

La cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina: Análisis de la relación política explícita- política implícita en el período 2007-2013

*por Paula Demarchi**

• Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la política de cooperación internacional argentina en materia de ciencia y tecnología (CyT) a partir del contraste entre la política explícita, es decir, la política oficial expresada en las declaraciones gubernamentales y la política implícita, aquella que se implementó desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) entre 2007 y 2013.

■ Palabras Clave

cooperación internacional en ciencia y tecnología - política explícita - política implícita

* Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Docente de la Cátedra Derecho Consular y Diplomático de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). paulademarchi@hotmail.com



Introducción

La cooperación internacional en Ciencia y Tecnología es uno de los instrumentos más eficaces con los que cuentan los países en desarrollo para consolidar su capacidad científica y tecnológica, mejorar la calidad de sus investigaciones, formar recursos humanos altamente capacitados y aprovechar las oportunidades que surgen de los avances en las naciones industrializadas (ALBORNOZ, 2002:47). A pesar de ser considerado un tema relevante desde los orígenes de la propia ciencia, como objeto intencional de la política gubernamental, es un fenómeno reciente que comienza a implementarse en la segunda mitad del siglo XX (VELHO, 2000), y se asocia al surgimiento de la ciencia y tecnología como política de Estado (OREGIONI y PIÑERO, 2009).

La perspectiva que sostiene este artículo apunta a pensar a la cooperación internacional en CyT como una política pública. Ésta es entendida como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión (OSZLAK, 1976). Se organiza sobre factores ideológicos, materiales e institucionales y funciona a través de distintos modos de inserción internacional y debido a la influencia de ciertos elementos subjetivos.

En función de estas particularidades, el objetivo de este trabajo consiste en analizar la relación entre los elementos que conforman la política de cooperación internacional en CyT en el caso de un país en desarrollo como la Argentina, en el que tiende a observarse con mayor énfasis la existencia de una descoordinación entre ellos. En esta dirección, el interrogante que se planteó como guía es: ¿Cómo fue la política de cooperación internacional en CyT implementada por Argentina entre 2007 y 2013? De este se desprende un segundo: ¿Hubo articulación entre la política explícita, es decir la política oficial expresada en las declaraciones gubernamentales y la política implícita, aquella que determina el papel de la ciencia en la sociedad? Para dar respuesta a tales interrogantes se propuso un abordaje basado en la relación entre política explícita-nivel de análisis macro (político-institucional) y política implícita-nivel de análisis micro (vinculado a cuestiones sociales)¹.

En base a lo expuesto, el artículo se organiza en cuatro partes: En la primera se realiza un recorrido por los principales contenidos teórico-metodológicos en torno a los cuales se construyó el objeto de análisis. En la segunda parte, concentrada en la política explícita, se abordan los intereses de política exterior del gobierno de Cristina Fernández, haciendo hincapié en el lugar del país en el escenario mundial y en su poder de agencia. En esta sección también se identifican los lineamientos de la política científica nacional diseñados por el organismo de ciencia y tecnología. La cuarta parte se estructura sobre la política implícita, es decir sobre la dinámica de trabajo de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales del MINCYT a través de los convenios bilaterales firmados y de las misiones oficiales emprendidas. Para finalizar se presenta la conclusión en la que se profundiza en el grado de consenso entre la política explícita e implícita que caracterizó a la política de cooperación internacional en CyT argentina en el período 2007 y 2013.

Aspectos teórico-metodológicos

Debido a sus particularidades y complejidad, el objeto de análisis planteado en este trabajo exige un enfoque interdisciplinario para su abordaje. En este sentido, desde la teoría de las Relaciones Internacionales se entiende a la **cooperación internacional en CyT** como una relación entre dos o más partes con una meta común, que las obliga a asociarse en el campo de las ciencias. Es el conjunto de interacciones institucionalizadas, tanto por la presencia de organismos científicos como por los convenios, leyes y regulaciones que promueven los gobiernos nacionales (TAGLIAFERRO, 2007:2). Representa, un elemento de inserción en el escenario internacional que responde a determinados lineamientos que trascienden el ámbito de la ciencia y la tecnología (KERN, 2008a). De ahí, que se sostenga que la **política de cooperación internacional en CyT** es una política pública que se conforma a partir de la intersección de cuestiones de política exterior y de política científica. Mientras que la primera, formula estrategias de relacionamiento, coordina los vínculos del país con

1. Este trabajo sólo se concentra en los elementos materiales que conforman la política examinada, puntualmente en los intereses de política exterior de la administración de Cristina Fernández y en dos modos de inserción, los convenios celebrados con países e instituciones extranjeras y las misiones oficiales realizadas en el exterior. En cuanto al recorte temporal se partió del año 2007, cuando fue creado el MINCYT como autoridad de ejecución de la política de cooperación en CyT nacional. Dicho recorte fue cerrado en el 2013, dada la disponibilidad de información obtenida. Para la confección del presente artículo se realizaron entrevistas a funcionarios y ex funcionarios del MINCYT y a especialistas en la temática. El relevamiento de los convenios firmados y de las misiones emprendidas entre 2007 y 2013 se realizó a través de los Informes anuales del MINCYT y de la Biblioteca digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.



otras partes del mundo y asesora a las áreas competentes de ejecución; la segunda, es decir, la política científica, identifica oportunidades y temáticas prioritarias, actores y pautas de pertinencia y calidad (KERN, 2014).

Se entiende por **política exterior** a aquella política estatal que se desarrolla en el ámbito externo y que no comprende sólo las acciones que tienen raíz en las Cancillerías, sino toda actividad gubernamental que posee una dimensión de vinculación internacional más allá de cuál sea el órgano público o semipúblico que la haya motivado (MALACALZA, 2014:164). Al mismo tiempo ésta debe perseguir la solución de los problemas, necesidades e intereses locales (LAFER, 2002).

Para hacer referencia a la política de CyT, se adoptó el concepto de **política científica**. Ésta es entendida como el conjunto de medidas colectivas tomadas por un gobierno con el fin de promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y explotar los resultados de la investigación para objetivos de política general. Este término se diferencia del de **política de la ciencia**, el cual apunta a la movilización de la ciencia como recurso de poder (ELZINAGA y JAMISON, 1995:572-573).

Por su parte, dentro del Campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y Tecnología se identificaron algunos elementos de la perspectiva denominada Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS)². De éste, se recuperó la distinción hecha por Amilcar Herrera (1995) entre política explícita y política implícita. La primera, está conformada por leyes, reglamentos, estatutos de los cuerpos encargados de la organización de la ciencia, planes de desarrollo, declaraciones gubernamentales, es decir por las disposiciones y normas que se reconocen comúnmente como la política científica de un país. La segunda en cambio, constituye las demandas científicas y tecnológicas del proyecto nacional vigente (HERRERA, 1995), de ahí que resulte más difícil de identificar porque carece de una estructuración formal (HERRERA, 1995:125). Este último concepto se refiere al modelo de país al que aspiran los sectores sociales que tienen directa o indirectamente el control económico

y político de la comunidad; son los objetivos concretos, concebidos por una élite dirigente con poder apto para articularlos e implementarlos (HERRERA, 1995:126).

Tal como se mencionó anteriormente, el contraste entre estas políticas fue planteado en el marco de la relación con los niveles de análisis macro y micro. En el primer caso se estudia las políticas de cooperación en CyT y sus herramientas, las cuales cobran sentido de acuerdo con la dimensión política y social en que se insertan. Dentro de éste se observan los intereses que guiaron la política exterior de la administración Fernández, contemplando simultáneamente la posición del país en el escenario mundial y su poder de agencia.

Desde el enfoque de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales se sostiene que los intereses de los estados están socialmente construidos; las elites gobernantes los definen en momentos históricos específicos. El lugar que una nación ocupa en el sistema mundial incide en su definición. Se asume entonces, que su posición en el sistema otorga a los Estados un elemento que constituye parte de su identidad y que incide en la formulación de sus políticas exteriores (KERN, 2008b:23). Asimismo, el poder de agencia asociado al margen de maniobra del país respecto a la toma de decisiones (OREGIONI, 2013), representa otro elemento central que influye en la formulación de sus intereses.

Por otro lado, el marco micro observa el papel que cumple la cooperación internacional en la producción de conocimiento local. En relación a ello, se examinó la dinámica de trabajo de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales considerando los convenios bilaterales firmados con países e instituciones externas y las misiones oficiales encabezadas por la Presidenta de la República y por funcionarios del MINCYT³.

2. El proceso de internacionalización de la ciencia en América Latina fue abordado académicamente por un grupo de pragmáticos que comenzó a interrogarse acerca de la necesidad de buscar soluciones a los problemas del crecimiento económico, al impulso de la modernización social y a la promoción del papel de la ciencia y la tecnología. Es así como nació el PLACTS, visto no sólo como un esfuerzo teórico sino también como la expresión de experiencias concretas en dicha materia (ALBORNOZ, 2002).

3. Cabe aclarar que tanto el nivel de análisis macro como el micro abarcan más elementos que los examinados en este artículo, sin embargo por una cuestión de espacio se decidió hacer foco en el recorte planteado.



Política explícita: los intereses de la política exterior de Fernández

Desde sus comienzos, el gobierno de Cristina Fernández se preocupó por señalar el lugar que ocuparían las relaciones exteriores en la agenda política. Es así como la presidenta remarcó en su primer discurso ante la Asamblea Legislativa que las instituciones, la sociedad, el modelo de acumulación con inclusión social y la inserción en el mundo (FERNÁNDEZ, 2007) constituían los cuatro ejes medulares de su gestión. Su intención era clara: cerrar los frentes conflictivos que se habían heredado de la administración anterior y comenzar una etapa más proactiva de la política exterior. En este sentido, se intentó la consolidación de una estrategia autonomista que buscaba mayores márgenes de maniobra y el abordaje del interés nacional en términos de desarrollo (SIMONOFF, 2010). Sin embargo, ello no implicó un replanteo profundo de las alianzas o un proyecto más amplio de diversificación de la inserción externa del país (LLENDERROZAS, 2011:258).

América Latina en general y el Mercosur en particular, fueron considerados prioritarios en la vinculación política y económica al tiempo que las relaciones con las principales potencias, aunque desde la retórica, fueron más distantes. El acercamiento a los países del sur fue un punto prioritario para la política exterior y especialmente para la cooperación internacional. Lo cierto es que la región, al igual que en el gobierno anterior, volvió a ocupar una posición destacada en la agenda externa argentina pero no como una vía para el tratamiento de asuntos domésticos, sino como un espacio para proyectar visiones de orden externo⁴.

Es necesario mencionar que diferentes cuestiones, tanto endógenas como exógenas, entre las que se destacan el conflicto con el campo, los cambios producidos en el vínculo entre el gobierno y la sociedad y entre el gobierno y los medios de comunicación, la crisis financiera de 2008 y el fallecimiento de Néstor Kirchner; impactaron en la política exterior de esta administración (BUSSO, 2014). Otros temas centrales para este gobierno fueron Cuba, Malvinas, Derechos Humanos y la apelación a la multilateralización del ámbito internacional. Respecto a este úl-

timo punto, se consideraba que era la única posibilidad de construir un mundo más pacífico, solidario y racional. Se pensaba que a través de las relaciones con otros actores y de la concertación de posiciones diplomáticas, sobre todo con naciones latinoamericanas, era posible conectar poder y al mismo tiempo portarlo. Todo ello sumado a la defensa del principio de no intervención y al compromiso por la resolución pacífica de los conflictos, fue considerado suficiente para lograr la inserción de Argentina en el mundo (MIRANDA, 2012).

En este contexto se le otorgó un rol relevante a la producción de conocimiento conjunta que se generaba a través de la cooperación en CyT, con la intención de resolver problemáticas sociales y económicas que compartían sobre todo países cercanos geográficamente⁵. Estos tenían una misma concepción sobre los obstáculos al desarrollo regional, que se fundamentaba en la posición que ocupaban en el sistema internacional (OREGIONI y ABBA, 2012:169).

El lugar del país en el escenario mundial y su poder de agencia

Uno de los principales aportes del constructivismo tiene que ver con el hecho de considerar que la identidad del Estado moldea las preferencias y las acciones estatales. Se trata de la manera en que los Estados representan quiénes son en términos políticos, sociales y económicos. Esto sucede a través de procesos que reciben influencias tanto domésticas como sistémicas, conformando así una base para la definición de los intereses nacionales. De ello se interpreta, que los Estados no son todos iguales, en contraposición a la intercambiabilidad postulada por el neorrealismo y en menor medida por el neoliberalismo. Entonces, se asume que los intereses se estructuran sobre la base de las identidades, y los actores determinan sus intereses en el proceso de definición de las situaciones. Los Estados tienen los intereses que tienen en virtud de las ideas sobre el orden internacional y su lugar deseado en él, y no por factores materiales. Como sostiene Wendt (1999: 109), la importancia explicativa de la distribución

4. El alto perfil desplegado en América Latina puede comprobarse, entre otros hechos, con la participación de Néstor Kirchner como garante de la liberación de rehenes de las FARC, el apoyo al rol de UNASUR respecto al caso Pando en Bolivia y el papel de la presidenta frente al golpe en Honduras. Asimismo, desde su lugar de Secretario General de la UNASUR Kirchner intervino como mediador en el conflicto de Colombia y Venezuela y activó la respuesta regional ante el intento de golpe en Ecuador. Estas acciones reforzaron una identificación latinoamericanista y una pertenencia más subregional que global (LLENDERROZAS, 2011:259-260).

5. En este sentido, por ejemplo, la ciencia y tecnología fue promovida como una temática preferente en los procesos de integración en los que participaba el país tales como Mercosur, Unasur, Celac, entre otros.



del poder depende de distribuciones de intereses estatales históricamente contingentes.

En el caso particular de Argentina en el sistema mundial, se parte de su condición de País de Renta Media (PRM), en función de la cual desempeña un doble rol como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y como oferente de asistencia técnica a terceros países en desarrollo.

A pesar de la compleja situación que trajo la definición de los PRM en base a la renta per cápita como indicador de desarrollo, que los alejó de la posibilidad de continuar recibiendo ayuda y de abordar problemas de desarrollo aún no resueltos⁶; lo cierto es que esta clasificación no repercutió en otras áreas de cooperación internacional. Los PRM han sido capaces de obtener importantes recursos a través de los cuales avanzaron hacia el fortalecimiento de políticas públicas en temáticas como la ciencia y tecnología.

Se debe reconocer, sin embargo, que existe una tendencia de parte de estas naciones de abordar el desarrollo de la ciencia y la tecnología como un fin en sí mismo, cayendo en un mecanismo de retroalimentación y dejando a un lado la posibilidad de ampliar los contenidos. Se utiliza un esquema en el que la comunidad científica, tiene un rol destacado en la selección de prioridades y en los criterios de calidad y pertinencia. De este modo se deja a un lado la posibilidad de responder a las necesidades de la sociedad, dado que se prioriza la búsqueda de un lugar relevante en el campo mundial a través de la adaptación de los temas de investigación a aquellos que encabezan la agenda mundial. Como sostiene Kern(2014), los progresos que hasta el momento se alcanzaron a nivel del diálogo político e institucional deberían conformar un marco propicio y equilibrado para enfrentar estas lógicas y riesgos de la cooperación de los PRM.

Poder de agencia

A fin de examinar el margen de maniobra de Argentina respecto al abordaje de los objetivos planteados en el marco de los convenios y de las misiones oficiales, se tomó

el concepto de poder de agencia (OREGIONI, 2013). No obstante, para su comprensión, se abordó la noción de poder estructural de Susan Strange (1988). Este es entendido como el poder que forma las estructuras tecnoeconómicas y sociopolíticas globales y que decide cómo deben operar los demás Estados, instituciones políticas, empresas, profesionales y científicos (STRANGE, 1988:24-25). Es aquel que define los parámetros, las “reglas de juego”, dentro de los cuales dichos actores se vinculan; de ahí que se lo considere como poco visible.

La perspectiva sostenida por Strange diferencia cuatro estructuras que se interrelacionan entre sí: el control sobre la seguridad, el control sobre la producción, el control sobre el crédito y el control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas (Strange, 1988: 26). El actor que posee alguno de éstos puede cambiar el rango de opciones abierto a los otros, sin poner aparentemente presión directa sobre ellos para tomar una decisión o hacer una elección en lugar de otras.

El control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas, vinculado al poder de acceder y privar del acceso a otros así como de disponer del diseño y de las comunicaciones (STRANGE, 1988), es la categoría que se retoma y que se asocia con el concepto de poder de agencia propuesto en este artículo.

En coincidencia con Oregioni, se parte de la idea de que la realidad es una construcción dialéctica donde constantemente interactúan la estructura y el poder de agencia. A la vez que existe una estructura de poder internacional que impone determinadas condiciones (relación centro-periferia), los Estados tienen grados de autonomía relativa en la toma de decisiones. Es decir, si bien los países centrales ejercen en el sistema internacional un poder estructural al constituir y acordar los principios y reglas que organizan las relaciones interestatales, algunos PRM como Argentina han sabido desarrollar cierta capacidad de maniobra que les ha permitido cumplir con sus metas. A pesar de ello, y en el caso argentino específicamente, tal capacidad no logró ser traducida en la formulación de problemas sociales en términos de problemas de conocimiento. Si bien se trata de una falencia de raíz histórica, que tradicionalmente

6. Dicha realidad ha sido señalada como preocupante por el gobierno argentino ya que a pesar de contar con una renta per cápita alta, registra importantes necesidades no cubiertas y sectores con un alto grado de vulnerabilidad a los que no puede llegar.



caracterizó a su política de cooperación en CyT debido al lugar subordinado que ocupa el país en el escenario mundial, lo cierto es que el gobierno de Fernández no buscó alterar la estructura sino aceptarla. La construcción de su identidad se ajustó entonces al reconocimiento de debilidad y a la aceptación de las capacidades, ideas e instituciones hegemónicas (KERN, 2008b:83). En este caso claramente el poder estructural se impuso, condicionó el poder de agencia del país en la definición de su política de cooperación internacional en CyT.

Lineamientos de la política científica argentina

Desde su creación, el MINCYT manifestó como eje orientador de su trabajo la promoción de la investigación, la aplicación, el financiamiento y la transferencia de los conocimientos científico-tecnológicos al conjunto social (MINCYT, 2013). Su objetivo general ha sido el de promover el desarrollo económico, social y cultural de la nación y mejorar la competitividad de la Argentina en el contexto internacional. Como parte de sus funciones, este organismo contempló “intervenir en la formulación y gestación de convenios internacionales de integración científica y tecnológica de carácter bilateral o multilateral”, “intervenir en la promoción, gestación y negociación de tratados y convenios internacionales relativos a ciencia, tecnología e innovaciones productivas, y entender en la aplicación de tratados y convenios internacionales, leyes y reglamentos generales relativos a la materia” y “coordinar la cooperación en el ámbito de su competencia” (Ley 26.338, 2007: Artículo 23 quinquies, incisos 10, 11 y 12)⁷. Esta referencia deja de manifiesto, que la cooperación internacional en CyT fue pensada desde un principio como herramienta estratégica de la política científica argentina. Tanto en el Plan Bicentenario como en el Plan Argentina Innovadora 2020⁸, la cooperación internacional fue considerada como un instrumento fundamental para robustecer y complementar las capacidades nacionales en la materia, con vistas a su transformación en ventajas competitivas y mejoras en la calidad de vida de la sociedad.

También, se remarca el fortalecimiento de los procesos de cooperación tanto a nivel regional y subregional (América Latina - MERCOSUR - UNASUR) como bi-regional (principalmente en el eje América Latina - Unión Europea) sobre la base del consenso, el intercambio de experiencias y el diseño de programas de mutuo interés y financiación conjunta. Asimismo, se buscó profundizar los vínculos con instituciones de países de otras regiones que lograron niveles de excelencia en áreas consideradas centrales para el desarrollo nacional (MINCYT, 2013).

Bajo este esquema, resultó posible observar que si bien América Latina ocupaba un lugar destacado en el discurso de la gestión⁹, como se mencionó en apartados anteriores, en realidad se priorizaba la relación con los países desarrollados¹⁰. Es por ello que se sostiene, que la cooperación científico-tecnológica con estos actores fue uno de los pilares más importantes de la política de cooperación que llevó adelante la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales. En el gobierno de Fernández, el MINCYT fue el único organismo que mantuvo una relación muy cercana con la Unión Europea. Esta situación se debe, entre otros motivos, a la existencia de una línea histórica que pesa fuerte en ese vínculo (KERN, 2014).

Pese a lo manifestado por los altos funcionarios del MINCYT, algunos de sus ex integrantes afirman que no se buscó liderar la política de ciencia y tecnología en Sudamérica; hecho que llamaba la atención dado el lugar que se le había otorgado a la temática en la política exterior argentina. Incluso en el ámbito del Mercosur no se observaron avances; la mayoría de los proyectos emprendidos se realizaron con financiamiento europeo. Para los asesores consultados, Argentina debería haber sido líder regional en ciencia y tecnología, no solo por la calidad de sus instituciones sino por ser el único país latinoamericano que contaba con tres premios nobel.

7. Ley Nacional de Ministerios, sancionada el 5 de diciembre de 2007, mediante la cual se creó el MINCYT.

8. Son los documentos en los cuales el organismo de Ciencia y Tecnología estableció los ejes sobre los que se construyó la política de CyT para los períodos 2006-2010 y 2012-2015 respectivamente.

9. Se hacía hincapié en la necesidad de alcanzar la unidad regional para generar modelos propios que respetasen las particularidades de cada uno de sus países, en contra de los modelos científicos del Norte.

10. En distintas intervenciones tanto del ministro Lino Barañao como de otros funcionarios del área se pudo rescatar la importancia central que se le otorgaba a los vínculos con Europa y con América del Norte.



Política implícita: la puesta en práctica de la cooperación internacional en CyT

Convenios firmados por el MINCYT

En el marco de la facultad que la Ley Nacional de Ministerios N° 26.338 le reconoce al MINCYT respecto de la posibilidad de celebrar convenios internacionales de integración científica y tecnológica, durante el período 2007-2013 este organismo firmó un total de 59 instrumentos, de los cuales 26 de ellos fueron celebrados con Europa, 14 con América Latina, 8 con Asia, 6 con América del Norte y 5 con África. Dentro de Europa, se sellaron 5 con Francia, 4 con Alemania, 3 con España, 3 con República Checa, 2 con Holanda, 2 con el Reino Unido de Gran Bretaña, 2 con Austria, y 1 con Italia, Rumania y Noruega. En América Latina fueron firmados 5 con Brasil, 3 con Chile, 2 con Perú y 1 con Cuba, Uruguay, México y Colombia. Con Asia, 2 con China e India, y 1 con Japón, Azerbaiyán, Qatar y Vietnam. En el caso de África, 1 con Egipto, Zambia, Angola, Sudáfrica y Marruecos. En cuanto a América del Norte puntualmente, es importante resaltar que de los 6 acuerdos rubricados, 5 fueron con Estados Unidos y sólo 1 con Canadá.

En consecuencia, los países con los que más acuerdos firmó el MINCYT fueron Francia, Estados Unidos y Brasil. De ello se concluye que durante esta etapa hubo un claro predominio de relacionamiento con el Norte.

Respecto a las temáticas abordadas, las mismas giraron en torno a Educación, Salud, Nanociencias, Nanotecnología, Alimentos, Energías renovables, Genómica, Ciencias de la tierra, Biotecnología, TICs, Ciencias Exactas, Diseño Industrial e Internacionalización de Empresas.

Al analizar los Planes Bicentenario y Argentina Innovadora 2020 y los discursos de Cristina Fernández y de Lino Barañao, fue posible comprobar que los temas tomados como prioritarios en dichos documentos coincidían con los temas desarrollados en los convenios internacionales celebrados por el MINCYT. No obstante, cabe señalar que se trataba de cuestiones un tanto generales, consideradas relevantes en la agenda mundial sobre ciencia y tecnología y que no tenían implicancia directa en el ámbito local. Al consultar a ex asesores del MINCYT y a expertos en la temática, éstos coincidieron en el hecho de que la elección de las contrapartes y de las temáticas a desarrollar era básicamente coyuntural. No había ninguna mirada estratégica ni concertada con otras instancias de la administración pública; se avanzaba por demanda, no existía una planificación.

Misiones oficiales al exterior

Como parte de la política de cooperación internacional en CyT, el MINCYT participó de diferentes misiones oficiales a distintos destinos; en algunas ocasiones formando parte de comitivas encabezadas por la Presidenta de la Nación, en otras a cargo del Ministro Barañao o de otros funcionarios del área. Del total de misiones oficiales realizadas, 42 entre los años 2007 y 2013, Estados Unidos fue el país más visitado, seguido por Alemania y República Checa.

En cuanto a las temáticas desarrolladas, se trabajó sobre todo en Nanociencias, Nanotecnología, Biotecnología, Energías renovables, TICs, Informática, Alimentos, Agricultura, Zoología, Educación, Salud, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Medio ambiente, Genómica, Prevención de catástrofes naturales, Biodiversidad, Industria, Comercio, Diseño Industrial y vinculación público-privada.

En este caso también, al igual que en los convenios, no existió una estrategia concreta de elección de los destinos; la misma fue claramente espasmódica, de acuerdo a contactos personales.

Un punto a considerar tiene que ver con la participación de Lino Barañao en dichas misiones. Este funcionario intervino principalmente en aquellas cuyo destino eran países desarrollados. En América Latina, sólo participó en las encabezadas por la Presidenta de la Nación.

Si bien no forma parte del objeto de análisis de este artículo, resulta interesante mencionar que por ejemplo en los encuentros celebrados en el marco de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur (RECYT) entre el 2007 y el 2013, en ninguno de ellos asistió el Ministro. Tampoco se pudo comprobar la participación activa de Cancillería en las mismas, lo que de alguna manera deja en evidencia la falta de coordinación entre este organismo y el MINCYT.



Conclusión

Partiendo de la idea de que la política explícita representa la forma en la que un gobierno expresa sus intenciones respecto de los objetivos de la política científica, diagrama instrumentos y programas y construye discursos, imaginarios y prácticas sobre lo que se supone que es la política científica; y que la política implícita es lo que “realmente ocurre”, es decir las prácticas y resultados de las investigaciones en un país, se pudo comprobar que existió una importante desconexión entre ambas. Esta situación se sustenta, entre otras causas, en la falta de coherencia entre el discurso de política exterior, en el que se priorizaba la relación con América Latina en general y con Sudamérica en particular, y el discurso y accionar del MINCYT en los que se siguió las políticas promovidas por los países desarrollados y las solicitudes de las elites científicas locales. Es importante remarcar que los intereses de éstos últimos eran totalmente afines a la lógica de vinculación con los países centrales ya que buscaban ganar un lugar en el escenario internacional adaptando sus temas de investigación a aquellos “de moda” predominantes en la agenda mundial.

Al examinar los convenios bilaterales firmados y las misiones oficiales realizadas se comprobó que la mayoría de las contrapartes y de los destinos elegidos correspondían a países desarrollados seleccionados sin una estrategia clara.

Más allá de esta incoherencia de carácter político, resulta necesario reconocer que la priorización de los lazos con Europa y Estados Unidos, es un problema que tiene una raíz histórica debido al lugar subordinado de los PRM en el escenario global. Como se señaló anteriormente, existe una estructura de poder internacional que impone determinadas condiciones en la que las naciones centrales definen los principios y reglas que organizan las relaciones interestatales. En esta lógica países como Argentina suelen contar con cierto poder de agencia, relacionado al rol de los científicos locales en los distintos proyectos de cooperación. Esta cuota de poder, le abrió al país la posibilidad de superar algunas barreras y reglas de juego impuestas.

Sin embargo, no le permitió avanzar en la creación de nuevos circuitos y de nuevas agendas; Argentina no intentó alterar la estructura sino aceptarla. Su identidad fue construida sobre el reconocimiento de una situación de debilidad y de aceptación de las capacidades, ideas e instituciones hegemónicas. En este caso claramente el poder estructural se impuso por sobre el poder de agencia del país, condicionándolo en la definición de su política de cooperación internacional en CyT.

El accionar del MINCYT se concentró en la obtención de prestigio, de acceso al conocimiento, a recursos financieros y materiales y a las relaciones mismas que se formalizan con grupos de investigación extranjeros. Este organismo pretendía que Argentina tuviera protagonismo y visibilidad en el escenario mundial; que el perfil de la ciencia nacional fuera levantado.

A través de este análisis, fue posible observar que Argentina se circunscribió a una lógica de adecuación acrítica de parámetros estipulados por proyectos, actores e intereses externos, en lugar de contemplar una estrategia impulsada por organismos nacionales en pos de beneficios mutuos y de co-construcción de conocimiento que refuercen su autonomía (OREGIONI, 2013).

Estas contradicciones en el proyecto político nacional son el resultado de la desarticulación entre la política explícita y la política implícita que marcó a la política de cooperación internacional en CyT desarrollada por Argentina entre 2007 y 2013.



Bibliografía

- ALBORNOZ, M. (2002). "Situación de la Ciencia y la Tecnología en las Américas". Documento de trabajo preparado para la Secretaría General de la OEA. Disponible en Internet en www.centroredes.org.ar. Consultado el día 16 de noviembre de 2016.
- BUSO, A. (2014). "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos", en *Revista Estudios Internacionales*, N°177. Pág. 9-33.
- ELZINAGA, A. y JAMISON, A. (1995). "Changing policy agendas in Science and Technology", en Sheila Jasanoff et al (Eds.). *Handbook of Science and Technology Studies*. London: SAGE Publications.
- FERNÁNDEZ, C. (2013). Discurso de la Presidenta de la Nación en el acto de lanzamiento del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Argentina 2020. Disponible en Internet en <http://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/26381-acto-de-lanzamiento-del-plan-argentina-innovadora-2020-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consultado el día 7 de agosto de 2016.
- HERRERA, A. (1995). "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina", en *Revista Redes*, N°5. Pág. 117-146.
- KERN, A. (2008a) "Intereses, identidades, discursos e interacciones en la cooperación internacional en ciencia y tecnología. Observaciones de un estudio de caso entre Argentina y Alemania en el campo de las Tecnologías Informáticas", en *Miríada*. Pág. 19-45.
- KERN, A. (2008b). "Relaciones entre ciencia, tecnología y política en procesos de cooperación internacional. Análisis de un caso de cooperación entre Argentina y Alemania en el campo de las Tecnologías Informáticas". Tesis de Doctorado presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica Argentina.
- KERN, A. (2014). "La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina". Trabajo preparado para Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA. Disponible en Internet en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/9705df48-1e10-4e32-95fe-f46fc48f5992.pdf>. Consultado el día 23 de noviembre de 2015.
- LAFER, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LLENDERROZAS, E. (2011). "La política exterior de los gobiernos kirchneristas", en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (Coords.). *La política en tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- MALACALZA, B. (2014). "La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales", en *Mural Internacional*, Vol. 5, N°2. Pág. 163-176.
- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2013). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020. Lineamientos estratégicos 2012-2015. Disponible en Internet en <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>. Consultado el día 23 de mayo de 2016.
- MIRANDA, R. (2012). "Des-Inserción Argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol.10, N°17. Pág.85-103.
- OREGIONI, M. S. (2013). "Aspectos Político-Institucionales de la Internacionalización de la Universidad Nacional de La Plata", en *Revista Argentina de Educación Superior*. N°6. Pág. 97-118.
- OREGONI, M. S. y PIÑERO, F. (2009). "Política argentina de cooperación en ciencia y tecnología. Análisis de la incidencia de los Programa Marco de la Unión Europea en la definición de agendas", en Figueroa Delgado, Silvana, Sanchez Daza, Germán y Vidalés Carmona, Alejandra (Coords.). *La ciencia y tecnología en el desarrollo: una visión desde América Latina*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas. Pág. 53-63.
- OREGIONI, M. S. y ABBA, M. J. (2012). "Política de Cooperación en Ciencia y Tecnología hacia América Latina en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El caso del FO-AR (2003-2010)", en Piñero, Fernando y Araya, José (Comps.). *Ciencia y Tecnología en la Argentina Contemporánea. Dimensiones para su análisis*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Pág. 169-192.
- OSZLAK, O. (1976). "Política y organización de las actividades científico-tecnológicas en la Argentina: críticas y prescripciones corrientes", en *Estudios Sociales*. N° 2
- SIMONOFF, A. (2010). "La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad". La Plata: EDULP.
- SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2006). Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" 2006-2010. Disponible en Internet en <http://www.mincyt.gob.ar/planes-nacionales/plan-estrategico-nacional-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-bicentenario-2006-2010-8017>. Consultado el día 23 de mayo de 2016.



STRANGE, S. (1988). *States and Markets. An introduction to International Political Economy*. Londres: Pinter.

TAGLIAFERRO, B. (2007) "Políticas de Cooperación Científica Internacional NORTE-SUR". Trabajo presentado en la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

VELHO, L. (2000). "Redes regionales de cooperación en CyT y el Mercosur", en *Revista Redes*, Vol. 7, N°15. Pág. 112-130.

WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Recibido 10/04/2018 – Aceptado 15/06/2018