

3

ENTENDIENDO LA POLÍTICA PÚBLICA A TRAVÉS DE SUS INSTRUMENTOS: EL PROGRAMA DE INCENTIVOS A DOCENTES INVESTIGADORES DE UNIVERSIDADES NACIONALES

Nerina Sarthou (*)
CEIPIIL-UNCPBA/CONICET

RESUMEN

En 1993 comenzó a implementarse en Argentina un programa cuyo objetivo declarado fue aumentar la investigación en las universidades públicas y desarrollar de manera integral la carrera académica, fomentando la realización conjunta de actividades de investigación y docencia. A dos décadas de su puesta en marcha, este artículo busca explicar cuáles fueron las transformaciones que sufrió este instrumento de política y cómo las mismas pueden entenderse a la luz de los distintos actores intervinientes en su implementación. Para ello, se emplean las herramientas teórico-metodológicas del Análisis de Políticas Públicas, en particular, un enfoque que coloca especial énfasis en el análisis de la evolución de los instrumentos para comprender los vaivenes de la política. Centralmente se describen cambios en la técnica y en las herramientas del Programa y se afirma que las mismas condujeron a la transformación de la política.

PALABRAS CLAVE:

instrumento de política, incentivo, investigación, universidad.

ABSTRACT

In 1993, Argentine began to implement a program whose declared goal was to increase research in public universities and to develop holistically academic career, encouraging research and teaching. Two decades after its inception, this article seeks to explain which transformations suffered this policy instrument and how they can be understood in light of different actors involved in its implementation. To this end, it is used the theoretical-methodological Public Policy Analysis tools, in particular, an approach that places special emphasis on the analysis of the evolution of the instruments to understand the vagaries of politics. Centrally, changes in technique and tools Program is described and it is claimed that those transformations led to changes in policy.

KEY WORDS:

policy instrument, incentives, research, university.

(*) E-mail: nfsarthou@yahoo.com.ar

RECEPCIÓN: 22/12/13
ACEPTACIÓN FINAL: 13/04/14

1 INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, la universidad comenzó a constituir un espacio central para el desarrollo de la investigación desde inicios del siglo XIX, cuando al propósito original de conservación, preservación y transmisión de la cultura a través de la enseñanza, se incorporó la actividad de investigación, fenómeno caracterizado como «Primera Revolución Académica» (Etzkowitz, 2001). No obstante, esta modificación en las funciones de la universidad no ocurrió en el mismo momento ni con la misma intensidad en todas las latitudes; a las particularidades del sistema de Educación Superior nacional se agregaron las características típicas de la sociedad y de la relación del Estado con las instituciones productoras de conocimiento.

En el caso argentino, la escasa presencia relativa de las actividades de investigación en la universidad pública fue motivo de que en el año 1993 se creara un programa específico para impulsar a los docentes universitarios a realizar investigación. Mediante un decreto del presidente Carlos Menem se diseñó el Programa de Incentivos a Docentes–Investigadores de Universidades Nacionales que aún hoy continúa implementándose.

La iniciativa formó parte de un conjunto de reformas en el ámbito universitario y en el sector científico–tecnológico nacional, entre ellas una nueva Ley

de Educación Superior y la creación de entes como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT). Las responsabilidades en materia de administración del Programa quedaron a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) hasta 1997, y a partir de esa fecha, de manera conjunta de la SPU y de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT).¹

Una de las características distintivas de las universidades públicas en Argentina es que reciben fondos del Estado pero, al mismo tiempo, gozan de considerable autonomía de gobierno y son autárquicas administrativamente. Sin embargo, el hecho de que los fondos provengan de la tesorería general abre la posibilidad de que las autoridades utilicen su política de asignación para enviar señales y crear incentivos que promuevan cuestiones específicas que el gobierno nacional considere dentro del marco de su política (García de Fanelli, 2012). Específicamente, el Programa de Incentivos constituyó un instrumento de asignación de fondos de manera competitiva (García de Fanelli, 2007) con el objetivo de promover las actividades de investigación y el desarrollo de una carrera académica integral de los docentes de las universidades públicas.

Desde la puesta en marcha del Programa, que involucra a 38.618 docentes-investigadores categorizados (SPU, 2011), es decir, un 35 % del total de docentes universitarios, el proceso de categorización se realizó en cinco oportunidades: en 1994, en 1998, en 2004, en 2009 y en 2011. Hacia 2011 (últimos datos disponibles), en el Programa se desarrollaban 7.628 proyectos de investigación, por los que cobraban el incentivo 23.505 docentes investigadores de todas las áreas del conocimiento (SPU, 2011). A pesar de la continuidad del Programa a lo largo de casi dos décadas, si bien el mismo ha sido objeto de estudio de diversos trabajos (Fernández Berdaguer y Vaccarezza, 1996; Carullo y Vaccarezza, 1997; Araujo, 2003; Prati, 2003) no ha sido suficientemente demostrado en qué consiste este instrumento de política pública, cuáles han sido sus transformaciones y qué implicancias tuvieron éstas para los actores involucrados en la aplicación del mismo.

Este artículo gira en torno a la siguiente pregunta central: ¿cuáles han sido las transformaciones que ha sufrido a lo largo de su implementación el Programa y qué implicancias ha tenido ello para cada uno de los actores afectados por el instrumento de política? Ahora bien, ¿cómo analizar los cambios en la política? ¿En qué elementos de la política hacer hincapié para dar cuenta de las transformaciones que la misma experimenta en el transcurso de su implementación? En este marco, este artículo emplea un enfoque que analiza la trayectoria de la política a través de explorar las transformaciones de sus instrumentos.

2 LA RELEVANCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

El estudio de los instrumentos ha sido un tópico que ha estado presente desde los comienzos del análisis de las políticas públicas. Principalmente, los diversos trabajos adoptaron dos enfoques: i) el estudio de un sector específico de política vinculado al régimen de gobierno; por ejemplo, se ha demostrado que mientras los gobiernos autoritarios europeos del siglo XIX implementaron instrumentos «cuarentenistas» para combatir epidemias, los gobiernos liberales aplicaron instrumentos sanitarios; ii) el estudio de instrumentos de política a nivel de un país (Hood, 2007). Lo novedoso de los trabajos surgidos a partir de los años setenta fue el hincapié que los mismos hicieron en el proceso de implementación de la política.

Cada política pública es implementada a través de uno o un conjunto de instrumentos específicos: leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones, accesos, restricciones. Según el área de política de que se trate la diversidad y complejidad varía significativamente, con lo cual existen distintas posibilidades de clasificar los instrumentos de política (Bemelmans-Videc, 2011). Howlet (2005) identifica dos tipos de instrumentos: de sustancia y de procedimiento. Bemelmans-Videc y otros (2011) se basan en las vías a través de las cuales el gobierno busca afectar el comportamiento del sujeto, de este modo distingue: los medios económicos, la regulación y la información, clasificación popularmente conocida con la expresión «zanahorias, garrotes y sermones». Sin embargo, los objetivos de la clasificación si bien en un principio fueron mejorar la descripción, más tarde buscaron contribuir en la prescripción (Howlet, 2005). De allí que, la clasificación de los diferentes instrumentos comenzara a girar en torno a las razones que explican la elección de uno o un conjunto de ciertos instrumentos con el propósito de vincular el empleo de un tipo de instrumento y su grado de éxito en alcanzar los objetivos de la política.

De modo que, los analistas de las políticas públicas generalmente han estudiado los instrumentos de política para establecer un nexo entre la formulación y la implementación de la misma y para explorar en mayor profundidad el proceso de toma de decisiones. No obstante, en la última década un conjunto de trabajos ha hecho hincapié en la transformación de determinadas políticas a través de la modificación del instrumento.

En este sentido, Palier (2007) ha demostrado cómo la transformación del sistema de pensiones en Francia se logró a través de modificaciones graduales en los instrumentos de dicha política pública. Por su parte, Bezes (2007) da cuenta de la transformación que ocasionó en la política de gestión de los empleados de la administración pública en Francia la introducción de «instrumentos

de bajo perfil», los cuales se caracterizan por su técnica y dimensión orientada hacia objetivos, como también por su baja visibilidad a los actores externos debido a la alta complejidad de su propósito y a la automaticidad de su uso.

De este modo, los instrumentos de política constituyen un indicador muy eficaz para comprender y rastrear el cambio de políticas en el tiempo (Lascoumes y Legales, 2007). El instrumento de política o aproximación instrumental apunta a realizar mayor énfasis en la noción del procedimiento de la política y, se centra en la idea de establecer instrumentos que permitan a los actores involucrados tomar la responsabilidad de definir objetivos de política.

Realizando una re-visita a la literatura sobre instrumentos de política luego de transcurridas dos décadas de la publicación de su obra seminal *The Tools of Government* en 1983, Hood (2007) identifica tres enfoques centrales. Uno de ellos es denominado enfoque de las «instituciones como instrumentos». Desde el punto de vista del mismo, las variadas formas de organización disponibles para distribuir servicios públicos —incluyendo departamentos gubernamentales, organismos públicos comerciales y las diversas organizacionales del tercer sector— representan una amplia variedad de instrumentos de política. Un segundo enfoque es aquel que hace hincapié en la «instrumentalidad de la política». Éste pone el énfasis en las percepciones subjetivas y en los procesos políticos que rodean la elección de los instrumentos de política, es decir, hace hincapié en los encargados de formular políticas, en la manera en que éstos conciben los instrumentos y en las consideraciones ideológicas y políticas que conducen a elegir un instrumento y desechar otro.

Por último, Hood afirma que existe un tercer conjunto de trabajos que emplean un enfoque genérico de los instrumentos. Estos se caracterizan por la elaboración de clasificaciones específicas de los distintos instrumentos de política según el propósito analítico. Un trabajo ampliamente conocido dentro de este enfoque es aquel que clasifica los instrumentos de política en tres tipos: zanahorias, garrotes y sermones (Bemelmans-Videc et al., 2011). En este artículo, se empleará la perspectiva de análisis brindada por Lascoumes y Legales (2007), ubicada por Hood (2007) a mitad de camino entre el primer y tercer enfoque, considerada más acabada y a la vez, precisa.

Si bien desde el Análisis de Políticas Públicas Meny y Thoenig (1992) advierten que si «toda política pública encubre una teoría del cambio social, la ejecución constituye en este aspecto, su prueba de verdad» (1992:168) Lascoumes y Legales (2007) van más allá y agregan que el propio instrumento conlleva una interpretación particular sobre la relación que puede establecerse con los destinatarios de la política, y además, que el instrumento provoca sus

propios resultados, incluso independientemente de la política que lo sustente. De allí que, un instrumento de política pública sea definido como:

«un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y los destinatarios de una política, de acuerdo a las representaciones y significados que conlleva. Es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el propósito general de portar una noción concreta de la relación entre política/sociedad, sostenida por determinado concepto de regulación» (Lascoumes y Legales, 2007:4).

De modo que, los instrumentos de política pública no son neutrales, por el contrario, son portadores de valores, sustentados por una interpretación de lo social y por nociones del modo de regulación previsto. Asimismo, un rasgo distintivo del enfoque de estos autores es que identifican distintos niveles de observación:

- el instrumento: un tipo de institución social² como, por ejemplo, un censo, un mapa, una regulación, un impuesto;
- la técnica: un dispositivo concreto que operacionaliza el instrumento, por ejemplo: una nomenclatura estadística, un tipo de representación gráfica, un tipo de ley u decreto;
- y la/s herramienta/s: micro dispositivos dentro de una técnica, tal como, una categoría estadística, un tipo de obligación prevista en un texto legal, la presencia/ausencia de sanción.

76

En este trabajo, se considera que el Programa de Incentivos constituye un instrumento de la política científico–tecnológica universitaria argentina diseñado en noviembre de 1993. El mismo se operacionaliza a través de una técnica: un Manual de Procedimientos (y los anexos al decreto de creación durante los primeros años), ésta contiene diversas herramientas, entre las que se distinguen, el monto económico otorgado como incentivo y la categoría equivalente de investigación (CEI) asignada mediante la evaluación. A lo largo del artículo se busca identificar la trayectoria de la política que sustenta al Programa de Incentivos a partir de explorar las características del instrumento, la técnica y las herramientas y, las implicancias que las mismas poseen para los actores involucrados en su implementación.

3 EL PROGRAMA DE INCENTIVOS:

INSTRUMENTO, TÉCNICA Y HERRAMIENTAS DE POLÍTICA

La creación del Programa de Incentivos a Docentes–Investigadores de Universidades Nacionales, a fines de 1993, se produjo en el marco de un conjunto de transformaciones del Estado argentino bajo la primera presidencia de Carlos Saúl Menem (1989–1994). A partir de ese momento, se desarrolló en el país un proceso conocido como Reforma del Estado (Oszlak, 1999), el mismo involucró la transformación de un amplio y diverso conjunto de sectores de interés público, es decir, encarnó la transformación del papel del Estado en su relación con la sociedad.

El Programa de Incentivos replicó la lógica de las restantes modificaciones en el ámbito universitario, aunque por las particularidades del sector el proceso fue más lento y gradual y, transcurrió un lapso de tiempo entre el lanzamiento de la política, su sanción parlamentaria y su implementación (Chiroleu e Iazzeta, 2005). En el ámbito de la ciencia y la tecnología, se produjeron una serie de transformaciones como consecuencia, en parte, del surgimiento de las denominadas «políticas de innovación» y del uso normativo del concepto de «Sistema Nacional de Innovación» (SNI) (López, 2002): estas políticas buscaron articular a los actores institucionales que integraban dicho sistema, tales como gobierno, empresas, universidades y demás instituciones de innovación y desarrollo (I+D). De esta manera, las reformas que afectaron a las universidades durante los años noventa, deben interpretarse también a la luz de la resignificación de su rol como actores imprescindibles en la producción de conocimiento.

De este modo, el Programa es un curso de acción del Estado nacional en relación con la investigación en la universidad pública, que se plasma en el decreto presidencial N° 2427/93, sancionado en noviembre 1993, que ordena y reglamenta su creación y, en sus tres anexos que definen cómo se va a implementar este instrumento, es decir, que constituye la técnica en término de los ejes de análisis de este trabajo. A diferencia de otros instrumentos de promoción de la investigación científica, este programa es una medida de política destinada con exclusividad hacia las universidades nacionales públicas.

El contenido de la política, es decir, la sustancia o tema sobre el que busca generar efectos (Meny y Thoenig, 1992) se desprende de los considerandos del decreto de creación del Programa: «promover el desarrollo integrado de la carrera académica en las Universidades Nacionales», entendiéndose por ello la realización conjunta de actividades de «docencia, investigación, extensión y gestión», como respuesta a una serie de circunstancias que son mencionadas también en los considerandos:

- La baja proporción de docentes universitarios que participan en actividades de investigación científica y tecnológica (15 % del total de docentes).
- La importancia del desarrollo científico y tecnológico para el crecimiento económico y la justicia social, en el marco de un nuevo paradigma científico–tecnológico dominante a escala mundial, basado en la microelectrónica, la biotecnología y los nuevos materiales, que ubica a las Universidades como destacados protagonistas en la investigación científica y en el desarrollo de nuevas tecnologías de productos y procesos.
- La necesidad de aumentar las tareas de investigación y desarrollo a nivel nacional y de fomentar la reconversión de la planta docente, motivando una mayor dedicación a la actividad universitaria y a la creación de grupos investigación.
- La simultánea contribución del Programa al mejoramiento de los ingresos de los docentes universitarios durante el período en que participan en proyectos de investigación, en el marco de asignación de recursos a las Universidades en función de programas específicos basados en criterios objetivos que favorezcan el rendimiento del trabajo académico.

Como puede advertirse, la orientación normativa (Meny y Thoening, 1992) sobre la que se presupone la actuación pública se basó en ciertos valores y objetivos específicos. El objetivo vertebrador del instrumento fue el de aumentar las actividades de investigación en las universidades nacionales, pero a través de un programa particular. Se sostenía que la carrera académica debía basarse en la realización de un conjunto de actividades, y no sólo en la enseñanza; se subrayó que las universidades debían ocupar un lugar central en la búsqueda del desarrollo científico y tecnológico del país; se señaló la necesidad del trabajo colectivo y se destacó que el incentivo también implicaría una mejora económica para el docente. De este modo, a través del diseño de un programa que articuló una serie de actos y dio sentido a una estructura permanente de funcionamiento, se buscó promover esta transformación a través de afectar la situación, los intereses y el comportamiento de docentes–investigadores y de grupos de investigación universitarios.

Desde sus orígenes, el Programa mantuvo como principal línea de continuidad constituir un instrumento de política que buscó afectar las actividades del docente–investigador a través de otorgar un monto económico y una categoría equivalente de investigación (CEI). En este sentido, el Programa de Incentivos puede ser clasificado como un instrumento basado en el otorgamiento de recursos, es decir, un instrumento que buscó alcanzar los objetivos de política a partir de funcionar como un estímulo —según la expresión popular— como

«zanahoria», tanto para cada docente–investigador como para las propias universidades participantes. Para distribuir dichos recursos fue central el desarrollo de procesos de evaluación que acompañaran la implementación del Programa. De un lado, se constituyó un sistema de evaluación de proyectos de investigación, del otro, se instauró un sistema de evaluación a nivel del individuo, conocido como «categorización». Éste último adquirió una relevancia destacada, transformándose en la columna vertebral del Programa.

3.1. LA DEFINICIÓN DE LA TÉCNICA EN LA VERSIÓN ORIGINAL

Los anexos al decreto de creación del Programa constituyeron la técnica a través de la cual se operacionalizó el instrumento. Allí, se estipuló que tenían responsabilidades diferentes y complementarias la SPU, las universidades nacionales y los pares evaluadores. La SPU se responsabilizaba por la liquidación de los beneficios, a partir de la información que remitía cada universidad, del seguimiento y control de gestión. Las universidades eran responsables de la categorización de sus docentes–investigadores, de la acreditación de los proyectos y de la organización de la evaluación de los informes de avance y final de los mismos. Los pares evaluadores constituían un actor fundamental del proceso al ser quienes en los hechos evaluaban cada carpeta presentada.

En primer lugar, las Secretarías de Ciencia y Técnica de cada universidad debían difundir la apertura del proceso de categorización, informar sobre las características del proceso a las respectivas unidades académicas y recepcionar todas las solicitudes de ingreso. Además, debían responsabilizarse de certificar el cumplimiento de las tareas docentes y de cualquier otro dato que figurara en la presentación relativo al desempeño como docente de dicha casa de estudios.

En segundo lugar, cada Secretaría debía organizar y llevar a cabo el proceso de categorización. Éstas se encargaban de la conformación de las comisiones de pares evaluadores según área disciplinar. Cada comisión estaba integrada como máximo por nueve miembros de «reconocida trayectoria» como docentes universitarios e investigadores, de los cuales hasta seis debían ser designados por el CIN,³ y hasta tres por la SPU; debiendo contar con al menos un 50 % de evaluadores externos a la propia universidad. De este modo, los pares evaluadores se convirtieron en un actor fundamental del proceso de evaluación aunque su selección quedaba en manos de la propia universidad, quien enviaba una lista de posibles candidatos a la SPU y al CIN, para su aprobación.

A partir de esta organización, se ha señalado que el Programa irrumpió como instrumento unificador de elementos (criterios y normas) y catalizador de interacciones (disciplinas, investigadores y docentes, investigadores y administradores,

facultades) en un ámbito tradicionalmente caracterizado por el aislamiento (Fernández Berdaguer y Vaccareza, 1996). Más aún, estos autores destacan que esta irrupción «se presenta de manera no centralizada, más bien orientativa que prescriptiva, dejando una amplia autonomía de resolución de criterios, normas y procedimientos a las estructuras internas de cada universidad» (Fernández Berdaguer y Vaccareza, 1996:260). Si se considera que los instrumentos de política no son neutrales (Lascoumes y Legales, 2007) se advierte que los efectos del Programa de Incentivos rebasaron tempranamente los objetivos de la política, constituyendo procesos de evaluación de la investigación y del investigador propios del ámbito universitario, con reglas, juicios, procedimientos y pares evaluadores específicos del sistema de educación superior.

En esta misma línea, también se destacó que, a partir de la instauración del Programa los gobiernos universitarios añadieron a sus funciones la generación de políticas institucionales explícitas en materia de promoción de la investigación (Carullo y Vaccareza, 1997). Asimismo, puede agregarse que la técnica mediante la cual se aplicaba el instrumento de política estimuló la constitución y el sostenimiento de una «red» de vínculos entre secretarios de ciencia y técnica, secretarios de investigación de facultades, evaluadores y autoridades académicas en general, que sustentó la incorporación de pares expertos a los diversos procesos de evaluación de proyectos y de docentes–investigadores en cada una de las universidades participantes.

3.2. LAS HERRAMIENTAS CENTRALES DEL PROGRAMA

Con el propósito de alcanzar los objetivos de política fijados, las herramientas centrales del Programa fueron la asignación de un monto económico y de una CEI a nivel individual. Dicho de otro modo, el Programa distribuía prestigio y dinero. Por un lado, se asignaba una posición dentro de una jerarquía a cada postulante: de acuerdo al resultado obtenido por cada docente —en caso de acceder al Programa— era «categorizado», es decir, obtenía una CEI. Estas categorías eran, en orden descendente: A, B, C y D. Las primeras dos categorías correspondían a investigadores formados (con aprobada experiencia en la dirección de proyectos de investigación) y, ambas, a su vez, habilitaban para dirigir proyectos de investigación acreditables. La categoría C correspondía a investigadores en la fase superior de su formación, y la D a investigadores que se iniciaban en la investigación.

Por otro lado, si se cumplía con el requisito del mínimo de cursos impartidos se estaba además, en condiciones de percibir el incentivo económico, cuyo monto

significaba una proporción importante en relación al salario docente llegando a representar para algunas categorías hasta un 100 % del mismo (Sanllorenti, 2003). Aquellos que no reunían el mínimo de cursos de grado y/o posgrado, pero si el resto de los requisitos eran categorizados pero no cobraban el incentivo.

Se ha firmado que cada instrumento se encuentra sustentado por una interpretación de lo social y ciertas nociones del modo de regulación previsto (Lascoumes y Legales, 2007). En este sentido, la vía a través de la cual el gobierno nacional decidió en 1993 otorgar recursos económicos a los docentes–investigadores da cuenta de que el Programa también buscó evitar los riesgos de que el aumento del financiamiento a las universidades nacionales que conllevaba la medida —que podría simplemente haberse agregado a la partida global que aquellas recibían— quedara contrarrestado por una asignación por parte de éstas a objetivos de menor prioridad, o hacia usos emergentes de acuerdos políticos poco orientados a la calidad académica. Asimismo, al ser el monto económico específicamente para el empleo personal del investigador y no para el financiamiento de los proyectos y, al otorgarse como un plus salarial no retributivo, fue entendido por las organizaciones sindicales como un elemento que buscó desarticular y debilitar el reclamo docente salarial. Por esta razón, los sindicatos de docentes universitarios se convirtieron desde los inicios del Programa en su acérrimo crítico.

Ambas herramientas otorgaban, a su vez, identidad a la comunidad de docentes–investigadores. En este sentido, el Programa introdujo elementos claves que redefinieron, en el conjunto del medio académico, nuevos criterios de valoración: en particular, generó una identidad institucional a la investigación introduciendo el concepto de «docente–investigador». Según Carullo y Vaccarezza (1997) el término implantó una modificación sustancial en la estructura social académica: no se trata de docentes que hacen investigación, sino de investigadores universitarios de pleno derecho; ya no se trata de investigadores de otra organización que enseñan en la universidad, sino de investigadores de la misma universidad. Nuevamente se advierte que los efectos del instrumento fueron más allá de la política.

Por su parte, desde otro punto de vista y basándose en la opinión del cuerpo de docentes–investigadores de una universidad a través de la aplicación de una encuesta, Sonia Araujo (2003) encontró que los mismos consideraron que el Programa generó mayor competencia y rivalidad, una creciente burocratización y la potenciación de prácticas autoritarias en la vida académica, modificando el sentido de la actividad de investigación. Específicamente, esta autora identifica una serie de «aprendizajes» relacionados con los efectos sobre la conducta de

los docentes–investigadores, de un lado, describe los aprendizajes esperados, de otro lado, los aprendizajes colaterales, implícitos o no esperados. En este último caso, Araujo (2003) afirma que producto de la implementación del Programa de Incentivos los docentes aprendieron a calcular sus acciones, a especular, a competir y a desarrollar mecanismos que les permiten ingresar, permanecer y/o mejorar la posición en el sistema.

Por su parte, se introdujo una escala de jerarquización del rol de investigador. Las denominadas CEI comenzaron a indicar el prestigio de cada docente–investigador, otorgando al mismo además, acceso a esferas de decisión en materia de investigación científica en la universidad, ya que las categorías altas se convirtieron en «carta de presentación» de los docentes universitarios en ámbitos académicos y científicos.

Financieramente, el Programa comenzó a ejecutarse en abril de 1994. Para el primer año de funcionamiento se adjudicaron 42 millones de pesos, mientras que para 1995 y 1996 se destinaron 70 millones de pesos anuales (Palacios *et al.*, 1996). Las primeras categorizaciones y evaluaciones de proyectos se realizaron entre fines de 1993 y principios de 1994. Participaron del Programa 30 universidades nacionales y para 1996, sobre un total de 103.913 docentes, el 18 % percibía el incentivo (SPU, 1996). En principio, lo anterior mostró una amplia participación de las universidades y aceptación del Programa en el conjunto de la comunidad académica, no obstante, superó las expectativas de la SPU razón por la cual se promovió el ajustarse de diversas cuestiones relativas a la implementación del instrumento.

Los primeros problemas y desacuerdos surgieron a poco tiempo de implementado el Programa y estuvieron relacionados con los criterios utilizados por cada universidad para la categorización de los docentes, en especial, de las categorías más altas. Como consecuencia de ello, se produjeron numerosas reuniones entre los Secretarios de Ciencia y Técnica de las universidades, y fue tema de debate en el seno del CIN. Finalmente, entre fines de 1994 y 1995 se produjo la revisión de las categorías más altas del Programa (A y B), primero por la SPU⁴ y luego por una Comisión Mixta (SPU–CIN) que funcionó entre febrero de 1995 y abril de 1997 (Prati, 2003). La labor de la Comisión fue duramente criticada por diversos actores del ámbito universitario, razón por la cual se suspendió su actuación y se dejó sin efecto los resultados de su funcionamiento. Finalmente, durante el año 1997, se discutió y redefinió el sistema de evaluación sobre el cual se sustentaba el Programa, cuestión que provocó la transformo del proceso de implementación del instrumento.

4 LA PRIMERA MODIFICACIÓN:

LA CREACIÓN DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS EN 1997

Una nueva normativa reemplazó a la existente en los anexos al decreto de creación del Programa. En la Decisión Administrativa 665/97 de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Octubre de 1997 se dispuso poner fin, al 31 de diciembre de 1997, al procedimiento de categorización implementado entre 1994 y 1997 y se facultó al Ministerio de Cultura y Educación (MCE) a dictar un manual de procedimientos para la implementación del Programa de Incentivos a partir de 1998.

4.1. LAS MODIFICACIONES DE LA TÉCNICA: UN NUEVO PROCESO DE LA CATEGORIZACIÓN

La técnica del Programa fue sustancialmente modificada en el Manual de Procedimientos. Se transformó el proceso de evaluación mediante la introducción de reglas e instrucciones pautadas: se establecieron puntajes para la asignación de cada una de las categorías —las cuales fueron reemplazadas por I, II, III, IV y V— y se confeccionó una Grilla de evaluación con criterios cuantitativos (puntaje asignado a cada uno de los aspectos del *curriculum vitae*) para ser empleada durante el desarrollo de las evaluaciones en las comisiones.

El nuevo Manual definió como autoridad de aplicación del Programa a la SPU y a la Secretaría de Ciencia y Técnica en forma conjunta, es decir, incorporó a un organismo de gobierno del área científico-tecnológica. Además, creó un coordinador bajo la órbita de la SPU,⁵ asistido por una Comisión Asesora integrada por cuatro miembros: dos representantes del CIN y dos del MCE. Esta modificación muestra que se refuerza la estructura administrativa del Programa dando cuenta del interés de los principales actores involucrados en crear una estructura permanente y adecuada a las dimensiones que estaba cobrando el instrumento. Dentro de esta nueva estructura la presencia del CIN como «portavoz» de las universidades nacionales cobró un rol significativo.

Sin embargo, la modificación principal se produjo en la forma que adquirió el proceso de categorización, es decir, la evaluación individual. Se establecieron tres instancias de acuerdo a la categoría pretendida por el docente-investigador. El proceso de categorización de las categorías I y II sería coordinado por una Comisión Nacional de Categorización (CNC), que funcionaría en el ámbito del CIN, conformada por siete rectores titulares y siete suplentes, designados por dicho organismo, procurándose la representación de las distintas regiones del país.

Esta Comisión debía constituir Comités Nacionales de Evaluadores, seleccionados del Banco de Evaluadores (conformado por docentes-investigadores I y II) procurando garantizar un equilibrio regional y disciplinar. Estos Comités

realizarían la evaluación y, por el voto de la mayoría de sus integrantes, propondrían a la CNC la categoría que correspondía a cada uno de los aspirantes.

La segunda instancia involucraba la categorización de los docentes–investigadores III y IV. Este proceso estaría a cargo de Comisiones Regionales de Categorización (CRC),⁶ integradas por un representante de cada una de las universidades de la región. Estas Comisiones debían constituir Comités Regionales de Evaluadores por disciplinas, seleccionados también del Banco de Evaluadores y a propuesta de las universidades, debiendo ser al menos, la mitad de ellos externos a la región. Luego de designarse una universidad como sede del Comité Regional, se centralizarían allí las solicitudes de categorización y, por el voto de la mayoría de sus integrantes, propondrían a la CNC la categoría que correspondía a cada uno de los aspirantes.

La tercera instancia correspondía a la asignación de la categoría V. La misma estaría a cargo de cada universidad, la cual designaría Comités Locales de Evaluadores por disciplinas, seleccionados del Banco de Evaluadores, debiendo ser al menos la mitad de ellos externos a la institución. Éstos, por el voto de la mayoría de sus integrantes, propondrían a la universidad la categoría que correspondía a cada uno de los aspirantes.

Como se advierte, las modificaciones referidas al procedimiento de implementación son reveladoras. La principal consecuencia fue la conformación de un conjunto de organismos de carácter permanente (como la Coordinación y la Comisión Asesora del Programa) y la entrada en escena de un amplio espectro de actores que, a pesar de estar en funcionamiento «temporalmente» —es decir, durante el proceso de categorización— conformaron un tejido de relaciones dentro del mundo universitario vinculado a actividades de evaluación de la investigación científica.

La segunda consecuencia de relevancia fue que el proceso adquirió un matiz político–académico: las categorías más altas surgían de la decisión de comités de evaluadores integrados sólo por docentes–investigadores categoría I y II, pero dichos comités eran conformados según el criterio de la Comisión Nacional compuesta por siete rectores, que funcionaba dentro del CIN —órgano eminentemente político— y que designaba en última instancia la categoría sugerida. Así, el poder para decidir sobre el acceso a las categorías más altas del Programa quedaba conjuntamente en manos de las máximas autoridades universitarias y de las máximas «autoridades» en materia académica —los pares evaluadores— definidas por el propio Programa.

Otra consecuencia fue la «regionalización» de vinculaciones entre autoridades y pares evaluadores que se estimuló a través de la constitución de órganos y

comités de evaluadores a nivel regional: las categorías III y IV eran asignadas también por un conjunto de actores de índole política y académica, representantes de universidades decidían la conformación de comités regionales que evaluaban y proponían las categorías de cada postulante. La vinculación se estimulaba además entre las regiones, a partir del requisito de que cada comité contara con expertos externos a la propia región.

Los procesos de evaluación adquirieron una dinámica de relevancia destacada, instando al diálogo, a la negociación y a la participación en un órgano común a las instituciones universitarias, muchas de las cuales no habían estado en contacto previamente a pesar, en algunos casos, de su cercanía geográfica. Además, en cada región se reunieron instituciones muy diversas: universidades nuevas y de larga trayectoria, de corte profesional y más abocadas a la investigación, de gran tamaño y pequeñas; en cada comisión regional se produjo un involucramiento y un conocimiento entre las instituciones que no siempre ocurría en el sistema universitario argentino.

Por último, las Secretarías de Ciencia y Técnica de las distintas universidades si bien sólo organizaban y coordinaban el proceso de categorización de las categorías V, fueron adquiriendo experiencia y conocimiento sobre la dinámica de la evaluación de la investigación, como así también sobre la situación y las características de su propio sistema de investigación. No obstante, la administración del Programa de Incentivos en las universidades que participaban del mismo comenzó a ocupar un volumen de recursos humanos y administrativos cada vez mayor, convirtiéndose para algunas Secretarías de Ciencia y Técnica en la política prioritaria de la institución, dejando, de esta manera, la definición de la política en materia de investigación en manos del gobierno nacional. Este proceso, sin embargo, no es propio del Programa de Incentivos sino que es producto de la dependencia de la mayoría de las universidades públicas de instrumentos de financiamiento provenientes del gobierno nacional y de la escasa disponibilidad de recursos propios para dedicar a la política de investigación institucional.

4.2. LOS CAMBIOS EN LAS HERRAMIENTAS

El Programa siguió distribuyendo prestigio —a través de la CEI— y dinero, pero sumó explícitamente el otorgamiento de «poder» en materia académica. La novedad del uso de los resultados del proceso de categorización residió en la distribución o delegación de «poder» entre las categorías I y II. Éstas pasaron a conformar un Banco Nacional de Evaluadores, es decir, reforzaron su prestigio y su «poder» al integrar, a partir de 1998, un conjunto destacado

de docentes–investigadores con la autoridad para decidir si la trayectoria académica de un docente universitario se ajustaba a aquella que promovía el Programa de Incentivos.

La noción de «poder» es comprendida, en este trabajo, en términos de la propuesta teórica de Pierre Bourdieu (1992). Este autor entiende a la sociedad como macro espacio estructurado con ámbitos diferenciados entendidos como «campos». Dentro de esta lógica, la ciencia también constituye un campo, en particular, un campo de producción simbólica. El campo científico comparte las mismas características con el resto de los campos pero presenta una particularidad: el tipo de capital que pone en juego, el capital científico. Capital basado en el conocimiento y el reconocimiento de los pares, confiere un poder sobre el campo y, por tanto, sobre los agentes menos dotados (relativamente) de capital, y dirige la distribución de las posibilidades de beneficio (Bourdieu, 2003). De este modo, lo que proporciona fuerza en un campo concreto es la disposición de recursos valiosos en ese campo, que funcionan como una «relación social de poder» dentro del campo en el que resultan relevantes.

La pertenencia a un Banco de Evaluadores y la participación efectiva en un Comité de Evaluación otorga capital científico dentro de un campo. Concretamente, confiere un tipo de poder específico identificado por Bourdieu: «poder temporal o político», poder institucional e institucionalizado que se refiere a la ocupación de posiciones notables en las instituciones científicas, direcciones de laboratorios o departamentos, pertenencia a comisiones de evaluación, etc. y al poder sobre los medios de producción y reproducción que asegura esa posición prominente (Bourdieu, 2008).

Sin embargo, la transformación más profunda se relacionó con la distribución del incentivo económico. En 1999, luego del llamado a convocatoria de 1998 de un total de 85.518 docentes percibieron el incentivo 16.017, es decir, un 19 % del total de docentes universitarios de las 32 universidades nacionales del país (SPU, 1999–2003). Aunque la participación en el Programa del conjunto de la comunidad universitaria significó interés por parte de la misma en que este instrumento continuara implementándose, la disminución del incentivo económico comenzó a transformar significativamente la naturaleza del mismo. A partir de 1999, el presupuesto destinado al Programa se redujo de manera notoria, tal como se muestra a continuación.

Tabla 1.

Fondos asignados por Leyes de Presupuesto Nacional al Programa de Incentivo a Docentes–Investigadores

| Año | Programa de Incentivos Docentes–Investigadores |
|------------|---|
| 1998 | 70.000.000 pesos |
| 1999 | 53.000.000 pesos |
| 2000 | 55.250.000 pesos |
| 2001 | 65.000.000 pesos |
| 2002 | 65.000.000 pesos |
| 2003 | 65.000.000 pesos |

Fuente: Anuarios SPU (1999–2003 y 2000–2004).

Agravando esta situación, durante el año 2001, los docentes–investigadores no percibieron el incentivo; recién a comienzos del año 2002, cobraron la primera cuota correspondiente al año 2001. Más aún, legalizando esta situación, una resolución de abril de 2002 de la Secretaría de Educación Superior —anterior SPU—, dispuso cambiar la forma y periodicidad de este pago, determinando que desde ese momento el incentivo sería percibido por año de ejercicio vencido (García de Fanelli, 2005). La crisis del año 2001 en la Argentina alteró profundamente las políticas públicas que se venían implementando en el país, el Programa de Incentivos no fue una excepción.

87

5 LA SEGUNDA MODIFICACIÓN: EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE 2003

A una década de la creación del Programa de Incentivos, se presentó un nuevo Manual de Procedimientos. Aprobado por la resolución 811/2003 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología entra en vigencia el nuevo Manual, producto de un proceso de revisión sustentado en los aportes de los integrantes de la Comisión de Ciencia y Técnica del CIN y de las autoridades de aplicación.

5.1. LA CRC COMO ACTOR CLAVE DEL PROCESO DE CATEGORIZACIÓN

Sin dudas, la mayor transformación se ubicó en el proceso de categorización. En primer lugar, se ubicó a la CNC bajo dependencia del Ministerio de Educación y se modificó su composición: ésta pasó a estar integrada por

los representantes de cada una de las CRC, más dos representantes de la SPU y dos de la SECyT; anteriormente la CNC estaba bajo la órbita del CIN y compuesta por siete rectores titulares y siete suplentes, por cada región. Esta modificación indica la reapropiación del instrumento de política por parte de organismos gubernamentales. Anteriormente, la conformación de la CNC constituía una versión reducida del propio CIN; con la nueva disposición el vínculo entre funcionarios del Estado y autoridades universitarias se estrecha e insta a lograr un consenso entre actores más diversos.

Las funciones de la CNC pasaron a ser las de: a) definir criterios homogéneos para la aplicación de las pautas de categorización; b) asesorar y supervisar en la aplicación de dichas pautas; c) auditar la aplicación de las pautas de categorización; y d) dictaminar en los recursos de apelación que se planteen contra las resoluciones de las CRC. Anteriormente, algunas de estas funciones las llevaba a cabo directamente el CIN a través de alguna de sus comisiones; a partir de la modificación en la integración y en las funciones de la CNC, la SPU y la SECyT adquirieron una presencia que no poseían anteriormente en un órgano decisorio central para el Programa.

También se modificó la composición de las CRC, éstas pasaron a estar integradas por siete miembros (anteriormente era uno por universidad): tres representantes de la región, uno de los cuales la presidía e integraba la CNC en representación de la misma; dos representantes de la CNC que no debían pertenecer a la misma región y dos representantes de la SPU. Las funciones de las CRC pasaron a ser: a) coordinar los procesos de categorización de los docentes–investigadores; b) conformar los Comités de Evaluadores y c) asignar las categorías propuestas por los Comités de Evaluadores.

Aquí se advierte, por un lado, la necesidad de hacer más ágil el funcionamiento de las comisiones regionales y por eso la disminución del número de integrantes y, la designación de representantes de la SPU también dentro de las CRC, órgano que al igual que la CNC, estaba anteriormente bajo la supervisión única de las propias universidades. Por el otro, se observa la centralidad que adquieren las CRC —y en ellas las universidades— a partir de reunir las funciones decisivas para el desarrollo de la categorización; prácticamente, la aplicación de la etapa clave del Programa como lo es el proceso de evaluación se reduce a la decisión y selección de los miembros que componen cada CRC.

La reforma significativa reside en que quedó en manos de los Comités de Evaluadores por área disciplinar la evaluación de todos los postulantes, independientemente de la categoría solicitada. Anteriormente existían tres tipos de Comités Evaluadores: aquellos conformados por la CNC para designar las

categorías I y II; aquellos constituidos por las CRC para asignar las categorías III y IV y, aquellos creados por las universidades para otorgar la categoría V.

En este sentido puede señalarse que se produce un proceso de «contextualización» de la evaluación: un órgano regional conforma una comisión para evaluar a postulantes de una misma región, teniendo en cuenta las condiciones y posibilidades de la actividad de docencia e investigación en la zona; adecúa la evaluación no sólo a la especificidad de cada institución sino también a las condiciones institucionales en las que se investiga en cada región del país.

5.2. LAS HERRAMIENTAS Y LA PÉRDIDA DE VALOR DEL INCENTIVO ECONÓMICO

Como resultado del proceso de categorización convocado en el año 2004, la suma de incentivados ascendió de 16.545 docentes–investigadores a 19.778 en 2005, es decir que el número de incentivados aumentó un 19,5 % (SPU, 2006). Por su parte, el presupuesto asignado al Programa entre 2004 y 2008 estuvo compuesto por los siguientes montos:

Tabla 2.

Fondos asignados por Leyes de Presupuesto Nacional al Programa de Incentivo a los Docentes–Investigadores

89

| Año | Programa de Incentivos Docentes–Investigadores |
|------|--|
| 2004 | 65.918.827 pesos ⁷ |
| 2005 | 59.023.600 pesos |
| 2006 | 69.600.000 pesos |
| 2007 | 89.000.000 pesos |
| 2008 | 74.362.295 pesos |

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios SPU (2000–2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

Como puede advertirse, en el año 2007 el financiamiento asignado para el funcionamiento del Programa de Incentivos se elevó significativamente en relación al año anterior, específicamente en un 28 %. Este aumento estuvo directamente relacionado con el pago de las cuotas del incentivo correspondientes al año 2006 a los nuevos incentivados de la convocatoria iniciada en 2004, que sumaron 2946 nuevos docentes–investigadores. No obstante, en relación al salario docente, el aumento en el monto total asignado al Programa no se reflejó en la proporción que representó el incentivo económico.

García Fanelli (2010) afirma que el incentivo tiene un impacto mucho menor que antes, particularmente si se tiene presente el porcentaje de incremento que el mismo supone sobre los salarios docentes. Concretamente, lo que sucedió entre 2003 y 2008 es que el monto del incentivo económico no creció a la par de las remuneraciones y se distribuyó entre un mayor número de investigadores.

El monto que percibe cada docente-investigador incentivado, depende del valor índice definido cada año según la cantidad de beneficiarios, la cantidad de horas que dedican a la docencia y a la investigación y la categoría que poseen. En función de esta información y del crédito presupuestario estipulado para el Programa se define, entonces, el valor del coeficiente, el cual sirve para determinar el monto a percibir por cada docente-investigador. Debido a la política de descentralización salarial introducida en 1992 por la cual las universidades nacionales pueden fijar su propia escala de remuneraciones y a la variabilidad de la misma producto de la antigüedad, del cargo y de la dedicación horaria, resulta complejo brindar una aproximación sencilla sobre cuánto representa el incentivo económico respecto del salario docente. No obstante, García Fanelli (2005) ensayó una situación hipotética y comparó el monto percibido para cada CEI con las tres posibles dedicaciones a la investigación, la remuneración promedio de cada cargo con dedicación exclusiva y 15 o 10 años de antigüedad. Los resultados arrojaron que para 2001 el incentivo representaba en promedio para las categorías I y II un 54% del salario, para la III un 30 %, para la IV un 33 % y para la V un 25 %.

Tomando como base esta aproximación, se realizó un ejercicio similar y se elaboró la siguiente tabla con el objeto de mostrar cuánto representó el monto económico del Programa de Incentivos en relación al salario docente para algunas categorías y para las dedicaciones exclusivas y semi-exclusivas.

Tabla 3.

Proporción monto incentivo/salario docente universitario bruto con antigüedad promedio, 2004

| Cargo/Dedicación | CEI | Remuneración Bruta en pesos⁸ | Dedicación a la investigación | Monto incentivo en pesos⁹ | Porcentaje monto incentivo sobre remuneración |
|--------------------------------------|------------|--|--------------------------------------|---|--|
| Titular Exclusiva | I | 2382 | 1 | 870 | 37 % |
| | II | | | 580 | 34 % |
| Asociado Exclusiva | I | 2210 | | 870 | 39 % |
| | II | | | 580 | 26 % |
| Adjunto Exclusiva | I | 1880 | | 870 | 46 % |
| | II | | | 580 | 31 % |
| J.T.P. Exclusiva | III | 1664 | | 377 | 23 % |
| | IV | | | 319 | 19 % |
| Ayudante 1ª Exclusiva | IV | 1508 | | 319 | 21 % |
| | V | | | 232 | 15 % |
| Titular Semi-exclusiva | I | 948 | 2 | 348 | 37 % |
| | II | | | 232 | 25 % |
| Asociado Semi-exclusiva | I | 889 | | 348 | 39 % |
| | II | | | 232 | 26 % |
| Adjunto Semi-exclusiva | I | 733 | | 348 | 47 % |
| | II | | | 232 | 32 % |
| J.T.P. Semi-exclusiva | III | 630 | | 150,8 | 24 % |
| | IV | | | 127,6 | 20 % |
| Ayudante de 1ª Semi-exclusiva | IV | 567 | | 127,6 | 23 % |
| | V | | | 92,8 | 16 % |

Fuente: elaboración propia, Anuario SPU 2010, al Manual de Incentivos 2003 y a Res. SPU N° 175 /05.

Como puede observarse, aún en el año 2004 —año en que se llama a una nueva convocatoria para categorizar— el porcentaje que representa el monto económico en relación al salario docente universitario promedio ya ha descendido en relación al año 2001. Para los cargos de profesor Titular, Asociado o Adjunto con dedicación exclusiva, categorías I o II y dedicación 1 en el Programa, el incentivo representaba entre un 26 % y un 46 % del salario docente mensual; mientras que para los cargos auxiliares de J.T.P. o Ayudante

de Primera, con dedicación exclusiva, categorías III, IV o V y dedicación 1, el incentivo representaba entre un 15 % y un 23 %. Por su parte, para los cargos de profesor con dedicación semi-exclusiva, categorías I o II y dedicación 2, el monto representaba entre un 25 % y un 47 %; mientras que para los cargos de auxiliar, categorías III, IV y V y dedicación 2, el monto representaba entre un 16 % y un 24 % del salario docente mensual.

De lo anterior se desprende que las categorías superiores, las dedicaciones exclusivas y los cargos de profesor son las combinaciones que dan origen a una proporción mayor del monto del incentivo. No obstante, ya en 2004 la proporción que representaba el incentivo comenzó a descender, razón por la cual se afirma que en el Programa de Incentivos comienzan a adquirir mayor valor los recursos de prestigio y «poder académico» en relación al recurso económico.

Más arriba se mencionó que en el campo de la ciencia, los investigadores buscaban adquirir capital científico, una especie específica de capital simbólico que les confiere «poder» dentro de un campo. Nuevamente en este trabajo, se retoma dicha concepción para interpretar las herramientas del Programa de Incentivos. Según Bourdieu, existen dos especies de capital científico: poder temporal o político —definido más arriba— y prestigio personal, es decir, un poder específico que es más o menos independiente del primero según los campos y las instituciones, y que se basa, casi exclusivamente, en el reconocimiento del conjunto de los pares (Bourdieu, 2008). En este trabajo se afirma que la categoría equivalente de investigación que otorgaba el Programa de Incentivos se fue convirtiendo en un recurso valioso dentro de los diversos campos científicos, incluso superando la preeminencia que en sus orígenes tuvo como incentivo el monto económico.

6 LA TERCERA MODIFICACIÓN: EL NUEVO MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE 2008

Cumplidos quince años de vigencia del Programa de Incentivos, en noviembre de 2008, el Ministerio de Educación dictó la Resolución N° 1879 por la cual se aprueba el nuevo Manual. Producto de esta decisión, a inicios de 2009, el Secretario de la SPU, Alberto Dibbern y el Secretario de Articulación Científico-Tecnológica¹⁰ (SACT) Alejandro Ceccatto del MINCYT, dictan una resolución por la cual se convocó a una nueva Categorización de docentes-investigadores.

La Cuarta Convocatoria de Categorización 2009 estuvo dirigida a un amplio número de destinatarios: a aquellos docentes investigadores que quisieran ingresar o reingresar al Programa de Incentivos, que tuvieran una categoría asignada

en la convocatoria de 1998 y desearan continuar en el Programa o que tuvieran una categoría asignada en la Convocatoria de 2004 y quisieran modificarla.

La técnica que operacionalizaba el instrumento fue ligeramente transformada. Los cambios más relevantes se centraron en la materia de evaluación: se subieron los índices para alcanzar cada categoría, elevándose el puntaje necesario para acceder, sobre todo, a la CEI II, se modificaron los «requisitos cualitativos de la categorización», precisándose cuantitativamente algunas cuestiones y se redefinieron los puntajes de la Grilla de evaluación. En este marco, también fue elaborada por la CNC, en consulta con los secretarios de las Secretaría de Ciencia y Técnica de las universidades nacionales un documento conocido como «Grilla de mínimos y máximos». El mismo fue remitido a las CRC y fue recomendado su empleo durante los procesos de categorización a fin de homogeneizar criterios en todas las regionales. Al no ser una disposición ni reglamentación obligatoria, cada CRC decidió su uso parcial o total. En los hechos, las CRC que utilizaron esta Grilla provocaron una reducción de la subjetividad de los evaluadores limitando los criterios de evaluación a aquellos directamente definidos por la misma.

6.1. PROFUNDIZACIÓN DE LA PÉRDIDA DE RELEVANCIA DEL INCENTIVO ECONÓMICO COMO HERRAMIENTA

Hacia el año 2008, momento en que se abre una nueva convocatoria a categorización, se acentúa la caída del valor del monto económico que representaba el incentivo. Si bien se produjo un aumento en el presupuesto destinado al funcionamiento del Programa en 2009, se profundizó la tendencia a la disminución de la proporción que el incentivo representaba en relación al salario docente.

Tabla 4.

Fondos asignados por Leyes de Presupuesto Nacional al Programa de Incentivo a los Docentes–Investigadores

| Año | Programa de Incentivos Docentes–Investigadores |
|------|--|
| 2008 | 74.362.295 pesos |
| 2009 | 90.000.000 pesos |
| 2010 | 95.000.000 pesos |
| 2011 | 90.000.000 pesos |

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios SPU (2008, 2009, 2010, 2011).

A continuación se presenta la Tabla 5, en donde se muestra el porcentaje promedio que representaba el monto del incentivo sobre el salario docente en 2009 para algunos cargos y dedicaciones.

Tabla 5.

Proporción monto incentivo/salario docente universitario bruto con antigüedad promedio, 2009.

| Cargo/Dedicación | CEI | Remuneración Bruta en pesos ¹¹ | Dedicación a la investigación | Monto incentivo en pesos ¹² | Porcentaje monto incentivo sobre remuneración |
|--------------------------------------|-----|---|-------------------------------|--|---|
| Titular Exclusiva | I | 8273 | 1 | 915 | 11 % |
| | II | | | 610 | 7 % |
| Asociado Exclusiva | I | 7601 | | 915 | 12 % |
| | II | | | 610 | 8 % |
| Adjunto Exclusiva | I | 6515 | | 915 | 14 % |
| | II | | | 610 | 9 % |
| J.T.P. Exclusiva | III | 5946 | | 396,5 | 7 % |
| | IV | | | 335,5 | 6 % |
| Ayudante 1ª Exclusiva | IV | 5171 | | 335,5 | 6 % |
| | V | | | 244 | 5 % |
| Titular Semi-exclusiva | I | 3817 | 2 | 366 | 10 % |
| | II | | | 244 | 6 % |
| Asociado Semi-exclusiva | I | 3507 | | 366 | 10 % |
| | II | | | 244 | 7 % |
| Adjunto Semi-exclusiva | I | 3006 | | 366 | 12 % |
| | II | | | 244 | 8 % |
| J.T.P. | III | 2743 | | 158,6 | 6 % |
| | IV | | | 134,2 | 5 % |
| Ayudante de 1ª Semi-exclusiva | IV | 2385 | | 134,2 | 6 % |
| | V | | | 97,6 | 4 % |

Fuente: elaboración propia en base al Anuario SPU 2010, al Manual de Incentivos 2008 y a Res. N° 337 /09.

Para el año 2009 el porcentaje que representó el monto económico del Programa de Incentivos en relación al salario docente disminuyó de manera notable. Asimismo, en general, dicho porcentaje fue mínimo, independientemente de la categoría, la dedicación o el cargo del docente-investigador. Como muestra el cuadro, para los cargos de profesor, con dedicación exclusiva, categorías I o II y dedicación 1 en el Programa, el incentivo representó entre un 7 % y un 14 % del salario docente mensual; mientras que para los cargos auxiliares, con dedicación exclusiva, categorías III, IV o V y dedicación 1, el incentivo representó entre un 5 % y un 7 %. Por su parte, para los cargos de profesor con dedicación semi-exclusiva, categorías I o II y dedicación 2, el monto significó entre un 6 % y un 12 %; mientras que para los cargos de auxiliar, categorías III, IV y V y dedicación 2, el monto significó entre un 4 % y un 6 % del salario docente mensual.

A pesar de la transformación de una de las herramientas centrales del Programa de Incentivos, como lo es el monto económico, en el llamado a Categorización del año 2009 se presentaron 30.723 docentes-universitarios a nivel nacional, lo que significó un record histórico, superando ampliamente las cifras registradas en las tres categorizaciones efectuadas con anterioridad; más aún, el 46 % de los solicitantes fueron nuevos ingresantes.

De este modo, se advierte que el Programa, luego de transcurridos casi dos décadas desde su primera implementación, transformó una de las herramientas que se había considerado fundamental para lograr un cambio en el comportamiento del investigador universitario. Por su parte, frente a esta reducción del peso relativo que representa el incentivo económico, se afirma que son otras las razones que motivan al docente universitario a participar del Programa, fundamentalmente el prestigio y el «poder académico».

6.2. LA CONVOCATORIA ESPECIAL EN 2011

En Agosto de 2011, mediante la resolución N° 1234 de la SPU y N° 19 de la SACT se aprobó el llamado a convocatoria de 2011. Esta convocatoria tuvo un carácter especial, ya que sólo podían participar de la misma docentes-investigadores que: a) hubieran retornado al país y al ámbito universitario a través de programas oficiales de reinserción implementados por las universidades u organismos oficiales de ciencia y tecnología; b) no tuvieran una categoría vigente; c) nunca obtuvieron una categoría o perdieron la misma por no presentarse en las convocatorias anteriores; d) no se hubieran presentado en 2009 por no cumplir con la exigencia relativa al cargo docente mínimo necesario para obtener una categoría superior, requisito exceptuado posteriormente. Efectivamente dicha

convocatoria se abrió en el mes de Octubre de 2011, obteniendo una amplia participación que alcanzó los 5539 postulantes, superando las expectativas de la Coordinación del Programa. A diferencia de lo sucedido en anteriores convocatorias a categorización, el Manual de Procedimientos, es decir, la técnica que operacionaliza el instrumento permaneció sin modificaciones. Asimismo, las herramientas centrales del Programa continuaron siendo el prestigio, el poder en materia académica y el monto económico, este último mantuvo su baja proporción respecto al salario docente.

7 COMENTARIOS FINALES

En este trabajo se ha demostrado que indagar en los instrumentos, técnicas y herramientas de una política pública permite advertir las transformaciones de la misma a lo largo del tiempo. El caso presentado muestra cómo a través de modificaciones en la técnica y en las herramientas se transformó la naturaleza de un instrumento de la política científico tecnológica universitaria. Al respecto, surgen algunas consideraciones que merecen ser destacadas.

Por un lado, el análisis permitió advertir la transformación de la relevancia de las herramientas del instrumento. La primera versión del Programa configuró un instrumento que poseía como herramientas centrales para lograr los propósitos de la política, la distribución de un monto económico, que representaba un porcentaje importante del salario docente universitario, y de una categoría de investigación. De este modo, el Programa constituyó la principal vía de acceso a recursos económicos y prestigio para la comunidad de docentes–investigadores del conjunto de universidades públicas del país. No obstante, desde 1997, a partir de la creación de un Banco de Evaluadores a nivel nacional integrado por las categorías I y II, el Programa comenzó a distribuir, además de dinero y prestigio, «poder» en materia académica para decidir sobre los pares. Se conformó oficialmente y se le otorgó visibilidad a un grupo reducido de docentes–investigadores que se encargarían de aplicar los criterios de evaluación que estipulaba el Programa.

Por su parte, el monto económico empezó a perder peso en relación al salario del docente universitario. Mientras que, durante los primeros años la cuota del incentivo representaba una suma cuantiosa en relación al sueldo del docente investigador, hacia 2009 dicho porcentaje descendió de manera notable, provocando una transformación decisiva del instrumento: si bien continúa representando «la zanahoria» en materia de investigación universitaria,

las herramientas que incentivaban a participar del Programa comenzaron a ser el prestigio y «poder» en materia académica antes que el monto económico. Tal es así que, tanto en la cuarta convocatoria de 2009 como en la convocatoria especial de 2011, el número de postulantes para ingresar, mantener o acceder a una categoría superior, excedió marcadamente las expectativas de las autoridades del Programa dando cuenta de que el interés en el recurso económico no fue la única motivación para presentarse.

De lo anterior se desprende que esta transformación provocó un cambio en el contenido de la política. Si bien la política que dio origen al Programa estipuló que a través del mismo se buscaba «la simultánea contribución al mejoramiento de los ingresos de los docentes universitarios», luego de dos décadas de su creación el monto económico dejó de ser la herramienta central, ya que pasó a representar una proporción mínima del salario docente. La herramienta principal resulta ser el prestigio y el acceso a ámbitos de decisión —como comisiones de evaluación— que otorga la categoría equivalente de investigación.

Por otro lado, a partir de las sucesivas modificaciones de la técnica que operacionalizaba el instrumento, los actores intervinientes en la aplicación del Programa fueron afectados en sus tareas y responsabilidades. Las modificaciones muestran que el sistema de evaluación a nivel individual, es decir, el proceso de categorización, fue la cuestión más discutida del Programa. Por su parte, cada reforma del Manual implicó una redistribución de poder entre los distintos actores; fundamentalmente, en 1997, las autoridades universitarias —representadas en el CIN— se apoderaron del Programa de Incentivos a través de la creación de una comisión nacional que funcionó bajo su dependencia, sin participación de la SPU. Recién en 2003, con el nuevo Manual, nuevamente la SPU logró mayor participación en la gestión del instrumento de política mediante el traspaso de la CNC a su órbita y la incorporación de representantes en las CRC. Por su parte, las universidades siguieron detentando un poder significativo mediante la modificación de las funciones de las CRC.

De este modo, las universidades se convirtieron en un actor decisivo —más que en sus orígenes— en la implementación del Programa, sin su participación y compromiso el mismo podría fracasar en alcanzar sus objetivos. De allí que, se afirme que la vigencia del Programa se explica por la aprobación que reúne entre las autoridades universitarias. De igual modo, puede deducirse de lo anterior que las universidades han desarrollado fuertes intereses vinculados al Programa y, por ello, se han constituido en las principales defensoras de su continuidad.

Las transformaciones mencionadas, además de exhibir cómo algunos cambios en el instrumento pueden conllevar a modificar la política, conducen al

planteamiento de dos interrogantes claves. ¿El Programa de Incentivos constituye un instrumento del gobierno nacional para promover la investigación en las universidades públicas o se ha convertido en un instrumento que las propias autoridades universitarias utilizan para incidir sobre los criterios de evaluación de la actividad académica de su plantel docente, obtener fondos y «medirse» unas y otras con el mismo parámetro en materia de prestigio en investigación? ¿Luego de dos décadas de implementación del Programa es posible suponer que el objetivo de aumentar la investigación en las universidades públicas ha sido alcanzado, cuáles deberían ser los «nuevos» objetivos de la política?

NOTAS

¹ Desde diciembre de 2007, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT).

² Como fue previamente mencionado, dentro de las distintas interpretaciones que sustentan el análisis de los instrumentos de políticas públicas, existe un enfoque que considera a las instituciones como instrumentos (Hood, 2007). Lascoumes y Legales (2007) adhieren —en parte— a esta corriente al afirmar que los instrumentos son instituciones, entendidas a través de la noción de Powell y Di Maggio (1991) como un conjunto más o menos coordinado de normas y procedimientos que gobiernan la interacción y el comportamiento de actores y organizaciones. De este modo, los autores sostienen que las instituciones proveen un marco estable, dentro del cual la anticipación reduce la incertidumbre y estructura la acción colectiva.

³ El CIN fue creado por decreto del presidente Raúl Alfonsín en diciembre de 1985. Durante sus primeros diez años de vida, nucleó, exclusivamente, a las universidades nacionales que, voluntariamente y en uso de su autonomía, se adhirieron a él como organismo coordinador de políticas universitarias. A partir de la sanción de una la nueva Ley de Educación Superior en 1995,

se incorporaron los institutos universitarios y las universidades provinciales reconocidas por la Nación. El CIN es órgano de consulta obligada en la toma de decisiones de trascendencia para el sistema universitario argentino. Junto con el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y representantes de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), integra el Consejo de Universidades, que preside el Ministro de Educación de la Nación. Son órganos de Gobierno del CIN: el Plenario, el Comité Ejecutivo, el Presidente y el Vicepresidente.

⁴ Primero fue la SPU quien revisó —a través de un Comité de Pares central— las categorías A y B otorgadas, pero esta revisión no fue aceptada por las universidades, con lo cual se realizó una nueva revisión, a cargo de la SPU y el CIN de manera conjunta, a través de una Comisión Mixta (Prati, 2003).

⁵ En este cargo fue designada la Licenciada Cristina Palacios, quien estaba trabajando en la administración del Programa desde los orígenes del mismo. Al momento de escribirse este artículo, Palacios continúa en el cargo.

⁶ Las regiones eran siete: Noreste, Noroeste, Centro Este, Centro Oeste, Metropolitana, Bonaerense y Sur y fueron delimitadas por re-

solución del MCE en 1995, a través de la cual se crearon los CPRES. Estos fueron creados por el artículo 10 de la LES y constituyen una institución peculiar, dado que reúnen a todos los actores de la Educación Superior argentina: universidades nacionales y privadas, gobierno nacional y gobiernos provinciales.

⁷ 1.059.427 de pesos corresponden a lo asignado para el proceso de categorización iniciado en 2004.

⁸ Corresponde a la Remuneración Bruta en pesos argentinos con una antigüedad promedio según año 2004 (Anuario SPU, 2010:197).

⁹ Este monto surge de multiplicar el índice estipulado por el Manual de Procedimientos del año 2003 según cada CEI y dedicación horaria,

por el valor índice del año 2004 que fue de 5,8 pesos argentinos.

¹⁰ Con la elevación de la SECyT al rango de Ministerio, se aprobó la Resolución 363/2008 por la cual se modifica el artículo N° 2 referido a la Autoridad de Aplicación del Programa y se faculta al MINCYT a designar dicha función a la secretaría correspondiente.

¹¹ Corresponde a la Remuneración Bruta en pesos argentinos con una antigüedad promedio según año 2008 (Anuario SPU, 2010:197).

¹² Este monto surge de multiplicar el índice estipulado por el Manual de Procedimientos del año 2008 según cada CEI y dedicación horaria, por el valor índice del año 2008 que fue de 6,1 pesos argentinos.

BIBLIOGRAFÍA

Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura.* Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

Bemelmans–Vidéc, M.L.; Rist, R.C. y Vedung, E.O. (eds.) (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). New Jersey: Transaction Books.

Bezes, P. (2007). «The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low–Profile Instrument». *Governance*, 20(1), pp. 23–56.

Bourdieu, P. (1992). «El campo científico». *Revista Redes* N° 2, vol. 1, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, pp. 131–160.

Bourdieu, P. (2003). *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad.* Barcelona: Anagrama.

Bourdieu, P. (2008). *Los usos sociales de la ciencia*, 1° ed. 3° reimp. Buenos Aires: Nueva Visión.

Carullo, J.C. y Vacarrezza, L. (1997). «El incentivo a la investigación universitaria como instrumento de promoción y gestión de la I+D». *Redes*, Vol. IV, N° 10, pp. 155–178.

Chiroleu, A. e Iazzeta, O. (2005). «La Reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes». En: Rinesi, E. Soprano, G. y Suas-

nábar, C. *Universidad, reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil* (comp.). Prometeo/UNGS: Buenos Aires.

Etzkowitz, H. (2001). «The Second Academic Revolution and the Rise of Entrepreneurial Science». *IEEE Technology and Society Magazine*, Vol. 20, Issue 2: pp. 18–29.

Fernández Berdaguer, M.L. y Vaccarezza, L. (1996). «Estructura social y conflicto en la comunidad científica universitaria: la aplicación del programa de incentivos para docentes investigadores en las universidades argentinas». En: *Ciencia y sociedad en América Latina*, (ed.) Albornoz, M., Kreimer, P. y Glavich, E., Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 250–264.

García Fanelli, A. (2005). *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamientos frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño–y–Dávila.

García Fanelli, A. (2007). «La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: Alcances y limitaciones de las políticas de asignación». *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 16 N° 1 (enero–marzo), pp. 7–29. Disponible en <<http://revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/viewFile/3559/3457>> (consultado 15/11/2011).

García Fanelli, A. (2012). «Financiación de la Educación Superior Argentina: Cambios y continuidades entre los años 90 y la primera década del 2000». *Educación Superior y Sociedad*, 16(1), pp. 16–36. Disponible en <<http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/view/388/326>> (consultado 02/02/2013).

Hood, C. (2007). «Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades». *Governance*, 20(1), pp. 127–144.

Howlett, M., Ramesh, M., y Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 163). Toronto: Oxford University Press.

Howlett, M. (2005). «What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles». En: Eliadis, P., Hill, M.M. y Howlett, M. *Designing government: from instruments to governance*. Canada: McGill–Queen’s Press–MQUP, pp. 31–50.

Lascoumes, P. y Le Gales, P. (2007). «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments–From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, N° 1, pp. 1–21.

López, A. (2002). «Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Económico: Una Interpretación del Caso Argentino», Tesis de Doctorado en Economía, Universidad de Buenos Aires.

Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. México: Ariel.

Oszlak, O. (1999). «De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado». *Nueva sociedad*, 160, pp. 81–100.

Palacios, C., Curti, C. y Alonso, A. (1996). «El programa de incentivos a tres años de su creación». *La Universidad, Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, Año III, Nº 7, Ministerio de Cultura y Educación: Buenos Aires, pp. 3–8.

Palier, B. (2007). «Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France». *Governance*, 20(1), pp. 85–107.

Prati, M. (2003). «El programa de incentivos a los docentes investigadores: formulación, implementación e impacto». Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires.

Powell, W. y Di Maggio, P. (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Sanllorenti, P. (2003). «El Modelo Neoliberal en las Universidades Nacionales: La Maldición de los Incentivos a los Docentes Investigadores». CONADU. Disponible en <http://www.adum.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2008/03/maldicion_incentivos_docentes_investigadores.pdf> (consultado 21/03/2011).

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 1996.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 1999–2003.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2000–2004.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2005.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2006.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2007.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2008.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2009.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2010.

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario de Estadísticas Universitarias 2011.

NORMATIVA CONSULTADA

Jefatura de Gabinete de Ministros. Decisión Administrativa Nº 665/97. El procedimiento de categorización iniciado en 1994 concluirá el 31 de diciembre de 1997.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Resolución N° 811/2003. UNIVERSIDADES NACIONALES – Manual de Procedimientos. Apruébase un nuevo Manual de Procedimientos. Disposiciones generales. Condiciones para participar del Programa. Asignación de fondos.

Ministerio de Educación. UNIVERSIDADES NACIONALES. Resolución 363/2008. Modifícase el Artículo 2 del Manual de Procedimiento.

Ministerio de Educación. UNIVERSIDADES NACIONALES. Resolución 1879/2008. Apruébase un nuevo Manual de Procedimientos.

Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Secretaría de Articulación Científico Tecnológica. Resolución Conjunta N° 1234/2011 y N° 19/2011. Llamado a Convocatoria Especial.

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 2427/93, Buenos Aires, 19/11/93. Creación del Programa de Incentivos a Docentes–Investigadores de Universidades Nacionales.

Secretaría de Políticas Universitarias. Resolución N° 244 / 04 – 20 septiembre 2004 Programa de Incentivos. Valor Índice 2003.

Secretaría de Políticas Universitarias. Resolución N° 175/05 – 3 junio 2005. Programa de Incentivos. Valor Índice 2004.

Secretaría de Políticas Universitarias. Resolución N° 337/09 – 23 abril 2009. Programa de Incentivos. Valor Índice 2008.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Sarthou, Nerina (2014). «Entendiendo la política pública a través de sus instrumentos: el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales», *DAAPGE*, año 14, N° 22, 2014, pp. 71–102. Santa Fe, Argentina: UNL.
