en los nuevos instrumentos creados dentro de la Agencia. Es por ello que en la nueva configuración y distribución de objetivos dentro de la estructura del MINCyT, la ANPCyT constituye el espacio donde más pueden evidenciarse las incorporaciones conceptuales en acciones concretas.

Transformación y cambios en los instrumentos de promoción y financiamiento CTI de la ANPCyT

Los cuatro Fondos de la ANPCyT, señalados con anterioridad, cuentan con una impronta marcadamente diferenciada. Con el objetivo de evidenciar esas diferencias pero fundamentalmente su evolución hacia la elaboración de instrumentos más complejos que acompañan el propio desempeño del Sistema Nacional e Innovación es que desarrollaremos a continuación una breve descripción de las características de los Fondos: tipología, beneficiarios y mecanismos de asignación.

El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)¹⁰ tiene como objetivo principal el cofinanciamiento de proyectos de modernización, innovación y desarrollo tecnológico a nivel de empresas individuales, de cadenas productivas y de consorcios de empresas e instituciones de I+D. Entre la tipología de instrumentos, los desarrollados por el FONTAR son subsidios, exoneraciones fiscales y créditos para proyectos de modernización y desarrollo tecnológico. Siendo el mecanismo de asignación por excelencia, el de concurso competitivo y de ventanilla.

Este tipo de instrumento lleva al debate siempre presente acerca de por qué el Estado tiene que “subsidiar” la modernización de las empresas. En palabras de Peirano “Para desentrañar la relación entre ayudas estatales, acciones privadas y beneficio social se debe centrar la atención en los efectos indirectos que generan las actividades de innovación ejecutadas por el sector privado” (Peirano, 2011: 82). Ahora bien, este Fondo en particular tiene una trayectoria suficiente para realizar una evaluación de su desarrollo y participación

¹⁰ El FONTAR fue creado en 1992 bajo la órbita del Ministerio de Economía y financiado con el primer Préstamo para el Mejoramiento Tecnológico (PMT I) del Banco Interamericano de Desarrollo. Luego fue transferido al ámbito de la Secretaría de Ciencia y Tecnología junto con el préstamo otorgado, en el contexto de la segunda reforma del Estado, a partir de 1996, donde surge la ANPCyT como actor principal para la promoción CTI.

directa en la promoción de la innovación en las empresas. Algunos resultados producto de la evaluación más reciente¹¹ (2006-2010) dan cuenta de que esta forma de aplicar los recursos públicos produce más beneficios que costos (Peirano, 2011).

En la misma evaluación, y a pesar de los aspectos positivos que presenta el Fondo, se sostiene que el alcance del mismo no es suficiente teniendo en cuenta la heterogeneidad y amplitud de la estructura productiva de la Argentina. Asimismo, se advierte la posibilidad de diversificación de dichos instrumentos o la creación de otros que permitan retomar aspectos no tenidos en cuenta, al tiempo que se resalta la importancia en la continuidad de las políticas públicas.

El Fondo para la Investigación Científico y Tecnológica (FONCYT)¹² es el primer fondo concursable creado en Argentina para financiar proyectos de investigación científica y tecnológica¹³. Se distingue por ser un mecanismo de promoción abierto a todos los investigadores, independientemente de la institución de pertenencia (Codner, 2011). Los recursos del FONCYT financian la formación y la movilidad de los investigadores, los insumos para investigar, la compra de equipamiento científico de pequeña y gran envergadura, y el mantenimiento y refacción de los laboratorios (Angelelli, 2011). Asimismo la forma de asignación se realiza por concurso competitivo con evaluación de pares.

Muchos son los cuestionamientos que se realizan en torno a este Fondo, desde la mensurabilidad del impacto de los proyectos financiados pasando por la orientación o no de las temáticas, la complementariedad o solapamiento del financiamiento, entre otros interrogantes (Codner, 2011). Lo cierto es que entre el PICT¹⁴ y el PICTO¹⁵, dos de los principales instrumentos, se concentró el 80% del total de proyectos financiados por el FONCYT entre 2006-2010, período también sometido a un proceso de evaluación.

Ambos instrumentos, tienen como meta lograr cierto equilibrio para sortear las restricciones que de manera individual podrían acarrear. Con ello nos referimos a la

¹¹ Esta evaluación, dirigida por Fernando Peirano, corresponde al período 2006-2010 del FONTAR y analiza la evolución de tres instrumentos en el marco del acuerdo con el BID. Se destacan los subsidios o aportes no reembolsables (ANR), los préstamos blandos o créditos a empresas (CAE) y los proyectos asociativos para mejorar la competitividad (PITEC, Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos).

¹² Fue creado inmediatamente después de la creación de la APCyT y compartió el financiamiento del PMT I con el FONTAR, a partir de una renegociación con el BID.

¹³ Un rasgo característico del FONCYT al brindar financiamiento a los investigadores para sus proyectos de I+D, es que se le privó de ello al CONICET, el cual desde su creación había justificado su accionar a partir de la promoción (Del Bello, 2014).

¹⁴ Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica libre (PICT): tienen por objeto la generación de nuevos conocimientos y contribuciones originales que se encuadren en alguna de las áreas temáticas dirigidas a fortalecer y ampliar la base científica y tecnológica (con temas abiertos) o en las definidas como prioritarias (Codner, 2011).

¹⁵ Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientadas (PICTO): tienen por objeto promover la convergencia de fondos de diferentes instituciones públicas o privadas (cofinanciadores), con los fondos que dispone la Agencia, con el objeto de financiar proyectos de investigación orientados al fortalecimiento de las capacidades institucionales en I+D, o el desarrollo de conocimiento científico y tecnológico orientado a áreas identificadas como estratégicas por el cofinanciador, de común acuerdo con la Agencia (Codner, 2011).

distribución geográfica, la selección de temáticas, la inclusión de nuevos actores, calidad y apropiación social del conocimiento, entre otras.

Estas evaluaciones de impacto de los instrumentos se realizaron al final de lo que se ha descrito como la segunda etapa de la Agencia, y en el marco de la negociación de un nuevo préstamo ante el BID. En términos generales se advirtió en estos estudios que “los subsidios de la Agencia están logrando adicionalidad en términos de generación de conocimiento y esfuerzo de las empresas en innovación”. (Angelelli, 2011: 77).

En la etapa de la ANPCyT signada por la diversificación de instrumentos (2002-2005) se crea el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) en 2004. El objetivo de dicha creación se dirigía al financiamiento directo del sector, conformando así el primer fondo sectorial del país. Este Fondo tiene a cargo la gestión y distribución de los recursos presupuestarios del Tesoro Nacional, y de la cooperación internacional, a través de instrumentos de financiación para apoyar el diseño y desarrollo de productos, servicios, sistemas o soluciones en tecnología y telecomunicaciones (MINCyT, 2014).

El funcionamiento del Fondo se realiza a través de convocatorias de créditos y subsidios administrados por la ANPCyT. El enfoque del instrumento es claramente sectorial y dirigido específicamente a la industria de software. Antes de sancionarse el marco normativo del sector, las empresas del software accedían a recursos de financiamiento del FONTAR. La creación de dicho Fondo responde específicamente a la necesidad de dar impulso a un sector en particular y significa un avance hacia la generación de instrumentos más focalizados (Angelelli, 2011). Con ello se consolida, en parte, el apoyo a sectores de alta tecnología, como es el caso del software, iniciada con la sanción de la ley de Promoción de la industria del software (ley 25.922) en 2004, la cual considera un tratamiento fiscal especial para el sector y para sus importaciones.

Finalmente abordaremos el último fondo creado dentro de la estructura de la Agencia, el FONARSEC. Tiene su origen por el año 2009 y la primera convocatoria se realiza un año después. Entre los objetivos centrales se plantea mejorar la competitividad en los distintos sectores a incidir, se propone contribuir a la solución de los problemas diagnosticados y dar respuesta a las demandas de la sociedad, las empresas y el Estado (MINCyT, 2012), a través de la selección de áreas potenciales como Salud, Energía, Agroindustria, Desarrollo social, TICs, Nanotecnología, Biotecnología, Ambiente y Cambio Climático.

El FONARSEC a diferencia de los apoyos horizontales que actualmente proporciona la ANPCyT, a través de FONTAR y FONCYT, los proyectos a financiar atienden a la focalización en áreas tecnológicas en las que haya potencialidad o el apoyo pueda dar lugar a

un cambio cualitativo en su dinámica de desarrollo. Para ello, en principio, el presupuesto sería más alto que el de los demás instrumentos.

Además de la selectividad y focalización, otra característica sobresaliente es que los proyectos tienen que ser desarrollados por organizaciones o consorcios que cuenten con capacidades y conocimientos acumulados en la problemática a resolver; y deberán apuntar principalmente a las fases de desarrollo experimental y escalamiento de nuevas tecnologías. (MINCyT, 2012). En términos generales, el FONARSEC se manifiesta con el objetivo de incrementar el valor agregado promedio de la producción nacional, reduciendo paulatinamente la proporción del contenido primario de lo que se produce y se exporta. Según expresiones en documentos oficiales “Se trata de inducir un “cambio virtuoso” mejorando gradualmente la estructura productiva a través del aumento del nivel de calidad, innovación, articulación, complementación y productividad”. (Nota BID, 2008: 15)

En principio, al referirnos al FONARSEC podríamos indicar que se aparta de sesgo excesivamente horizontal de la política CTI y dirige su apoyo a sectores estratégicos, a cadenas productivas y conglomerados productivos regionales. No obstante, muchas de las incorporaciones de instrumentos a los fondos tradicionales ya estaban marcando esta impronta. Por tanto, podemos ubicar al FONARSEC como una innovación institucional dentro de una estructura que evoluciona al tiempo que lo hacen los recursos financieros y la planificación CTI.

Consideraciones finales: ¿Más instrumentos, mismas lógicas?

Actualmente, en un contexto de políticas científicas y tecnológicas más favorable, la Agencia ha sumado al papel de financiador el de articulador de esfuerzos. En línea con esta nueva exigencia institucional de coordinar esfuerzos de distintos actores, la Agencia también ha complejizado su instrumental y organización.

En este sentido, de lo que se trata es de consolidar, dentro de la ANPCyT y en conjunto con el MINCyT, una estructura que permita la transversalización de la política CTI hacia aquellos actores que puedan ser alcanzados por la dinámica CTI. No obstante, entendiendo que la política CTI puede cambiar o reformular algunos de sus enfoques pero no siempre los instrumentos lo hacen en el mismo sentido, es preciso entender cuáles son las lógicas de cambios, si los instrumentos ya consolidados consiguen permanecer bajo los mismos parámetros o las acciones se dirigen a permear las nuevas políticas en nuevos instrumentos de promoción, y aquellos permanecen iguales. De este modo, es posible sostener que el análisis

de los instrumentos a partir de sus objetivos específicos puede facilitar algunas interpretaciones del perfil de la política científica y tecnológica que los implementa.

La ampliación y diversificación del conjunto de instrumentos durante la última década ha sido una respuesta a múltiples factores, entre los que ubicamos los distintos mandatos de las estructuras políticas a las que responde la Agencia y la planificación CTI, así como el propio aprendizaje organizacional. En relación, a ello algunos autores sostienen que las políticas de ciencia y tecnología han venido cambiando de estilo y de enfoque, siguiendo las tendencias que prevalecen en la mayor parte del mundo. “Muchos países vienen poniendo en práctica reformas institucionales y creando nuevos instrumentos que buscan agilizar y transparentar los procedimientos de asignación de recursos, evaluar resultados, incentivar la innovación, fortalecer los vínculos entre los centros de investigación y las empresas”. (Albornoz, 2009: 68).

No obstante, las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito que financian una parte considerable del presupuesto de la Agencia es uno de los factores de mayor relevancia en dicho proceso de diversificación de los instrumentos CTI. Entendiendo que esto también es una tendencia regional pero que hay excepciones en la región que pueden, al menos, ser tomadas en cuenta.

Sin lugar a dudas la incorporación más compleja de la ANPCyT en los últimos años ha sido el Fondo Argentino Sectorial. Esta innovación es acompañada desde una nueva generación de políticas donde puede observarse una interrelación entre la experiencia y la diagramación de política (PNCTI 2020, 2013). Ahora bien, ¿estos nuevos instrumentos representan nuevas lógicas para pensar el complejo científico-tecnológico?. En principio podemos concluir que sí. La focalización, la selectividad y la asociatividad son elementos conceptuales que modifican las formas que asume la promoción CTI. ¿Pero podemos pensar que esta nueva institucionalidad CTI es producto de un redireccionamiento conceptual?. Las respuestas requieren abordar con mayor detenimiento el proceso de implementación de dicho instrumento.

Referencias bibliográficas

ALBORNOZ, M. (2009): “Desarrollo y políticas públicas en ciencia y tecnología en América Latina”. RIPS, Vol. 8, núm. 1, 2009, 65-75.

ANGELELLI, P. (2011): “Características y evolución de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica”. En F. Porta, y G. Lugones, Investigación científica e innovación

tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de promoción (págs. 67-80). Bernal, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

DEL BELLO, J. C (2014): “Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico”, en Rivas, G. y Rovira, S. (edit): Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina. Cuaderno de trabajo. CEPAL.

CODNER, D. (2011): “Alcance, resultados e impactos del FONCYT”. En Porta, F. y Lugones, G. Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de promoción (págs. 129-176). Bernal, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

LUGONES, G., PORTA, F. y CODNER, D. “Perspectiva sobre el impacto del Programa de Modernización del BID en la política de CTI de Argentina” En CRESPI, G. y DUTRÉNIT, G. (edit.) (2013): Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo La experiencia latinoamericana. Foro Consultivo Científico y Tecnológico. México, Distrito Federal.

PEIRANO F (2011) “El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010.” en Porta F. y Lugones G. (2011) Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la agencia nacional de promoción científica y tecnológica. 1ra Ed. Bernal: Universidad de Quilmes.

SAGASTI, F. (2011): "Ciencia, tecnología e innovación. Políticas para América Latina", FCE, México

Documentos institucionales

- Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Bicentenario (2006-2010). Disponible en <http://www.mincyt.gob.ar/publicaciones-listado/planes-nacionales-76>

-Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en <http://www.mincyt.gob.ar/publicaciones-listado/planes-nacionales-76>

-Nota Técnica del BID. 5/06/2008

-MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2014). Disponible en http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/descargas/Políticas_Innovacion.pdf. Consultado noviembre 2014.