

(S)

ESTADO
Y POLÍTICA(S)

El Programa de Incentivos

Formulación, implementación y efectos de una
política universitaria en la Argentina

Marcelo Prati



EDICIONES
DE LA FAHCE

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

IdIHCS
CONICET

Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales



El Programa de Incentivos

Formulación, implementación y efectos de una
política universitaria en la Argentina

Marcelo Prati



2024

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: Federico Banzato

Tapa: Sara Guitelman

Editor por Ediciones de la FaHCE: Francisco Ardiles

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

©2024 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-2459-9

Colección Estado y política(s), 3

Cita sugerida: Prati, M. (2024). *El Programa de Incentivos: Formulación, implementación y efectos de una política universitaria en la Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación ; IdIHCS. (Estado y política(s) ; 3). <https://doi.org/10.24215/978-950-34-2459-9>

Disponible en <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/250>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decana

Ana Julia Ramírez

Vicedecano

Martín Legarralde

Secretario de Asuntos Académicos

Hernán Sorgentini

Secretario de Posgrado

Fabio Espósito

Secretario de Investigación

Marcelo Starcenbaum

Secretario de Extensión Universitaria

Jerónimo Pinedo

Prosecretaria de Publicaciones y Gestión Editorial

Verónica Delgado

**Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias
Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET)**

Director

Juan Antonio Ennis

A la memoria de Pedro Krotsch (1942-2009)

Índice

<u>Presentación</u>	
<u>Antonio Camou.....</u>	<u>11</u>
<u>Capítulo 1. Introducción.....</u>	<u>17</u>
<u>Objetivos y modos de abordaje.....</u>	<u>21</u>
<u>Principales estudios sobre el Programa de Incentivos</u>	<u>23</u>
<u>Contenido de los capítulos</u>	<u>43</u>
<u>Años 2003-2023.....</u>	<u>46</u>
<u>Capítulo 2. Estrategia teórico-metodológica.....</u>	<u>49</u>
<u>Conceptos teóricos</u>	<u>51</u>
<u>Aspectos metodológicos.....</u>	<u>77</u>
<u>Capítulo 3. Políticas universitarias de investigación</u> <u>en América Latina y en Argentina en los 90</u>	<u>93</u>
<u>El surgimiento del Estado evaluador</u>	<u>94</u>
<u>Políticas de investigación en América Latina</u> <u>durante los años 90</u>	<u>98</u>
<u>La instalación del Estado evaluador en Argentina.....</u>	<u>108</u>
<u>Profesión académica en Argentina</u>	<u>112</u>
<u>Relación CONICET/universidades</u>	<u>119</u>

Capítulo 4. La normativa del Programa de Incentivos	137
<u>El decreto de creación</u>	<u>138</u>
<u>El <i>Manual de Procedimientos</i> de 1997.....</u>	<u>145</u>
<u>Reformulación del <i>Manual de Procedimientos</i> en 2003.....</u>	<u>158</u>
Capítulo 5. Génesis e implementación del Programa de Incentivos en el nivel nacional 1993-2003: Marchas, contramarchas y desvíos.....	165
<u>El Programa de Incentivos en el marco de la política universitaria</u>	<u>166</u>
<u>Los orígenes del Programa</u>	<u>169</u>
<u>El Programa en cifras: 1994 – 2003.....</u>	<u>175</u>
<u>Mapa de los actores relevantes para el Programa de Incentivos</u>	<u>195</u>
<u>Conflictos iniciales en torno a la categorización.....</u>	<u>206</u>
<u>Hacia la reformulación del Programa</u>	<u>225</u>
<u>Auditoría técnica de 1999 a cargo de la ANPCYT</u>	<u>235</u>
<u>Años 1999-2003.....</u>	<u>238</u>
<u>Síntesis de los principales hitos del Programa de Incentivos en el nivel nacional en el período 1993-2003</u>	<u>240</u>
Capítulo 6. El Programa de Incentivos en las universidades: Análisis de tres casos.....	247
<u>Consideraciones teórico-metodológicas acerca de las fuentes utilizadas</u>	<u>248</u>
<u>Caso UNCPBA.....</u>	<u>251</u>
<u>Caso UNT.....</u>	<u>272</u>

Caso UNLP.....	305
Síntesis comparativa: el Programa de Incentivos en la estructura intermedia del sistema universitario a partir del análisis de los casos UNCPBA, UNT y UNLP.....	355
Capítulo 7. El Programa de Incentivos en las disciplinas: Análisis de dos casos	363
Consideraciones teórico-metodológicas acerca de la encuesta.....	364
Caracterización de los académicos de física e historia	368
Opiniones de físicos e historiadores acerca del Programa de Incentivos	404
Síntesis comparativa: el Programa de Incentivos y la profesión académica en la base del sistema a partir del análisis de dos disciplinas (física e historia).....	448
Capítulo 8. Conclusiones	463
Interacciones durante la primera década de implementación del Programa de Incentivos	463
Efectos del Programa de Incentivos.....	471
El Programa de Incentivos y las carreras de investigación en las universidades nacionales	481
Posdata: 2003 y después	489
Política universitaria pos-2003: relación Estado/universidades	489
Programa de Desarrollo de Recursos Humanos Académicos (2005).....	494
Política científico-tecnológica pos-2003: el CONICET	497

<u>Discontinuidad en el Programa de Incentivos: el monto del incentivo.....</u>	<u>502</u>
<u>Continuidad en el Programa de Incentivos: las categorizaciones</u>	<u>505</u>
<u>Taller sobre el Programa de Incentivos CIN / SPU / MINCYT 2017</u>	<u>507</u>
<u>Reformulación trunca del Programa de Incentivos en 2019: el SIDIUN</u>	<u>511</u>
<u>Hacia la reformulación del Programa de Incentivos 30 años después: el PRINUAR</u>	<u>516</u>
<u>Anexo: Cuestionario para académicos.....</u>	<u>523</u>
<u>Documentos y publicaciones institucionales</u>	<u>535</u>
<u>Referencias bibliográficas.....</u>	<u>541</u>
<u>Quien escribe.....</u>	<u>565</u>

Presentación

El prólogo (o la presentación) de un libro no tiene que ser —dice Borges en cierto prefacio— una “forma subalterna del brindis”; más bien, puede ser considerado como “una especie lateral de la crítica”. No creo traicionar esta divisa si adelanto a los lectores que esta obra tiene, entre muchas otras cualidades, tres virtudes dignas de mención.

En primer lugar, el volumen culmina un largo, documentado y original proceso de indagación que el autor realiza en torno a una política universitaria con tres décadas de vigencia en nuestro país, que se ha convertido en una viga maestra de la estructura y la dinámica del llamado “Estado evaluador”. Tanto desde el punto de vista de su recorrido histórico —que llega hasta la actualidad a través de una valiosa Posdata— como desde una perspectiva sistemática, este trabajo centrado en el análisis pormenorizado del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores universitarios, muestra una inusual capacidad para articular el detalle revelador con la tendencia general, para integrar la voluminosa base empírica recolectada con la estilización argumental, y para mostrar el vínculo estrecho entre la panorámica política general con el mecanismo técnico que opera en un caso específico.

En segundo término, la obra constituye un sugerente modelo de abordaje de las relaciones entre políticas públicas, instituciones y actores que puede ser replicado en nuevas pesquisas en el ancho campo de la educación superior. En particular, el despliegue de tres

niveles de análisis que recorren estas páginas permite acceder —como bien señala Marcelo Prati en la Introducción— a un caso ilustrativo de las “posibilidades y limitaciones que enfrentan en el nivel nacional los diseñadores de políticas que intentan introducir cambios” en un sistema que goza de autonomía. Asimismo, la lectura crítica de este Programa posibilita observar la amplia gama de respuestas institucionales —en términos de adopciones, adaptaciones o resistencias— a través de las cuales las universidades intentan alinear sus propias políticas con “las oportunidades y las condicionalidades provenientes de medidas impulsadas desde el gobierno nacional”; pero también la política elegida nos habilita a hurgar en la más amplia, densa y variada base del sistema, prestando atención a las estrategias desplegadas por los docentes e investigadores que se desempeñan en las universidades, “quienes responden de manera creativa” a las variables condiciones en las que deben desarrollar su labor.

En tercer lugar, y de manera quizá más fundamental, estos aportes están unidos por una enérgica y consistente mirada “política” sobre las “políticas públicas” en torno a la educación superior, que el autor de estas páginas heredó —a la vez que recreó— de la obra pionera de Pedro Krotsch (1942-2009). Esta línea de trabajo prioriza un abordaje centrado en el carácter interactivo y negociado de las políticas públicas y de los procesos sociales que caracterizan a la universidad; de este modo, Prati recupera la complejidad de la implementación, focalizándose sobre la interacción conflictiva entre las políticas universitarias y su puesta en práctica en contextos institucionales específicos, inclinando la vista hacia los procesos desencadenados en instituciones concretas. Así, una contribución como la que nos ofrece está especialmente orientada a reconocer las diferentes formas de procesamiento de las políticas, asociadas con un agudo entendimiento de la realidad histórica y política de cada institución, con sus tradicionales formas de gobierno, con la constitución particular de las comunidades

disciplinarias (en el caso que nos ocupa, el esfuerzo comparativo entre una ciencia natural y otra social), y con los idiosincráticos arreglos de poder que las caracterizan.

En tal sentido, una perspectiva que hace hincapié en los modos de construcción, distribución y ejercicio de las relaciones entre poder y saber —como la desplegada en esta obra— nos ofrece un fértil abanico de preguntas, conjeturas y sospechas no solo para comprender una política universitaria específica, sino también para abordar problemas más generales sobre la educación superior.

En el marco de estas consideraciones, el libro nos recuerda una y otra vez que las políticas públicas son —como secuencias de decisiones y recursos— vectores de poder que impactan sobre la realidad social e institucional; pero también constituyen —en cuanto secuencias de signos y de señales— significantes que encarnan luchas, posiciones de sujeto o identificaciones ideológicas; que ambos planos estén indisolublemente unidos no debería hacernos pensar que caminan en la misma dirección. Así, por ejemplo, nada cuesta recordar una colorida y abundante serie de quejas, lamentaciones o impropiedades dirigidos por los académicos “contra” el Programa de Incentivos, a la vez que observábamos una sostenida concurrencia a los procesos de categorización y presentación de proyectos. Lejos de la documentada prudencia del autor, atento a matices y sutilezas propias de un análisis hecho a cabalidad, este presentador lo dirá con palabras más burdas: el Programa de Incentivos contribuyó de manera decisiva (junto con otras políticas que aquí huelga detallar) a crear una profesión académica masiva en las universidades argentinas que antes de la década del noventa prácticamente no existía. Y en las disciplinas de las humanidades y las ciencias sociales operó todavía un cambio más profundo: el pasaje de la antigua investigación individual —no pocas veces atravesada por las discrecionales relaciones entre maestro/a y discípulo/a— a la conformación de grupos y espacios colectivos de

indagación. No es poco para una política pública que suele ser más denostada que analizada, más ninguneada que valorada, más impugnada que reconocida.

Sin duda, esta rápida enumeración de razones justifica largamente la publicación de este trabajo, y en verdad nos enorgullece que el autor haya elegido la *Colección de Estado y política(s)* para darlo a la luz. Pero a la par de estos alegatos académicos también hay un motivo más personal por el cual me es especialmente grato escribir estas líneas. El libro está dedicado a la memoria de Pedro Krotsch, quien no solo introdujo a Marcelo Prati, a este prologuista, y a un nutrido, destacado y fraterno equipo de investigación en el estudio de la problemática universitaria, sino que también dirigió la tesis de doctorado de la que se deriva esta obra. La prematura muerte de Pedro dejó vacante esa tarea y Marcelo —con quien me unen largos años de amistad y de trabajo en común— me propuso generosamente que lo acompañara en el tramo final de ese periplo académico. Por supuesto, lo hice con el gusto y la certeza de quien aprende más del doctorando y de su labor, que por la convicción de poder aportar algo valioso en ese trayecto. Pero fue Pedro el primer gran lector de estas páginas, a la vez que el avezado timonel original de este barco, y es un acto de estricta justicia poética que los futuros lectores de este libro se encuentren con su nombre y con la fructífera estela de su obra al adentrarse en este volumen.

Aunque tal vez podemos dar una última vuelta de tuerca al recordar la cálida memoria de quien fuera el mentor original de esta investigación. Quizá podemos imaginar —como lo hace Borges en otro prefacio, en el emotivo prólogo a *El hacedor*— una escena imposible; una escena en la que un discípulo ya maduro vuelve hacia atrás el reloj de la historia para llevarle a su antiguo maestro —fallecido varios años antes— el libro que acaba de terminar.

Sin ninguna brizna de vanidad, pero con inocultable nostalgia, podemos observar entonces al maestro que “vuelve las páginas y lee con

aprobación” alguna línea, “acaso porque... ha reconocido su propia voz”. Habrá pues que dejar que corran las horas, los días, los meses y los años, que se confundan “nuestros tiempos”, y que la cronología se pierda “en un orbe de símbolos”, y “de algún modo será justo afirmar” que Marcelo le ha traído este libro a Pedro, y que Pedro “lo ha aceptado”.

Antonio Camou
Doctor en Ciencias Sociales
Profesor titular Departamento de Sociología (FaHCE/UNLP)

La Plata, diciembre de 2023

Capítulo 1

Introducción

El objeto de estudio abordado en el presente trabajo es el desarrollo del Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores de las Universidades Nacionales, componente central de la política de investigación universitaria implementada en la Argentina desde comienzos de la década de 1990. El Programa de Incentivos (en adelante, PI), creado en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, por decreto presidencial de noviembre de 1993 (aún hoy vigente, si bien con modificaciones), tiene por objetivo central promover el desarrollo de las actividades de investigación en las universidades nacionales (estatales), generando las condiciones para que los docentes universitarios que realizan tareas de investigación, así como los investigadores, típicamente los miembros de la carrera del investigador científico y tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que realizan tareas de docencia en las universidades, puedan incrementar su dedicación a las actividades académicas.

Con tal fin, el PI otorga un incentivo económico a aquellos docentes que cumplan ciertos requisitos: participar en un proyecto de investigación acreditado, dictar un cierto mínimo de horas de clases al año (parte, al menos, necesariamente en cursos de grado), y —lo que ha acarreado no pocas consecuencias— avenirse a participar en un

sistema de evaluación de sus antecedentes y su producción, la *categorización*, adicional al establecido en las universidades (los concursos), con lo que se accede a un escalafón paralelo al de los cargos docentes, conformado por una jerarquía de categorías equivalentes de investigación (CEI).¹

La creación del PI, así como el conjunto de las políticas universitarias desarrolladas en la Argentina a partir de comienzos de los años 90, pueden ser enmarcados en lo que se ha dado en llamar el *Estado evaluador* (Neave, 1988), una nueva forma de relación entre el Estado y las universidades originada en Europa occidental a comienzos de los 80, como respuesta a la sobrecarga de los presupuestos estatales de educación ante la masificación de la enseñanza universitaria. Los gobiernos seguirían financiando la educación superior, pero parte de ese financiamiento se asignaría de manera competitiva entre las universidades según la evaluación de su desempeño en el cumplimiento de objetivos de eficiencia y calidad; esto es, se trataba de trasladar modos de gestión del sector privado al sector público. Dentro de esos fondos adicionales se contemplaba la introducción de incentivos económicos a los académicos, los docentes e investigadores universitarios, también según los resultados de la evaluación de sus tareas.

Poco tiempo después, esta nueva forma de gobierno de las universidades hizo pie en América Latina que, salvando diferencias de magnitud, enfrentaba también el desafío de una educación superior en expansión en un contexto de restricciones presupuestarias. Desde mediados de los años 80, pero con mucha más fuerza a partir de los 90, se crearon en varios países latinoamericanos agencias estatales espe-

¹ En la normativa original del Programa (1993) las CEI o categorías eran cuatro (en orden descendente): A, B, C y D; a partir de la reformulación de 1997 se agrega una quinta categoría (la III), y se las identifica con números (también en orden descendente): I, II, III, IV y V.

cíficas de evaluación universitaria, y también programas de estímulos a los docentes, sobre todo tendientes a la promoción de las actividades de investigación. En 1984 se creó en México el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que otorgaba importantes recompensas económicas a los académicos más productivos en investigación, según un riguroso sistema de evaluación *ad hoc*. Inspirados de forma directa en esta política mexicana, se crearon en 1990 en Venezuela el Programa de Promoción del Investigador (PPI), y en 1993 el Programa de Incentivos (PI) argentino.

Si bien es relevante el contexto internacional, tanto el Estado evaluador como los programas de estímulos se implantaron en sistemas universitarios con una larga tradición en la mayoría de los países de América Latina, entre ellos Argentina, por lo que el resultado de tal implantación ha de explicarse también por factores locales, lo que dará lugar a historias diversas. En el caso argentino, el Estado evaluador en su sentido más amplio hará su aparición durante el gobierno del presidente justicialista Carlos Menem —en forma tímida desde su asunción en 1989, pero con gran ímpetu a partir de 1993— y adoptará modalidades peculiares dada la fuerte tradición de autonomía de las universidades nacionales, combinada con la amplia mayoría de representantes de la Unión Cívica Radical (partido opositor al justicialismo) en el gobierno de las instituciones; no obstante lo cual, el funcionamiento continuado hasta el día de hoy de la agencia encargada de la evaluación institucional, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creada por ley en 1995, muestra que la implantación tuvo efectivamente lugar.

En relación con ese instrumento particular del Estado evaluador que son los programas de estímulos a los académicos, el PI, vigente hoy a treinta años de su creación (luego de atravesar múltiples modificaciones), también adoptó modalidades particulares, debido a, entre múltiples razones, la situación previa de un sector de docentes

universitarios que realizaban tareas de investigación con muy magras remuneraciones (con baja dedicación horaria en sus cargos), junto a investigadores del CONICET (creado treinta y cinco años antes que el PI), también docentes con importante presencia en las universidades, si bien variable según instituciones y disciplinas.

Más allá de ubicarlo como un instrumento del Estado evaluador en su génesis, el Programa de Incentivos ha resultado ser la compleja confluencia de lo que el conjunto de los diversos actores involucrados, con variable capacidad de influencia, han querido que sea (por cierto, solo parcialmente lo que cada uno ha querido). Sin la pretensión de generalizar de manera mecánica al conjunto de las políticas universitarias, pensamos que el PI es un cristal interesante a través del cual se puede observar en acción a buena parte de los actores universitarios relevantes en la Argentina. Siguiendo un despliegue en tres niveles que organizarán la exposición a lo largo de todo este trabajo, el PI es un ejemplo ilustrativo de las posibilidades y limitaciones que enfrentan en el nivel nacional los diseñadores de políticas que intentan introducir cambios en el sistema universitario, un sistema en el que la autonomía de las universidades nacionales es un valor consagrado en la tradición y en las leyes.

Asimismo, permite observar los modos proactivos y defensivos con los que las universidades intentan alinear sus propias políticas institucionales, con las oportunidades y las condicionalidades provenientes de medidas impulsadas desde el gobierno nacional. Y, en tanto formaliza una carrera de investigador universitario susceptible de independizarse del plus salarial, el PI es una oportunidad para prestar atención a las estrategias desplegadas por los académicos, los docentes e investigadores que se desempeñan en las universidades, para responder de manera creativa a las variables condiciones en las cuales han de desarrollar su tarea, de modo de compaginarlas lo más posible con sus intereses y sus preferencias.

Objetivos y modos de abordaje

Caracterizado de este modo el Programa de Incentivos, los objetivos centrales del presente trabajo son dos. En primer término, analizar las interacciones que se dieron entre los actores involucrados por el PI en el transcurso de su implementación en el período 1993-2003 (si bien extenderemos la mirada a su trayectoria posterior y hasta la actualidad), esto es, entre la SPU, las universidades y los académicos, mostrando las diferentes posiciones asumidas, las coaliciones establecidas, los ejes de los conflictos entablados y los resultados de los mismos. A través de este análisis se intentará caracterizar la brecha existente entre los objetivos planteados por el actor estatal (la SPU), y los resultados obtenidos, así como la correspondiente capacidad de diversos actores ubicados en posiciones formalmente inferiores en la jerarquía de autoridad del sistema universitario, para adoptar, modificar, resignificar o resistir las iniciativas estatales.

En segundo término, es también objetivo de este trabajo analizar los efectos del PI a partir de la perspectiva de los actores involucrados, centralmente las autoridades universitarias (en la estructura intermedia del sistema) y los académicos (en la base), tanto los efectos organizativos o institucionales (expansión de la burocracia de las universidades, desarrollo de políticas locales de investigación, conformación de grupos de investigación, entre otros), como los efectos culturales (incremento de la valoración de las actividades de investigación, cambios en la concepción de la profesión académica, fortalecimiento de una cultura de la evaluación, etc.), considerando la variabilidad institucional (entre diferentes universidades) y disciplinaria de tales efectos.

Para cumplir con estos objetivos se realizó un trabajo de indagación empírica en los tres niveles antes mencionados. En primer lugar, en el plano nacional, se relevaron documentos y otras publicaciones institucionales para dar cuenta de la creación y la implementación del PI durante sus primeros diez años de vida; en ese período se prestó

especial atención a los dos actores centrales del proceso en cuestión: la SPU y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), cuya cooperación y conflicto marcan el ritmo de desarrollo del Programa.

En segundo lugar, se seleccionaron tres universidades nacionales con características diversas en cuanto a tamaño, antigüedad y ubicación geográfica —las tres con fuerte protagonismo de las actividades de investigación—, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA), la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), y se indagó en los avatares de la implementación y los efectos del PI en las mismas, mediante entrevistas realizadas en el lugar a autoridades de dichas instituciones, fundamentalmente a responsables en el área de ciencia y técnica.

En tercer lugar, se estudiaron los efectos del PI desde la mirada de dos disciplinas académicas diversas en el modo de producción de conocimientos y en su inserción institucional: física e historia; para esto se realizó una encuesta presencial a docentes de los respectivos departamentos disciplinarios pertenecientes a las tres universidades seleccionadas.

El cuerpo principal del presente trabajo se basa en la realización de una tesis de posgrado presentada y defendida en 2011 en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede Buenos Aires; no obstante, con posterioridad se han realizado numerosas modificaciones: en respuesta a sugerencias de quienes evaluaron la tesis; incorporando ideas recabadas en presentaciones de resultados parciales de la misma; dialogando con bibliografía producida con posterioridad a su presentación; y, finalmente, agregando un capítulo adicional que intenta dar cuenta, al menos de manera panorámica, de lo acontecido con el PI desde el momento de la realización del trabajo de campo a la actualidad. Aun cuando, como es de práctica explicitar en estos casos, todo lo afirmado cae

bajo la exclusiva responsabilidad del autor del texto, cabe consignar que este trabajo fue realizado en el marco de un equipo que durante largos años, desde fines de la década del 90, ha trabajado sobre temas universitarios en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, en el marco de diversos proyectos, con financiamiento tanto de la universidad como de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT).²

Si bien a lo largo de este tiempo prolongado hemos compartido la tarea con muchas personas, nombramos aquí a quienes con más continuidad nos han acompañado: Pedro Krotsch, maestro e iniciador de todos nosotros en estos temas sobre la universidad, a quien está dedicado este trabajo; Antonio Camou, orientador y director de la tesis, además de coconductor del equipo; Carlos Prego, maestro en todo lo referido a la profesión académica y la sociología de la ciencia; y Sebastián Varela, Daniela Atairo y Lucía Trotta, compañeros de proyectos de investigación en todos estos años. En las próximas secciones de esta introducción presentaremos, en primer término, una síntesis de las principales investigaciones acerca del PI que hemos podido relevar, y a continuación, un sumario del contenido de los capítulos que integran este trabajo.

Principales estudios sobre el Programa de Incentivos

Desde poco después de su lanzamiento, el PI ha sido objeto de estudios específicos desde el ámbito académico (más allá de los análisis elaborados desde la SPU, que comentaremos a lo largo del trabajo), y también se ha reflexionado sobre el mismo en el marco de estudios más amplios sobre las políticas universitarias implementadas en los años 90, asociándolo con políticas de evaluación, de financiamiento, salariales, entre otras. En lo que sigue comentaremos brevemente las

² Su nombre actual es Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

tesis centrales sostenidas por las que consideramos las principales investigaciones que hacen foco en el PI, más allá de que volvamos luego sobre aspectos específicos de estos trabajos. Según los temas centrales que abordan, clasificaremos los textos comentados en tres grupos, que en líneas generales mantienen un orden cronológico: un primer grupo integrado por dos análisis globales realizados al poco tiempo de ponerse en marcha el PI (Fernández Berdaguer y Vaccarezza, 1996 y Carullo y Vaccarezza, 1997); un segundo grupo compuesto por estudios centrados en alguna universidad en particular, si bien todos ellos incluyen además relevantes análisis sobre el PI en el orden nacional (Araujo, 2003; Arana, 2005; Leal, 2006a y b; Macario, 2007; Sarthou, 2013; Ezeiza Pohl, 2018); y un tercer grupo de estudios de alcance general, elaborados luego de un tiempo relativamente prolongado (más de diez y más de veinte años) de implementación del PI (García de Fanelli, 2005; Beigel y Bekerman, 2019).

En un análisis realizado a poco más de dos años de creado el PI, Fernández Berdaguer y Vaccarezza (1996) lo describieron como una medida que irrumpió bruscamente en un medio universitario en relativa paz, generando un conjunto de conflictos. Esa relativa paz estaba dada por un escenario de la investigación universitaria caracterizado por el aislamiento entre disciplinas y unidades académicas —unas más y otras menos involucradas en las actividades científicas—; por la autonomía de las diferentes escalas de prestigio, basadas en la docencia, la investigación y el ejercicio profesional, y por un “gradiente de posiciones con referencia al sistema institucionalizado de investigación” (p. 259) con los investigadores del CONICET en un extremo, y los puros docentes en el otro, y lugares intermedios ocupados por docentes que participaban de manera más o menos intensa en proyectos de investigación, en publicaciones o en posgrados.

Este gradiente de posiciones fue el eje central en torno al cual giraron los conflictos generados, por ejemplo, por las categorizaciones

(diferencias entre las disciplinas acerca de qué es un producto legítimo de investigación, o incongruencias de estatus según las escalas de prestigio), o por las divergencias entre una concepción elitista — típicamente, la de los miembros del CONICET— o masificada de la investigación. Y en el procesamiento de estos conflictos, señalan los autores, las universidades adoptaron distintas estrategias (en lo que también influiría el citado gradiente), asumiendo interpretaciones más estrictas o más laxas del PI.

Un año después, en 1997, se publica un artículo sobre el PI que analiza el impacto del mismo en siete universidades nacionales,³ a partir de entrevistas a autoridades en materia de investigación de esas casas de estudios (Carullo y Vaccarezza, 1997). Dicho impacto es analizado en cuatro dimensiones. En primer lugar, el que produjo sobre la planta docente, esto es, sobre el número de docentes que se sumaron a realizar investigación; este habría sido positivo, al incorporarse tanto personas que previamente investigaban, y así formalizaron su situación, como jóvenes docentes dispuestos a asumir un nuevo rol; aunque también se dio el efecto colateral del “investigador colgado”, que es incorporado a un proyecto al solo efecto de permitirle el cobro del incentivo. En segundo lugar, el PI habría contribuido marcadamente al incremento del número de trabajos publicados, sobre todo en las humanidades y las ciencias sociales, con la salvedad de que gran parte de esas producciones se volcaron en publicaciones de las propias universidades, sin la intervención del editor científico, “pieza fundamental del control de la ciencia” (p. 171), actor distintivo de las ciencias naturales y exactas.

Un efecto colateral negativo en este plano, señalan los autores, fue la instauración del artículo o *paper* como el producto arquetípico de la investigación, en desmedro de otros modos de difusión del co-

³ Sur, La Plata, Mar del Plata, Centro de la Provincia de Buenos Aires, San Juan, Luján y Quilmes.

nocimiento propios de la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico. Un tercer impacto del PI, entre los fundamentales consignados en el trabajo, radicaría en una modificación en los criterios de estatus en el medio académico, al asignar prestigio social a las actividades de investigación, otorgando identidad institucional al investigador universitario (ya no necesariamente perteneciente al CONICET), mediante la creación de la figura del docente investigador (definido administrativamente, en forma precisa, como el “incentivado”), legitimada mediante una jerarquía de categorías específicas, lo que no estuvo exento de conflictividad.

Un cuarto impacto señalado por los autores habría consistido en el incremento —o la iniciación, según los casos— de las actividades de gestión de la investigación en el ámbito de las universidades, que, dada la organización descentralizada del PI, debieron afrontar un cúmulo nuevo de actividades, al tiempo que aprovechaban la ocasión para implementar políticas de acompañamiento, con el fin de mejorar la inserción de sus docentes en la política nacional. Del lado negativo, se generaron tensiones con la autoridad ministerial durante la implementación (por ejemplo, los conflictos en torno a la categorización inicial, que comentaremos más adelante), y el acompañamiento al PI, señalan los autores, de algún modo obstaculizó —o no promovió— que las universidades priorizaran orientaciones temáticas en las investigaciones, cosa que el PI tampoco hacía.

En relación con estos cuatro impactos, los autores, que elaboran una tipología de las universidades analizadas, señalan que los mismos fueron menores en aquellas universidades (como un todo), o unidades académicas (o disciplinas), que con anterioridad a la irrupción del PI contaban ya con una tradición de investigación consolidada. Y como balance final, más allá de su impacto diferencial y de sus efectos no buscados, caracterizan al PI como un “hito en el desarrollo de la investigación científica en las universidades” (p. 176), en la saga de otros acontecimientos histó-

ricos, como la creación de la Universidad de La Plata a fines del siglo XIX, el concurso ganado por Bernardo Houssay en la cátedra de Fisiología de la UBA en 1919, o la creación del CONICET en 1958.

El primero de los trabajos sobre el PI que focaliza en una universidad en particular, toma por caso a la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA): se trata del libro de Sonia Araujo (2003), la primera investigación de largo aliento acerca del PI. Además de un muy amplio relevamiento bibliográfico que permite enmarcarlo en la instalación del Estado evaluador, las políticas de evaluación de la calidad y, más específicamente, de estímulos salariales a la investigación, en varios países de Europa y América Latina, el libro presenta los resultados de una investigación empírica minuciosa sobre el PI a escala nacional, y con especial foco en la UNCPBA, recurriendo a material documental y normativo, así como a datos propios obtenidos a partir de entrevistas y de una encuesta realizada a académicos de dicha universidad.

El libro presta especial atención a los efectos del PI en diversas áreas de la vida universitaria (actividades de docencia, investigación y extensión; patrones de publicación; interacciones entre académicos; elaboración del *curriculum vitae*; percepciones sobre la categorización, y otras), a los cuales agrupa según dos facetas: “su cara oficial o explícita”, manifiesta en la información estadística producida por las autoridades, y su “cara oculta” (expresión que figura como subtítulo del libro), explicitada en los puntos de vista de los docentes consultados en las entrevistas y en la encuesta. Y recurriendo a una analogía pedagógico-didáctica —la distinción entre currículum manifiesto y currículum oculto—, la autora sintetiza la multiplicidad de efectos del PI relevados en dos tipos de aprendizajes adquiridos por los docentes.

Por un lado, los aprendizajes esperados (en línea con la política gubernamental): los docentes aprendieron,⁴ entre otras cosas, que

⁴ El uso de esta analogía no debería transmitir la idea de que se trata de aprendi-

es necesario cursar estudios de posgrado (en especial, de doctorado), participar en proyectos de investigación, publicar (preferentemente en revistas con referato) y asistir a congresos. Por el otro, se identifican aprendizajes colaterales o no esperados: aprendieron a calcular y administrar sus horas de trabajo, privilegiando la investigación en desmedro de la docencia; a vivir bajo sobrecarga y presión en el trabajo; a experimentar la injusticia en la evaluación y el autoritarismo académico; a autoplagiarse (para mostrar mayor productividad) y a “inflar” el *curriculum vitae* (pp. 274-275). Ahora bien, prestar atención a los efectos negativos descuidados por los defensores del PI no impide a la autora realizar un balance crítico pero matizado:

si bien pareciera que el programa estimula la aparición de efectos perversos,⁵ entre ellos el *fraude* en la vida académica, también es cierto que ha estimulado el desarrollo de la producción científica y el intercambio entre investigadores, así como el desarrollo de los posgrados (p. 278).

El libro de Marta Arana (2005) sobre el PI aborda el caso de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) en el período 1992-1998, en el marco de las formas de evaluación de las actividades científicas y tecnológicas. En el nivel nacional, a partir de datos estadísticos sobre el PI, se muestra, entre otras cosas, la subrepresentación de las mujeres entre las categorías más altas para el año 1995: ellas representaban el 55 % de los incentivados, pero el 7,2 % de las categorías A y B, frente al 5,5 % de los varones (pp. 121-129). Y específicamente en el caso de la UNMDP, además de presentar información estadística sobre el PI, la autora realiza un balance de sus principales efectos: como efectos

zajes *ex nihilo*, sino que más bien son las conductas que refuerza el Programa; al desagregar los efectos por área disciplinaria o categoría del docente investigador, la autora encuentra importantes diferencias según dichas variables.

⁵ La autora esboza algunas estrategias que podrían contribuir a atenuar algunos de tales efectos, en una eventual reformulación del Programa de Incentivos.

positivos, destaca un incremento de las actividades y de la producción en investigación, el desarrollo de bases de datos, y la sistematización de la evaluación de la investigación en la universidad; como efectos negativos, cuestiona en parte la calidad de la producción, así como su pertinencia en relación con las demandas sociales (las menciona como asignaturas pendientes). Afirma además la existencia de cierta resistencia inicial de los docentes frente al PI, si bien la misma habría ido disminuyendo con el paso del tiempo. Finalmente, en cuanto a la existencia de efectos no deseados del PI señalados por sus críticos, aunque no los niega, sí relativiza parcialmente su atribución al mismo: “gran parte de los efectos no deseados que se adjudican a la implementación del Programa de Incentivos estaban ya radicados en la comunidad científico académica nacional” (p. 172).

En un libro acerca de la educación superior en Tucumán, Mercedes Leal dedica tres capítulos al Programa de Incentivos (Leal, 2006a, 2006b y 2006c). En el ámbito nacional, analizando el PI en el período 1992-2004 a partir de datos estadísticos, la autora lo caracteriza (en tono crítico) como parte central de la política de diferenciación y descentralización salarial impulsada por la SPU en los 90,⁶ si bien señala que el mismo ha tenido impacto en la promoción de la investigación, mayor en las universidades con una proporción alta de cargos con dedicación exclusiva y en las áreas en donde la investigación estaba menos desarrollada.

Específicamente sobre la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), en una mirada cuantitativa, se constata la importante participación de los docentes de esa universidad en el PI, lo cual estaría asociado a su alto porcentaje de dedicaciones exclusivas (30 %, tripli-

⁶ Se señala que el PI estaría en sintonía con la habilitación a las universidades para dictar su propia política salarial (otorgada a partir de la ley de presupuesto de 1994, ratificada luego por la Ley de Educación Superior de 1995); cabe agregar que esta habilitación casi no fue utilizada por las universidades.

cando el promedio nacional). Y en una mirada cualitativa, en lo que denomina un estudio sociológico, la autora releva, mediante entrevistas, las respuestas y estrategias de los docentes-investigadores de dos disciplinas, pertenecientes a distintas unidades académicas y representativas de diferentes estilos de conocimiento (ciencias duras y ciencias sociales): bioquímica e historia. Las características estructurales de ambas disciplinas son diversas: en bioquímica, un 73 % de los docentes poseen dedicación exclusiva (y el resto semidedicación), 20 % son investigadores del CONICET, casi todos poseen título de posgrado (62 % de ellos obtuvieron su título antes de la vigencia del PI, destaca la autora), y su identidad está primordialmente determinada por la investigación, que realizan en laboratorios e institutos.

En historia, un 46 % de los docentes tienen cargo con dedicación exclusiva (lo cual es también relativamente alto; el resto posee semidedicación), solo tres docentes son investigadores del CONICET (jóvenes), el 27 % posee título de posgrado (todos obtenidos a fines de los años 90, ya instalado el PI), y su identidad tiene por base principal la docencia (Leal, 2006c, pp. 84-90). En cuanto a las respuestas de ambos grupos frente al PI, si bien en ambas disciplinas hay descontento con el agregado de nuevos sistemas de control (y formularios), la recepción habría sido más favorable entre los bioquímicos, que ven el incentivo como un premio a la investigación que ellos siempre hicieron (incorporando la producción en docencia como una nueva actividad), y cuestionan a los advenedizos que no realizan verdadera investigación y se presentan atraídos por el cobro; en cambio, entre los historiadores existe malestar por la sobrecarga y alteración de sus actividades cotidianas (para cumplir con todos los rubros valorados por el PI), quejas sobre las evaluaciones,⁷ y una

⁷ Más allá de esta referencia específica a los historiadores, respecto del conjunto de la UNT la autora señala que la categorización inicial, a cargo de la propia universidad, habría sido menos conflictiva que la de 1998, nacional, regional y local (Leal, 2006a, p. 28).

sensación de maltrato, especialmente entre los docentes de más de cincuenta años.⁸

En síntesis, la autora identifica una respuesta global de “aceptación de hecho” o “participación obligada”, frente a una política (el PI) fuertemente disciplinadora del trabajo académico, que mediante un sistema de premios y castigos generó el desarrollo de estrategias de respuesta para cumplir con los requisitos formales del PI, y así acceder al cobro del incentivo (estrategias más presentes entre los historiadores que entre los bioquímicos): economía o cálculo de tiempo según las tareas valoradas por el programa; agrupamiento entre docentes que cumplen los requisitos de categoría y dedicación, más allá de la afinidad temática; producción cuantitativa con descuido de la calidad (los entrevistados se refieren con ironía a la producción de “conocimiento incentivado”); construcción de atajos institucionales para satisfacer requerimientos del PI, tales como proponer el dictado de cursos optativos con el único propósito de cumplir el mínimo exigido de horas de clases; la búsqueda de tesis de posgrado o la aceptación a integrar órganos de cogobierno por el puntaje que otorgan en la categorización. Y Leal (2006c) concluye, señalando la existencia de posiciones divergentes entre los académicos, relevadas sobre todo al considerar la variabilidad disciplinaria:

Así también, se pudo reconocer en ambas comunidades a grupos con diferentes posiciones frente al programa: algunos con posiciones de reivindicación de estos modelos *como un modo de salir de la pereza intelectual e inactividad de la universidad*, otros con posturas más adaptativas y resignadas, y por último algunos sectores con versiones muy críticas que se niegan a naturalizar el nuevo orden impuesto (Leal, 2006c, p. 98, cursiva en el original).

⁸ Estas diferencias en la recepción del PI en ambas disciplinas son atribuidas por la autora al hecho de que el este habría adoptado el modelo de trabajo académico propio de las ciencias duras.

Paula Macario (2007) aborda el estudio del PI en una unidad académica de la UNLP: la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Por un lado, a través de entrevistas y de la lectura de las actas del Consejo Académico, analiza los momentos iniciales de la implementación (1993-1995), en los cuales muestra cómo dicha unidad académica utilizó el PI como oportunidad para incrementar muy significativamente el escaso número de dedicaciones exclusivas con que contaba, en el marco de una negociación en el Consejo Superior de la UNLP universidad acerca del modo de definir los criterios de distribución de una partida extraordinaria destinada a dicho fin; estos criterios generaron un conflicto con los investigadores del CONICET, dado que la universidad privilegió a sus docentes “propios” (no pertenecientes al CONICET), con cargos de baja de dedicación, frente a los docentes que pertenecían al organismo, debido al modo de pago determinado por este.⁹

Por el otro, mediante entrevistas a docentes-investigadores se releva el impacto del PI en dos disciplinas o carreras radicadas en la FaH-CE: Educación Física, con muy escaso desarrollo de la investigación hacia 1994, pero con progresivo crecimiento en los años posteriores, e historia, con una larga tradición de investigación en esa Facultad. De modo análogo a lo consignado en trabajos antes comentados, la autora señala que los docentes de historia pudieron aprovechar de mejor manera el PI en términos absolutos, dado que su plataforma previa les permitió obtener categorías más altas y acreditar mayor cantidad de proyectos; en tanto que en términos relativos el impacto fue mucho mayor en educación física: si en historia el PI fue una política más, que permitió incrementar algo que ya se venía haciendo, y en-

⁹ Si el investigador del CONICET tiene un cargo docente con dedicación simple en la universidad, cobra el monto resultante de adicionar el salario docente al salario que tiene como investigador; si el cargo docente es de mayor dedicación, el CONICET descuenta la parte que excede al monto antes mencionado (volveremos más adelante sobre el tema).

cuadrarlo en canales institucionales más formales, para los docentes de educación física el PI y los incrementos de dedicación provistos por la universidad fueron el motor de un cambio, a partir del cual la carrera desarrolló de manera constante (en un plazo de diez años) la investigación y las actividades asociadas a ella, acreditando primero uno y luego varios proyectos —a medida que los docentes obtuvieron categorías que les permitieran dirigirlos—, organizando un congreso periódico de alcance nacional, creando una revista indexada y poniendo en funcionamiento varias carreras de posgrado.¹⁰

En el trabajo de Nerina Sarthou (2013), resultado de una tesis de doctorado, se analiza el PI en cuanto instrumento de política pública en el período 1993-2010, en el ámbito nacional y con especial referencia a la UNCPBA, con el foco puesto en los criterios y procedimientos de evaluación, y en su variación a lo largo de esos años. En el nivel nacional se analizan, por un lado, los diversos cambios en la normativa a partir de la intención de las autoridades de limitar la subjetividad de los pares evaluadores, y lograr una mayor homogeneidad en los resultados de las evaluaciones entre distintas universidades y disciplinas en respuesta a reclamos persistentes; por el otro, se destaca que, siendo el PI un instrumento que distribuye prestigio, poder y dinero entre los académicos, a partir de 2003 se producirá un cambio importante: en un contexto muy distinto al de los años 90, en el marco de una relación distendida entre el gobierno y las universidades, de una recomposición sostenida de los salarios universitarios, y del relativo estancamiento de la partida presupuestaria correspondiente al incentivo —que no acompañará los aumentos en el número de incentivados— el PI mantendrá los dos primeros componentes a pesar de la casi pérdida del tercero.

¹⁰ Naturalmente, este múltiple y rápido desarrollo no es un efecto directo y único del Programa de Incentivos, pero en la mirada y en el recuerdo de los entrevistados este representa un hito muy importante en el desencadenamiento de la secuencia descripta.

En la UNCPBA, la autora analiza estadísticamente los puntajes obtenidos por los docentes de esa universidad en los procesos de categorización convocados en 2004 y 2009 (desagregados según los diversos rubros de las grillas utilizadas), y muestra la existencia de un desfase entre los objetivos declarados del PI, en cuanto a promover una carrera académica integrada, y el privilegio de ciertos aspectos de la misma (la producción en investigación), el cual es atribuido a la aplicación de la normativa por parte de los evaluadores. En palabras de la autora:

mientras que el Estado argentino promueve un perfil de investigador universitario que exprese la realización de un conjunto integrado de actividades académicas, durante la implementación del sistema de evaluación la publicación de resultados científicos predomina sobre las demás actividades, lo cual demuestra que los criterios de los pares evaluadores prevalecen sobre aquellos fijados por la política estatal (Sarhou, 2013, p. 283).

Carlos Ezeiza Pohl (2018) desarrolla una investigación sobre el PI, también resultado de una tesis de doctorado, en la que hace foco en la medición de la producción científica de los docentes-investigadores de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) en comparación con otras universidades, a lo cual agrega un relevamiento de las opiniones de dichos docentes acerca del programa;¹¹ las universidades con las que se realiza la comparación son la UNLP, la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) (sobre todo con las dos últimas, por compartir con la UNLaM el ser universidades localizadas en el conurbano bonaerense, y haber iniciado su funcionamiento a comienzos de la década de 1990).¹²

¹¹ Más allá de este foco, el trabajo presenta y analiza información bibliográfica, documental y estadística del Programa de Incentivos de orden nacional; en particular, ofrece un relevamiento cronológico, exhaustivo y comentado de la bibliografía existente acerca del PI desde su creación y hasta 2017.

¹² La fuente utilizada para la medición de la producción comparada entre univer-

En primer lugar, el autor constata que la producción en investigación en la UNLaM es algo menor que en la UNQ y en la UNSAM (la distancia con la UNSAM se habría acortado entre 2005 y 2016), y atribuye dicha diferencia a proyectos institucionales distintos desde su creación: mientras que la UNLaM habría privilegiado la función universitaria de formación de profesionales, y se habría dado un camino más lento en el ámbito de la investigación, formando desde cero a sus investigadores (lo cual fue estrechamente de la mano del PI), la UNQ, y sobre todo la UNSAM, habrían “importado” investigadores del CONICET, lo que contribuyó a su más alto desempeño en producción científica.

En segundo lugar, se analiza la producción de artículos de investigación de los docentes-investigadores de la UNLaM, y su variación según diversos criterios; llamativamente se constata que en algunas áreas de conocimiento el máximo de producción se da en la categoría III (pp. 399-404). Por último, el autor releva mediante una encuesta *online* las percepciones acerca del PI de un conjunto de 219 docentes de la UNLaM, los cuales muestran una valoración predominantemente positiva, señalando que este habría contribuido a institucionalizar la investigación en la UNLaM, fomentando la producción y difusión de resultados por parte de los docentes, así como a una mejora de la enseñanza como consecuencia de la realización de dichas actividades; no obstante, también identifican algunos efectos negativos, como la figura del “investigador fantasma”, poco o nada productivo, que es incluido en un proyecto al solo efecto del cobro del incentivo, y manifiestan la queja por el reducido monto del mismo y los frecuentes retrasos en los pagos.

Pasando a los estudios generales sobre el PI, elaborados transcurrido un tiempo relativamente prolongado de su implementación, el

sidades es el Directorio de Proyectos 2005 del Programa de Incentivos; en el análisis específico de la producción de los docentes-investigadores de la UNLaM se recurre a los *curriculum vitae* cargados en el sistema CVar en el año 2016.

trabajo de Ana María García de Fanelli (2005) aborda el PI en el marco del financiamiento de la educación superior en Argentina, al analizar cómo, y bajo qué condiciones, las políticas estatales pueden influir sobre el comportamiento organizacional de las universidades mediante instrumentos de asignación de los fondos públicos, teniendo por metas el incremento de la eficiencia y la calidad de las organizaciones, y la equidad interinstitucional en la distribución presupuestaria. Caracteriza a las universidades como organizaciones complejas (en el sentido de Burton Clark, entre otros estudiosos), y pone especial énfasis en analizar los posibles desajustes entre los objetivos de los formuladores de las políticas, y el comportamiento efectivo de las organizaciones y los actores involucrados.

Dado este planteo, en el libro se analizan diversos instrumentos de asignación de fondos aplicados en la Argentina en la década de 1990 (hasta el año 2002), enmarcados en la experiencia internacional: por un lado, la utilización de fórmulas basadas en indicadores objetivos con el fin de distribuir una parte del presupuesto universitario; y por el otro, los contratos de asignación de recursos según fines específicos, en particular, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fomec) y el PI. La autora evalúa ambos contratos de asignación de fondos identificando dos propósitos compartidos:¹³ la introducción de criterios objetivos para la distribución de una parte del presupuesto universitario, y la mejora de la calidad del cuerpo académico, centralmente mediante el incremento de los cargos con dedicación exclusiva y la promoción de la formación de posgrado de los docentes. El resultado de esta evaluación, basada en un exhaustivo análisis de datos estadísticos, es matizado en el caso del PI, nuestro tema de interés (dejamos de lado aquí al Fomec).

¹³ El fortalecimiento del planeamiento estratégico por parte de las organizaciones universitarias era un objetivo específico del Fomec.

En relación con la introducción de criterios objetivos para la asignación de fondos, el Programa habría resultado exitoso en la producción de información acerca de las actividades de investigación desarrolladas en las universidades, la cual fue utilizada para la asignación de la partida de ciencia y técnica del presupuesto universitario. En cuanto al incremento de las dedicaciones exclusivas, el PI no habría sido exitoso, ya que en el período analizado (1994-2002) no creció la proporción de cargos con dedicación exclusiva en el conjunto de las universidades;¹⁴ este fracaso no debería ser atribuido solo al PI, sino a una combinación de factores: por una parte, otra política contemporánea del PI, el Programa de Reforma Laboral, específicamente destinado a introducir cambios en la planta docente, no tuvo continuidad ni financiamiento suficiente; por la otra, las autoridades de cada universidad (dado el marco normativo existente) contaban con muy escaso margen institucional de maniobra para responder a la señal brindada por el PI —más dedicaciones exclusivas implicaban captar más fondos—, siendo que tenían que atender a un número de ingresantes sobre el cual no tenían control. Este conjunto de limitaciones da cuenta, según la autora, del impacto positivo pero acotado del PI, que habría fortalecido la investigación en las áreas en donde ya era importante, pero sin extenderla a otras nuevas; indicador de esto son las siguientes cifras: las áreas de ciencias exactas y naturales y de ciencias agrícolas concentraban el 43 % de los docentes-investigadores en el PI, en tanto dichas áreas comprendían solo el 5,5 % de los estudiantes de grado en el período analizado (García de Fanelli, 2005, p. 305).

¹⁴ Comparando los años 1989 y 2000, la autora muestra que en el conjunto del sistema universitario la cantidad de alumnos creció más que la cantidad de dedicaciones exclusivas, mediante la evolución del siguiente indicador: el número de alumnos de grado dividido el número de cargos con dedicación exclusiva pasó de 72 en 1989 a 88 en 2000. En sentido contrario a esta tendencia general, seis universidades sobre veintiséis analizadas mejoraron su situación, tres de ellas disminuyendo un 30 % o más esa proporción: Tecnológica (de 291 a 214), Nordeste (de 195 a 127) y La Plata (de 123 a 86).

El estudio más abarcador y reciente sobre el PI, al menos según nuestro conocimiento, es el llevado adelante por un equipo coordinado por Fernanda Beigel y Fabiana Bekerman (2019). Si bien el foco del análisis corresponde a un período más reciente que el que comprende nuestro trabajo, resulta relevante reseñarlo aquí dado que, por un lado, en el libro se aborda también la historia del PI desde su creación, y por el otro, pensamos que muchos de los aspectos tratados tienen una larga y extendida vigencia. Junto con la consideración de documentos y de datos estadísticos existentes, el trabajo de campo realizado en la investigación colectiva se centra en analizar la trastienda del proceso de categorización llevado adelante entre 2016 y 2018 (el último concluido hasta el momento), mediante una etnografía desarrollada en las distintas regiones en que se dividió el país para llevarla a cabo, recurriendo tanto a la observación participante en el seno de los comités evaluadores,¹⁵ como a la realización de entrevistas a pares evaluadores y a autoridades; a esto cabe agregar una fuente de datos usualmente no accesible: para una de las comisiones regionales, un listado de los resultados de la categorización.¹⁶

Resulta imposible sintetizar la multiplicidad de facetas de la investigación, plasmadas en capítulos individuales o en coautoría de miembros del equipo, pero pensamos que es posible afirmar que una de las principales tesis defendidas apunta a caracterizar la especificidad de la “cultura evaluativa” (expresión que figura en el título del libro) del PI, una cultura que se ha ido gestando durante la implementación del mismo a través de las categorizaciones, y que está presente tanto en los evaluadores, que fueron interpretando de manera flexible

¹⁵ Algunos de los investigadores del equipo eran a la vez evaluadores en la categorización.

¹⁶ A partir de este listado se obtiene información sobre las categorías asignadas y solicitadas, y la proporción entre ambas, según áreas disciplinarias y de acuerdo con las universidades que integran la comisión regional (Centro Oeste).

instrumentos burocráticos de evaluación (la “grilla” de puntajes), y transmitiendo a los nuevos evaluadores dichas interpretaciones (vía los evaluadores más experimentados),¹⁷ como en los evaluados, los docentes-investigadores, que aceptaron y legitimaron esa cultura, orientando sus actividades en función de la misma.

Esa cultura sería un resultado *sui generis* respecto de una cultura evaluativa rival, con más años de vigencia, y con la que convive en las universidades de manera más o menos pacífica: la cultura evaluativa del CONICET.¹⁸ Esta última es más homogénea, valora la trayectoria en investigación, las publicaciones internacionales calificadas según índices bibliométricos (indexación, factor de impacto, etc.), y la producción en idioma inglés (en el caso de las ciencias sociales y humanas tiene fuerte presencia el circuito latinoamericano de publicaciones, y el idioma español); mientras que la cultura evaluativa del PI es más heterogénea (varía según disciplinas, instituciones y áreas disciplinares), otorga importancia fundamental al cargo y a las actividades do-

¹⁷ La grilla de evaluación aprobada por el CIN para llevar adelante la categorización, si bien establecía puntajes según rubros de actividades académicas, requiere ser interpretada en su aplicación a los casos individuales, y la investigación muestra la existencia de criterios dispares entre los evaluadores. Así, mientras los evaluadores correspondientes a las ciencias exactas y naturales privilegian las publicaciones internacionales (estilo CONICET), los de las ciencias humanas y sociales, y de artes, valoran las publicaciones locales; y mientras los evaluadores de las universidades grandes y tradicionales le otorgan mucho peso a la investigación (estilo CONICET), los del resto de las universidades se lo otorgan a la docencia (Algañaraz, 2019). Y en relación con los investigadores del CONICET con cargo docente y categoría I o II que participan en la categorización, los llamados *dobles agentes*, se señala que las observaciones muestran que en líneas generales no han tratado de imponer los “criterios CONICET” en la interpretación de la grilla, sino que han tendido a adaptarse a un sistema de evaluación reconocido como distinto (Beigel, 2019).

¹⁸ Es importante señalar que las conclusiones alcanzadas no se basan solo en el trabajo de campo antes mencionado, sino en múltiples investigaciones desarrolladas y publicadas por integrantes del equipo (sobre todo las coordinadoras), acerca de la evaluación científica de nivel nacional e internacional, y específicamente sobre el CONICET.

centes, en cuanto función principal de la universidad, y a la producción volcada a circuitos de publicación de alcance local y nacional.

Esta cultura evaluativa localista (con base en las élites universitarias), diferenciada de la del CONICET, pudo instalarse en la Argentina —a diferencia de otros países latinoamericanos, que han tendido a alinearse con la “globalización académica” (Beigel, 2019, p. 88)— a partir de dos condiciones estructurales básicas: la fuerte autonomía de las universidades nacionales, y el poder de negociación frente al gobierno nacional generado por su asociación conjunta en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). En referencia a la tensión entre estas dos culturas, y a la singularidad de la cultura evaluativa consolidada con el PI, afirma Beigel (2019):

Así, es comprensible que los perfiles de orientación más localista vean a la cultura evaluativa del CONICET como una amenaza a sus posibilidades de subsistir en el sistema. Por lo tanto, han tenido (y tienen) muchas razones para resistir ese tipo de criterios. Pero lo relevante del caso argentino es que han tenido la posibilidad real de hacerlo: pueden publicar sólo en español, en revistas no indexadas o sin factor de impacto y formar parte de las más altas jerarquías académicas establecidas por la carrera de investigación universitaria (p. 114).

Y en lo que podría considerarse una suerte de balance sucinto sobre el PI, en especial sobre la cultura evaluativa que este ha contribuido a gestar, en las conclusiones del libro se afirma:

Aún con imperfecciones y considerando todos los elementos que intervienen en la práctica evaluativa, esta cultura evaluativa está legitimada, extendida y aceptada en todas las universidades nacionales. El PROINCE ha impulsado un modelo de evaluación que ha calado en el quehacer científico de los docentes-investigadores, a partir de marcarles un determinado rumbo sobre lo que se considera la investigación universitaria. Y no cabe duda de que en esa construcción los pares evaluadores han sido protagonistas dando vida a un instru-

mento de evaluación preestablecido. Los/as evaluadores sostienen el sistema de evaluación porque es percibido como garante del principio meritocrático de las categorías que parece ampliamente consensuado. Los docentes-investigadores con diversos perfiles juegan el juego y la *illusio* que los mueve se orienta a la obtención de las categorías superiores del programa, que funcionan en definitiva como estímulo para la jerarquización del profesorado (Beigel y Baranger, 2019, p. 279).

Las diversas investigaciones reseñadas hasta aquí en torno al PI difieren en el nivel en el que lo analizan (nacional/local), en las dimensiones que focalizan (formulación, implementación, efectos), en los actores considerados (funcionarios nacionales, autoridades universitarias, académicos o docentes-investigadores), en la valoración más o menos positiva o negativa, entre otros aspectos. En gran medida se trata de estudios complementarios, aunque en algunos puntos existen enfoques contrapuestos. Sin pretender saldar las diferencias, sintetizamos las principales cuestiones abordadas en los mismos.

En cuanto política pública nacional, diversas facetas del PI han sido destacadas: se lo ha considerado una política de financiamiento universitario; una política salarial; una política de institucionalización de la investigación universitaria y de profesionalización de los académicos; un componente central de la instalación del Estado evaluador en los años 90, que modificó la estructura de relaciones entre el Estado y las universidades nacionales.

Más específicamente, en lo que concierne a la implementación del PI, se ha destacado su permanencia (van casi 30 años desde que se creó), en sí misma y en comparación con otras políticas contemporáneas luego discontinuadas, perduración ciertamente dinámica, dados los cambios habidos en su normativa, y que reconoce un punto de inflexión hacia los años 2003/2004: de los dos componentes esenciales del PI —la categorización y el incentivo— el primero se mantendrá

firme, en tanto que el segundo irá languideciendo. Este carácter dinámico del PI es presentado en los diversos trabajos como resultado de las interacciones entre los diversos actores involucrados, cada uno de los cuales posee una cierta cuota de poder en el ámbito de las universidades públicas argentinas: la SPU, el CIN, las secretarías de ciencia y técnica de las universidades, los docentes-investigadores de diversas trayectorias, entre otros. Casi todas las investigaciones señalan que tales interacciones están frecuentemente atravesadas por conflictos: la vida del PI no es presentada como tranquila.

En cuanto a los efectos del PI, estos han sido analizados sobre la base de ciertas dicotomías: positivos y negativos; buscados por los formuladores de la política, y colaterales, imprevistos o no deseados. Y también en distintos niveles: el nacional, en el entrelazamiento con otras políticas; el de las universidades, en el impacto sobre la gestión de la investigación; y, fundamentalmente, el de la profesión académica —modificación de las actividades de los docentes universitarios, productos generados por estos, desarrollo de carreras académicas, reacción de los académicos ante el PI (adopción entusiasta, adaptación más o menos obligada, resistencia), entre otros—.

En relación con los efectos del PI sobre la vida de los docentes-investigadores que trabajan en las universidades, varias investigaciones hacen foco en que no se trataría de meras modificaciones más o menos circunstanciales en los comportamientos, sino de un “cambio cultural”; y más allá de las peculiaridades, consistencia y extensión de esta nueva cultura, dado el lugar central ocupado por la investigación en sus contenidos, resulta fundamental su relación (que ha mostrado ser muchas veces problemática) con la cultura promovida por otro organismo con importante presencia en las universidades (variable según institución y área de conocimiento): el CONICET.

A lo largo de nuestro trabajo intentaremos abordar las dimensiones tenidas en cuenta en las investigaciones comentadas, así como

otras parcialmente omitidas, confirmando o complementando con nuevos datos algunas de las interpretaciones expuestas, matizando otras, e interviniendo también en algunos debates.

Contenido de los capítulos

Este trabajo se organiza en ocho capítulos y una Posdata, a los que se agregan un anexo con el cuestionario de la encuesta realizada, documentos y publicaciones institucionales, y referencias bibliográficas.

En el presente capítulo uno —Introducción— se caracteriza y contextualiza brevemente el objeto de estudio de este trabajo, el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores, así como los objetivos y los modos de abordarlos, y a continuación se expone un estado de la cuestión considerando los principales estudios acerca del PI publicados hasta la fecha; al final se realiza una breve presentación de los contenidos centrales de los capítulos que integran el texto.

El capítulo dos —Estrategia teórico-metodológica— presenta, en primer lugar, los conceptos teóricos que serán utilizados para caracterizar el PI como una política pública (ciencia política), implementado por las universidades (sociología de las organizaciones), con fuerte impacto en el desarrollo de la profesión académica en Argentina, variable según disciplina del conocimiento (sociología de las profesiones). En segundo lugar, expone la estrategia metodológica mediante la cual es abordado el PI: un estudio de caso en tres niveles (nacional, tres universidades, académicos de dos disciplinas), combinando métodos cuantitativos (datos estadísticos y una encuesta) y cualitativos (entrevistas y análisis de documentos).

El capítulo tres —Políticas universitarias de investigación en América Latina y en Argentina en los 90— ubica al PI en el contexto del denominado Estado evaluador, con orígenes en Europa e implantado en América Latina y Argentina esencialmente a partir de la década del 90; dentro de este proceso se analizan los programas de estímulos a los académicos implementados en México y en Venezuela, en tanto

ambos países anticipan a la Argentina en la aplicación de incentivos económicos asociados a una evaluación *ad hoc* de la carrera académica con base en la investigación, y las políticas allí aplicadas han sido objeto de investigaciones que nos servirán como referencia; a lo cual se agrega que los programas mexicanos —los primeros en aplicarse a partir de mediados de los 80— han sido tomados explícitamente como modelo en el diseño de nuestro Programa de Incentivos. Por otra parte, ya en el contexto argentino, se describe la situación de la profesión académica en las universidades nacionales, haciendo foco, en primer lugar, en la carrera docente, tanto a través de la normativa como de datos estadísticos generales (cargos, dedicaciones, etc.), y en segundo lugar, en el componente de la profesión académica referido a la investigación, en el cual resulta fundamental considerar el papel del CONICET y su variable relación con las universidades, relación en la cual aparecerá inmerso el PI.

El capítulo cuatro —La normativa del Programa de Incentivos— aborda de manera directa nuestro objeto de estudio en sus aspectos reglamentarios durante el período comprendido en el presente trabajo, que va de 1993 a 2003, básicamente el decreto de creación del PI en 1993, la reformulación producida con la aprobación del *Manual* de 1997, y el *Manual* de 2003. Pensamos que el conocimiento detallado de su normativa es de suma relevancia para comprender las interacciones, especialmente las conflictivas, desarrolladas entre los actores participantes del mismo.

El capítulo cinco —Génesis e implementación del Programa de Incentivos en el nivel nacional 1993-2003: Marchas, contramarchas y desvíos— trata de llenar las acciones e interacciones desarrolladas por los actores involucrados en el PI en el primer nivel de análisis antes mencionado, el nivel nacional o del conjunto del sistema universitario, durante el período 1993-2003. Luego de presentar la creación del PI en 1993 en el marco de las políticas universitarias de entonces, se

realiza una caracterización cuantitativa del mismo en el período considerado a partir de estadísticas oficiales. A continuación, se elabora un mapa de los principales actores involucrados en el PI, como paso previo a analizar su participación en un conjunto de hitos conflictivos ocurridos en los primeros años de su implementación, las revisiones de categorías en 1994/1995 y la reformulación global de la normativa en 1997; veremos que el tándem SPU - CIN resulta crucial para la comprensión de estos acontecimientos.

El capítulo seis —El Programa de Incentivos en las universidades: Análisis de tres casos— se ocupa del segundo nivel de análisis propuesto, su implementación en las instituciones universitarias, a partir de tres casos seleccionados: la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA), la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). En cada uno de los casos se analizan las políticas de investigación desarrolladas por estas universidades, y la implementación y efectos del PI identificados en ellas, con un enfoque comparado, a partir del análisis de documentos institucionales y de entrevistas realizadas a autoridades vinculadas con las actividades de investigación en cada casa de estudios.

El capítulo siete —El Programa de Incentivos en las disciplinas: Análisis de dos casos— presenta al PI en su tercer nivel de análisis, el de su implementación y efectos en la base del sistema universitario, a partir de la mirada de los académicos involucrados. Mediante encuestas presenciales, se caracteriza en primer lugar a los pertenecientes a dos disciplinas del conocimiento, física e historia, que realizan sus tareas en departamentos de las tres universidades seleccionadas (UNCPBA, UNT y UNLP), y a continuación se analizan sus opiniones sobre diversos aspectos de la profesión académica, y especialmente sobre la ejecución del PI en sus disciplinas, con un enfoque comparativo.

En un primer final, el capítulo ocho —Conclusiones— compila e intenta entrelazar las conclusiones parciales alcanzadas en cada uno

de los capítulos (cinco, seis y siete) que abordaron el PI en los tres niveles de análisis que organizan el trabajo (nacional, universidad y académicos), tanto en su implementación como en sus efectos, con foco en el período bajo estudio (1993-2003), pero proponiendo también, en una última sección, una interpretación de más largo plazo del PI en relación con las carreras de investigación en las universidades nacionales.

Y decimos “primer” final porque el trabajo incluye todavía un último capítulo, que intenta ofrecer un relato sumario de la vida del PI con posterioridad al período seleccionado y hasta nuestros días.

Años 2003-2023

Como se señaló al comienzo de esta introducción, el presente estudio acerca del Programa de Incentivos se aboca al período 1993-2003, si bien la realización de las entrevistas y la encuesta se extendió hasta un par de años después. ¿Cómo mirar este trabajo desde la perspectiva del año 2023? En cierto sentido se lo podría considerar un estudio de “historia” de las políticas universitarias argentinas. Durante el período analizado el PI es un ejemplo “de laboratorio” de política universitaria de investigación en el marco del Estado evaluador: reglas de evaluación (la categorización) fijadas desde el Poder Ejecutivo por fuera de las universidades, plus salarial importante para los docentes universitarios participantes, y distribución de fondos de investigación a las instituciones según su desempeño en el programa. Ahora bien, desde 2003 en adelante, la casi extinción del plus salarial y la fuerte expansión del CONICET, han modificado en gran medida la naturaleza y el lugar del PI en el seno de las políticas de ciencia y tecnología, por lo cual intentaremos dar cuenta de manera sumaria de los cambios ocurridos.

En tal sentido, en el último capítulo, el segundo final de este trabajo, titulado Posdata: 2003 y después, se realiza un recorrido de la trayectoria del Programa de Incentivos desde esa fecha hasta la actua-

lidad, a partir del análisis de documentos y de bibliografía, enmarcándolo tanto en la política universitaria como en la política científico-tecnológica del período, destacando especialmente los avatares de la categorización que, tras múltiples cambios, sobrevive hasta hoy como columna vertebral de una carrera de investigador universitario.

Capítulo 2

Estrategia teórico-metodológica

El objeto de estudio del presente trabajo es el Programa de Incentivos (PI), y los datos recopilados para su análisis, más allá de la bibliografía, provienen de documentos, estadísticas oficiales, entrevistas a informantes claves y una encuesta a académicos, o docentes-investigadores universitarios, en la terminología acuñada por el PI. En este capítulo describiremos la estrategia teórico-metodológica empleada, esto es, los criterios que guiaron la identificación, recolección y análisis del material empírico presentado en los capítulos centrales del trabajo.

El PI es una política universitaria desarrollada desde el Estado nacional, dirigida a los docentes que trabajan en las universidades estatales. En tal sentido, con el fin de realizar un estudio lo más integral posible, consideramos especialmente fecunda como lente de análisis la noción de *configuración universitaria*, desarrollada por Christine Musselin (2001) con el fin de llevar adelante estudios comparados sobre sistemas de educación superior. Dicho concepto designa

el marco en cuyo seno se inscriben, cobran sentido y funcionan el tipo de gobierno desarrollado por los establecimientos (universidades), el estilo de conducción adoptado por la tutela (control, supervisión) y los modos de regulación internos de las disciplinas. Dicho de otro modo, para describir cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras (gobierno, ministerio) y la profesión universitaria.

Tal definición da cuenta de lo incompleto de cada una de las tres formas de acción colectiva y recuerda que ninguna puede ser analizada en forma independiente de las otras dos (p. 32).

La noción de configuración universitaria enfatiza las interdependencias entre los tres polos —gobierno, universidades y académicos— afirmando, por un lado, que los cambios en uno de ellos afectan a los otros dos, y por el otro, que existen correspondencias o coherencias (parciales y flexibles) entre los modos de regulación involucrados por cada polo.¹

Siguiendo estas ideas, organizamos la estrategia teórico-metodológica en dos partes. Por una parte, presentaremos un conjunto de conceptos teóricos correspondientes a cada polo de la configuración: en primer lugar, conceptos provenientes del análisis de políticas públicas, tal como han sido desarrollados por la ciencia política; en segundo lugar, conceptos aportados por la sociología de las organizaciones acerca de las universidades; en tercer lugar, una caracterización de la profesión académica enmarcada en la sociología de las profesiones, en general y considerando la variación disciplinaria. Por otra parte, en estrecha relación con las distinciones teóricas realizadas, presentaremos, en primer término, la estrategia metodológica general adoptada, basada en las tres fases del PI en cuanto política pública, y en los tres polos de la configuración universitaria argentina; y a continuación, desarrollaremos la cuestión de la integración de métodos o técnicas cuantitativos y cualitativos, y fundamentaremos la selección de la unidad y las subunidades de análisis en un estudio

¹ Para el caso de Francia, dado el papel adquirido por entonces por actores locales (políticos y económicos), Musselin contempla la posibilidad de transformar el triángulo de las relaciones de interdependencia en un “cuadrado” (Musselin, 2001, p. 36, nota 51). En el contexto latinoamericano, y sobre todo argentino, lo mismo podría valer para políticas universitarias en las que tengan un papel destacado el movimiento estudiantil o las corporaciones profesionales; pero pensamos que esto no resulta necesario para el análisis del Programa de Incentivos.

de caso como el que llevamos adelante, y abordaremos la relación entre caso y contextos.

Conceptos teóricos

Políticas públicas

El estudio de las políticas públicas como objetos de investigación específicos, al menos en el ámbito anglosajón, parte de una distinción básica entre dos términos cuya traducción al castellano resulta problemática: *policy*, que suele traducirse por el plural “políticas”, y *politics*, traducido por “política”. Mientras que “políticas públicas” o “políticas estatales” hace referencia a un conjunto de acciones emprendidas por el Estado en relación con un problema, asunto o cuestión determinada (en inglés suele hablarse de *issue*), el término “política” tiene habitualmente asociados a su significado los conceptos de poder, intereses, conflicto, entre otros (Cox, 1993, p. 89).

En el estudio del PI como política pública resulta necesario integrar ambos significados. El PI es, por un lado, un curso de acción del Estado nacional en relación con la investigación universitaria (la cuestión o *issue*, en este caso), que se plasma en el decreto presidencial que ordena su creación en 1993, y en posteriores resoluciones ministeriales y de la SPU que reglamentan el decreto. Pero este programa no es solo un conjunto de medidas administrativas de rutina, sino que tuvo y tiene un fuerte contenido político —en el sentido más tradicional del término—, al afectar intereses establecidos, asignar diferencialmente los recursos entre distintos actores, producir modificaciones en las jerarquías de prestigio, o suscitar profundos debates ideológicos acerca del tipo de carrera académica que promueve.

Ahora bien, las políticas públicas no son acontecimientos aislados en el tiempo, sino procesos más o menos prolongados; más específicamente se las ha caracterizado, desde el punto de vista de los hacedores de políticas, como procesos sociales cíclicos (de ahí la referencia

habitual al denominado *ciclo de las políticas*; ver, por ejemplo, Aguilar Villanueva, 1993). Una política pública es un proceso *social*, en un sentido amplio, porque involucra a otros actores relevantes además de los estatales, y porque su desarrollo sólo puede ser interpretado adecuadamente tomando en consideración contextos sociales más amplios en los cuales se inserta.

Es un *proceso*, porque toda política pública está compuesta por un conjunto de etapas o fases, en parte distinguibles de manera cronológica y en parte de manera analítica, que, más allá de las múltiples clasificaciones provistas por distintos autores, pueden resumirse en un patrón común tripartito que incluye una fase de formulación de la política, una fase de implementación, y la fase de los efectos, resultados, impacto o, también, evaluación (dejamos por ahora de lado las diferencias entre estos términos). Y es *cíclico* porque esta sucesión de etapas o fases se encadena de tal modo que el desarrollo de cada una no se detiene, sino que dispara una nueva secuencia; así, por ejemplo, a partir de la evaluación de los resultados de una política, los responsables pueden tomar decisiones en el sentido de modificar su contenido, lo que implica la formulación de una nueva política pública (una variante de la anterior), que las segundas líneas administrativas deberán implementar, la cual tendrá a su vez ciertos efectos cuya evaluación puede sugerir ulteriores modificaciones, y así en sucesivas ocasiones.

Antes de pasar a un señalamiento más detallado del tipo de preguntas que podemos plantearnos en relación con cada fase o etapa de una política, ampliaremos la caracterización de la política pública como proceso social en torno a una *cuestión*. Oszlak y O'Donnell (1995) proponen considerar las políticas públicas o políticas estatales como complejos procesos sociales desarrollados alrededor de una cuestión. Las cuestiones son necesidades o demandas socialmente problematizadas que atraviesan un ciclo vital de surgimiento, desa-

rollo y, eventualmente, resolución. Del conjunto de problemas que ocupan a una sociedad en un momento determinado —la denominada *agenda sistémica*— solo una parte son considerados prioritarios por las autoridades públicas y pasan a integrar la *agenda institucional o política*, convirtiéndose en cuestiones merecedoras de una política estatal (Tamayo Sáez, 1997).²

En nuestro caso, la cuestión es la investigación universitaria,³ que desde la recuperación democrática en 1983 había ocupado un lugar marginal en la agenda de políticas de educación superior (salvo excepciones breves y parciales), urgida por cuestiones más acuciantes para la sociedad y/o para las autoridades, como la normalización institucional, el ingreso a las universidades, el deterioro salarial docente y no docente, o el financiamiento universitario, entre otras. La creación del PI en 1993 incorpora a la agenda política del gobierno nacional la cuestión específica del desarrollo de las actividades de investigación en las universidades nacionales.

Alrededor de estas cuestiones se desarrolla un proceso social compuesto por múltiples interacciones a lo largo del tiempo entre un conjunto eventualmente cambiante de actores estatales y *civiles*, señalan Oszlak y O'Donnell (1995), cuyos cursos generales de acción

² Tamayo Sáez afirma que existen sesgos para la accesibilidad a la agenda institucional: sesgos negativos, que obstaculizan el paso de un problema de la agenda sistémica a la agenda institucional, y sesgos positivos, que lo facilitan. En Kingdon (2014) se aborda en detalle la temática de la formación de las agendas gubernamentales, así como las condiciones bajo las cuales ciertas cuestiones atraviesan *ventanas de oportunidad* y se concretan en políticas públicas.

³ En principio, ateniéndonos al contenido central y explícito del Programa, consideraremos a la investigación universitaria, en forma genérica, como la cuestión involucrada por el mismo. No obstante, dados los diversos objetivos gubernamentales (más o menos explícitos), también se podría apoyar la idea de que la cuestión o *issue* es otra: la carrera o la profesión académica, la situación laboral y/o salarial de los docentes, la evaluación de los académicos, el financiamiento universitario para la investigación, o una combinación de estas alternativas.

pueden denominarse políticas estatales o públicas, en el primer caso, y políticas privadas, en el segundo. De ahí que estos autores hablen del doble proceso social que se desata a partir de la existencia de una política pública: el proceso social general antes mencionado, que implica el reposicionamiento de actores estatales y privados, y un proceso burocrático interno al Estado, consistente en el reposicionamiento (creación, superposición, modificación de funciones, conflictos) de unidades componentes del propio Estado; estos procesos burocráticos desarrollados durante la implementación de una política pública pueden producir incluso una redefinición de la misma.

En el caso de nuestro objeto de estudio, la frontera entre actores estatales y privados adopta características peculiares, en virtud del estatus legal específico de las universidades nacionales (estatales), que gozan de una importante autonomía, tradicional en la Argentina, y también garantizada por la Constitución a partir de 1994. Retomando el carácter cíclico de las políticas públicas, la primera fase o etapa que identificaremos es la de la formulación de la política. Algunos autores realizan clasificaciones más finas, identificando varias etapas dentro de lo que aquí hemos englobado como formulación. Así, por ejemplo, Tamayo Sáez (1997), luego de proponer una primera fase consistente en la identificación y definición de los problemas o cuestiones, se refiere a la formulación de las políticas públicas —tarea exclusiva del gobierno— como una etapa compuesta por cuatro subetapas: establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar; detección y generación de alternativas posibles para conseguir los objetivos; valoración y comparación de los impactos de esas alternativas; selección de una opción o combinación de ellas.

La existencia de esta sucesión de pasos que tiene por corolario la decisión de adoptar una política es materia de debate, según señala Tamayo Sáez (1997). Dos modelos teóricos antagónicos intentan dar cuenta del proceso de toma de decisiones en materia de políticas pú-

blicas: el modelo racionalista (inspirado en la teoría económica) y el modelo incremental.⁴ El modelo racionalista (en parte reflejado en la secuencia de subetapas propuestas por el propio Tamayo Sáez), asimila, en su variante más extrema, la adopción de una política a la acción racional con arreglo a fines analizada por Weber (en cuanto tipo ideal), en la que el decisor, claramente consciente del fin que persigue, adopta el conjunto de medios más eficaces (que conduzcan al fin) y más eficientes (que lo hagan al menor costo) en relación con dicho fin, luego de haber ponderado todos los medios alternativos posibles, así como todas las consecuencias secundarias de dichos medios, y su relación con el fin propuesto. Mientras que esta variante teoriza el comportamiento óptimo del tomador de decisiones, una variante más moderada del modelo racionalista, desarrollada por Herbert Simon, reconoce las innumerables limitaciones que afronta el decisor (en cuanto a información disponible, así como respecto de los costos y el tiempo para obtenerla, entre otras), y postula como más realista un comportamiento *satisfactorio*.

En contraposición, el modelo incremental de Lindblom sostiene que las decisiones de los funcionarios públicos no son más que ajustes marginales o incrementales sobre políticas ya en marcha, y que la interacción política (más *politics* que *policy*), y la consecuente viabilidad política de las medidas a adoptar,⁵ son los determinantes centrales de la toma de decisión, y no el análisis racional de todos los posibles medios y de su relación con los fines. Tamayo Sáez reseña críticas dirigidas al modelo de Lindblom que lo califican de conservador, dado el énfasis puesto en la prudencia del decisor, contraria a las grandes innovaciones.

⁴ Ver Lindblom (1991), citado en Tamayo Sáez (1997).

⁵ Ver Meltsner (1992), en donde se desarrolla el lugar del análisis de la factibilidad o viabilidad política en el estudio de las políticas públicas.

Estas consideraciones teóricas generales en relación con la fase de formulación de una política pública permiten dirigir preguntas específicas a nuestro objeto de estudio, el Programa de Incentivos. En el marco de las políticas del Estado hacia las universidades, el PI representó en 1993 una especie de rayo en cielo sereno, dada la ausencia hasta ese momento de políticas específicamente dirigidas a la investigación universitaria. Cabe preguntarse, no obstante, en qué medida hubo una consideración de alternativas diferenciadas, y en qué medida se adoptaron soluciones a la mano en el “bazar” de políticas universitarias, representado por la experiencia internacional y por las recomendaciones de diversos organismos internacionales.

Por otra parte, la reformulación del PI en 1997 —al menos, de algunos de sus aspectos— parece estar más en sintonía con el modelo racionalista, como un modo de ajustar mejor los medios a los fines, a partir de la información obtenida de la evaluación de un par de años de implementación del mismo (estaríamos en presencia de un rizo en el ciclo de la política pública); pero también puede ser vista, desde la perspectiva incremental, como un ajuste marginal que el análisis de la viabilidad política del PI había aconsejado no haber realizado desde el inicio.

En cuanto a la segunda fase, la puesta en práctica de la decisión adoptada al formular la política, es decir, su implementación, un asunto importante a considerar es la posibilidad de que la multitud de medidas de detalle requeridas para hacer realidad dicha decisión, —las cuales involucran diversos actores con intereses cambiantes y no siempre convergentes— resignifiquen la política de tal modo que se abra una brecha entre la intención de los decisores y los resultados obtenidos. Al respecto, Tamayo Sáez (1997) señala la existencia de diferentes modelos teóricos para interpretar esta etapa, los cuales podrían ubicarse en medio de un continuo entre dos extremos.

Por un lado, están quienes ponen el acento en la importancia de la calidad del diseño inicial de la política, y atribuyen la brecha men-

cionada (cuando la hay) a fallas en la comunicación con las instancias burocráticas subordinadas, o a la ausencia de controles adecuados. En el otro extremo están aquellos que enfatizan el papel que desempeña la multitud de actores involucrados en la implementación de la política (funcionarios de bajo nivel y actores privados), lo que genera tanto problemas técnicos, derivados de la complejidad de la acción colectiva de todos estos actores, como problemas políticos, ocasionados por la utilización por parte de estos actores del margen de decisión que poseen (su cuota de poder) para perseguir sus propios fines.⁶

Si estas consideraciones valen en líneas generales para cualquier política pública, los márgenes de autonomía de que gozan las universidades en relación con otras esferas asociadas al Estado las hacen especialmente relevantes para el caso de las políticas universitarias. En este sentido, Antonio Camou (2002) subraya la existencia de una interfase conflictiva entre las políticas universitarias nacionales y su puesta en práctica en contextos institucionales específicos, que puede derivar, entre otros resultados posibles, en una adaptación real o en una mera aceptación ritualista (o en combinaciones varias), como consecuencia, en parte, de toda una amplia gama de “microfísicas” de resistencia al cambio institucional.

Finalmente, en relación con la tercera fase o etapa de una política pública, existen diferencias entre los estudiosos en cuanto a ubicar como última fase del ciclo de la política ya sea los efectos o el impacto, ya sea la evaluación. Desde un punto de vista estricto, los efectos o el impacto de la política no forman parte de ella, sino que son las modificaciones que causa en el medio sobre el que se aplica —delimitado, en principio, por la cuestión, *issue* o problema—. Por el contrario, la evaluación de la política, entendida como la búsqueda y el análisis de información destinada a fundamentar la toma de decisiones, es

⁶ Resulta clara la relación entre estos modos de interpretar la implementación de una política y los modelos de toma de decisiones anteriormente comentados.

algo que forma parte de la política misma, dado que son acciones que llevan a cabo sus formuladores y/o sus implementadores; ciertamente, los efectos de la política suelen ser un objeto privilegiado de tal evaluación.

Sin descuidar esta distinción analítica, pensamos que tanto las preguntas acerca de los efectos como de la evaluación son relevantes para un análisis comprensivo de las políticas públicas.

Tal como señalan Oszlak y O'Donnell (1995), el análisis de los efectos o impactos de las políticas estatales resulta especialmente problemático. Por un lado, es problemática la identificación de los impactos, tanto su caracterización analítica como su medición, variables según la perspectiva de análisis: la de quien adoptó la política, la de la población afectada o la del analista externo.⁷ Por otro lado, también lo es la atribución causal de los impactos, tanto por las dificultades para identificar los impactos diferenciales de distintas partes de una política, como para descartar la influencia de factores del contexto social ajenos a la política analizada.

Estas distinciones resultan pertinentes para interpretar diferentes modos de aproximarse a los efectos del PI. Cuando se hace mención a la tercera fase del ciclo de la política como evaluación, se suele adoptar la perspectiva del decisor. Así, por ejemplo, la evaluación realizada por las autoridades del PI a dos años de su creación, detectó una pirámide de categorizados excesivamente ancha en la base, lo que dificultaba la conformación de equipos de investigación por falta de directores; esto impulsó a sus responsables a aumentar el número de categorías de cuatro a cinco cuando se implementó la reformulación de 1997, pasando de dos a tres las categorías habilitadas para dirigir

⁷ De manera similar, Tamayo Sáez (1997) distingue entre la evaluación desde la perspectiva del decisor, cuando se busca medir la eficacia y la eficiencia de una política, y la evaluación desde la perspectiva del destinatario, que se interesa por la satisfacción de los “usuarios” o “clientes”.

proyectos. Pero también existe bibliografía que analiza el impacto de los programas de estímulos a la investigación universitaria en distintos países de América Latina (entre ellos, el PI), desde la perspectiva de la población afectada, esto es, los docentes universitarios.⁸

Universidades como organizaciones

En la bibliografía sociológica que tiene por objeto a las universidades ronda la siguiente pregunta: ¿son las universidades un tipo específico de organización? Quienes han dado una respuesta afirmativa lo han hecho por considerar inadecuado equipararlas ya sea a la empresa industrial, ya sea a la burocracia. En el marco de esta opción, Christine Musselin (2007; 2021) identifica cuatro modelos que se han propuesto entre los años 60 y 80 del siglo XX.

En primer lugar, el modelo *colegial*, que extendiendo la idea mertoniana de comunidad científica (Merton, 1964) a la universidad en su conjunto, concibe a esta como una comunidad de pares expertos en la cual se comparten normas y valores, y predomina un estilo consensual de toma de decisiones basado en la argumentación. Este primer modelo ha sido cuestionado inicialmente por otros dos. Por un lado, por uno denominado *político* (Baldrige, 1971), que enfatiza la existencia de heterogeneidad y conflictos en el interior de las universidades, dada la competencia por recursos y prestigio entre académicos que persiguen sus intereses individuales, lo que genera la necesidad de recurrir a negociaciones e intercambios políticos en la toma de decisiones. Por otro lado, por un modelo que recupera en parte la noción weberiana de burocracia, pero adaptándola al mundo académico; así por ejemplo Henry Mintzberg (1979) se refiere a las universidades como *burocracias profesionales*, en las que existe división del trabajo y una estructura jerárquica en las áreas de apoyo, pero el nivel de cen-

⁸ Ver Araujo (2001); Boffo, Chave, Kaukonen & Randi Opdal (1999); Díaz Barriga y Pacheco Méndez (1997); Vessuri y Benaiges (1998).

tralización es bajo, los profesionales (con altas calificaciones) trabajan con mucha independencia, y las competencias técnicas son fuente importante de la autoridad, más allá de la jerarquía formal.

Finalmente, Musselin (2007; 2021) presenta un cuarto modelo, caracterizado por tres conceptos entrelazados: *anarquía organizada*, *bote de basura* (modelo de toma de decisiones en el cual las metas son múltiples, y las reglas para evaluar la situación no son claras) (Cohen, March & Olsen, 1972) y *sistema laxamente acoplado* (Weick, 1976). Este modelo, elaborado en contraposición al carácter racional que caracteriza tanto al modelo burocrático como al basado en la negociación política, enfatiza, por un lado, el carácter ambiguo y errático de los procesos organizacionales (en organizaciones como las universidades), en donde la atención fluctuante de los actores a temas, problemas y soluciones predomina por sobre su racionalidad; y por el otro, señala el acoplamiento laxo (o débil), en tanto “las mismas causas inducen diferentes efectos, el mismo efecto es resultado de diferentes causas, y los individuos actúan de manera independiente” (Musselin, 1995, p. 56).

Frente a estos modelos que destacan la especificidad de las universidades en cuanto organizaciones, Musselin señala que a partir de los años 80 del siglo XX cobró fuerza una tendencia opuesta, que las considera mucho más similares a las empresas privadas (a las firmas) que lo arriba consignado. Este enfoque no es resultado de un giro en la reflexión teórica, sino que está en la base de un cambio en las políticas hacia las universidades seguidas por los gobiernos que, ante la masificación de la educación superior y el aumento de los costos, proponen rediseñar las relaciones entre el Estado y las universidades, incrementando el control gubernamental.

Como señala agudamente Musselin (2007), los modelos antes presentados sobre las universidades “intentan desalentar, tanto a los presidentes [rectores] designados como a las autoridades públicas, de tratar de conducirlos” (p. 67), cuando este es justamente el nuevo ob-

jetivo de los gobiernos. Ahora bien, sin adoptar de forma completa ninguno de los modelos descriptos, Musselin señala dos características que, considera, hacen a las universidades organizaciones de un tipo especial, y limitan la efectividad de los intentos gubernamentales de reforma: por un lado, señala que la enseñanza y la investigación son tecnologías difíciles de replicar, de describir y de evaluar, lo que dificulta el liderazgo jerárquico; por el otro, la enseñanza y la investigación son actividades laxamente acopladas (lo que enseñan e investigan unos y otros académicos goza de un importante grado de independencia), lo que dificulta que los cambios en un segmento organizacional se difundan a otros (Musselin, 2007).⁹ Como veremos más adelante, la cuestión de la especificidad organizacional de las universidades será tema de controversia en relación con nuestro objeto de estudio: mientras que el modelo colegial es en gran medida parte del sentido común de muchos universitarios —sobre todo de los más comprometidos con la investigación—, la propuesta del PI (y otras iniciativas propias del Estado evaluador del mismo período) presupone que las actividades universitarias son gobernables mediante instrumentos de política aplicables a muchos otros tipos de organizaciones.

Hecha esta presentación panorámica de grandes modelos, nos tendremos en un autor ya clásico en el estudio sociológico de las universidades como organizaciones: el estadounidense Burton Clark.¹⁰

⁹ Ante el enfoque de las anarquías organizadas y el modelo de toma de decisiones del bote de basura (*garbage can model*), Musselin tiene una actitud matizada: si bien reconoce como aportes relevantes prevenir frente a la sobreestimación de la racionalidad de los actores, y prestar atención a las contingencias y a la indeterminación, también señala limitaciones (a partir de su experiencia en investigaciones realizadas junto a Erhard Friedberg en universidades francesas y alemanas): enfatizar unilateralmente lo vago y lo errático en las conductas, e ignorar los elementos de regulación y estabilidad de los sistemas estudiados (Musselin, 1995).

¹⁰ Neave (2010) ofrece una breve y sentida biografía intelectual de este sociólogo pionero en los estudios académicos sobre educación superior.

Este sociólogo adopta de manera flexible el enfoque de las universidades como anarquías organizadas, caracterizadas por la diversidad, la fragmentación y el acoplamiento laxo entre sus componentes (Clark, 1991, pp. 111-112), rasgos derivados de la materia prima con la que trabajan: el conocimiento avanzado (ya sea su producción o su transmisión).¹¹ No obstante lo cual, Clark no descuida los aportes de todos los modelos antes comentados: en su análisis de las diferentes formas de autoridad (poder legítimo) que permean a los sistemas de educación superior, identifica, junto a la autoridad profesional basada en la *expertise*, la autoridad colegiada, la política y la burocrática (Clark, 1991, cap. IV).

De las múltiples distinciones y clasificaciones que presenta, seleccionamos tres conceptualizaciones que consideramos especialmente fecundas para organizar el material empírico acerca de nuestro objeto de investigación: los ejes que agrupan el trabajo académico, los niveles de autoridad que caracterizan a los sistemas de educación superior, y las dimensiones y características del cambio.

Los dos ejes en torno a los cuales se organiza el trabajo académico con el conocimiento son, señala Clark, la disciplina (ciencias, humanidades, estudios profesionales) y el establecimiento (*enterprise*). El conocimiento se organiza en disciplinas que recortan un objeto de estudio y lo profundizan, y el desarrollo de las disciplinas presenta una tendencia a la división y diferenciación permanente y creciente, tendencia fragmentadora que moldea de manera decisiva los sistemas y las instituciones de educación superior, tanto más cuanto mayor sea el

¹¹ Esto vale para el clásico texto de Clark *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica* (editado originalmente en 1983), que tomamos como referencia. Desde mediados de la década del 90 en adelante hubo un cambio de enfoque por parte de Clark, a partir de un conjunto de investigaciones basadas en el concepto de universidad empresarial o emprendedora (*entrepreneurial*), influyentes no solo entre los estudiosos sino también entre los tomadores de decisiones (ver Clark, 1998 y Shattock, 2010).

peso de la investigación por sobre la enseñanza. Pero estas disciplinas no pueden existir en abstracto, sino que se encarnan en un complejo entramado organizacional que compensa esta tendencia a la fragmentación, poniendo unidad en lo diverso: el establecimiento, esto es, la universidad. Las universidades (en algunos casos también las facultades) unifican espacialmente un conjunto de disciplinas, unificación solo parcial, dado que las disciplinas atraviesan el establecimiento y rebasan también en muchos casos los límites nacionales. En la base del sistema, cátedras, institutos y departamentos —según los modelos universitarios— son el punto de confluencia entre establecimiento y disciplina.

Disciplina y establecimiento son fuentes de agrupamientos distintivos o grupos de interés, así como de creencias, valores e identidades; y entre ambos ejes, dada la centralidad del conocimiento en las actividades académicas, Clark otorga primacía a la disciplina. En relación con los grupos de interés, y remitiendo a Max Weber, Clark (1991) presenta el concepto de *interés*, “un compuesto de lo material y lo ideal”, como la idea básica que recorre todo su libro: “Hablar de organización académica es hablar de grupos de interés” (p. 29). Si bien, hasta donde alcanzamos a comprender, el autor no es muy preciso al respecto, este concepto remite a puja, competencia y/o conflicto, contrapesando el tono funcionalista que a veces parece adquirir su obra. Con respecto a lo segundo, Clark otorga un lugar central al aspecto simbólico, a las creencias, esto es, tanto a la cultura de la disciplina como a la del establecimiento. Siendo ampliamente reconocido el papel de la primera en la conformación de la identidad de los académicos (volveremos sobre esto), señala que la cultura de las organizaciones ha sido subestimada en la investigación. Personas que trabajan juntas durante años, afirma

desarrollarán sentimientos en común acerca de ‘su’ organización, un conjunto de creencias tendientes a definir su sitio en el universo y a dar sentido al hecho de que hayan dedicado tanto tiempo y esfuerzo

a una institución determinada. El significado brindado por símbolos compartidos ofrece recompensas más allá de lo material por la entrega de cada quien (Clark. 1991, p. 127).

Esta cultura del establecimiento, enriquecida con mitos sobre sus orígenes y logros históricos, da lugar a una leyenda o saga, generadora de lealtad entre los miembros de la organización (Clark, 1972). En cuanto a la distribución de la autoridad (poder legítimo) en los sistemas académicos, Clark realiza una clasificación en niveles que resulta útil para ubicar a los distintos actores universitarios.¹² Con la intención de ofrecer un esquema de análisis que permita la comparación internacional (objetivo del libro que estamos comentando), Clark identifica seis niveles de autoridad en los sistemas de educación superior, en cuanto sitios en donde se toman decisiones (Clark, cap. IV): 1) las unidades operativas, cátedras, institutos y/o departamentos, que componen la base del sistema; 2) las facultades, constituidas por agregados de tales unidades operativas; 3) las universidades o *colleges*, agrupamientos locales de unidades operativas y facultades; 4) el agrupamiento o la asociación de universidades, nivel relativamente reciente y difuso, señala Clark;¹³ 5) los gobiernos estatales, provincia-

¹² Si bien no lo utilizaremos en nuestro trabajo, no querríamos dejar de mencionar uno de los más célebres conceptos elaborados por Clark para analizar de manera comparada los sistemas de educación superior según la distribución de la autoridad: el *triángulo de coordinación*. Parte en primer término de una antítesis básica entre la *administración central o estatal*, que planifica soluciones para los problemas de coordinación, y el *mercado*, cuya coordinación se ejerce cuando la solución a los problemas es la resultante de intercambios no regulados, sin plan global. Si incorporamos una tercera dimensión de variación, según el mayor o menor peso en las decisiones por parte de profesores e investigadores, los *barones académicos* u *oligarquía académica*, obtenemos el famoso *triángulo de coordinación*. Los distintos sistemas académicos nacionales son ubicados por Clark en posiciones en el interior de dicho triángulo. Un comentario reciente sobre este concepto de Clark puede consultarse en Maggio (2020).

¹³ En nuestro ámbito el CIN, y también el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), serían claros ejemplos de este cuarto nivel de autoridad.

les o municipales; 6) el gobierno nacional (el ministerio o la secretaría correspondiente), que constituye la cúpula del sistema de educación superior. Simplificando esta clasificación, Clark se refiere a los dos primeros niveles como la *infraestructura* del sistema, lugar de la autoridad basada en la disciplina; al tercer nivel, el del establecimiento propiamente dicho, como la *estructura intermedia*, y a los restantes niveles superiores, como la *superestructura*, lugar de la autoridad burocrática y política por excelencia.

Ahora bien, esta clasificación en niveles con una cúpula y una base no debe entenderse como una pirámide jerárquica de autoridad; Clark diferencia desde el inicio a las universidades de las burocracias, más allá de la existencia de elementos burocráticos en los sistemas académicos. A la caracterización de los sistemas de educación superior como anarquías organizadas y de acoplamiento laxo, añade que, dado el carácter especializado y esotérico del conocimiento avanzado que manipulan sus agentes, “la distribución de trabajo de base pesada [*bottom heavy*] se traduce en una estructura de autoridad dominada desde abajo” (Clark, 1991, p. 193). Quienes ocupan los niveles superiores y aspiran a influir en el curso de las acciones, necesitan persuadir o motivar a los actores ubicados en niveles inferiores; no formulan directivas rígidas, por lo cual el proceso de toma de decisiones adquiere características peculiares:

Así, la “decisión” es un concepto crecientemente débil para describir adecuadamente el flujo de actividades de los funcionarios, aún los de alto nivel. Los funcionarios públicos, concebidos normalmente como quienes toman las decisiones o como las autoridades, “recomiendan, aconsejan, consultan, elaboran presupuestos, desarrollan planes, formulan guías de acción, reportan, supervisan, proponen iniciativas legales, asisten, se reúnen, discuten, capacitan – pero ¿acaso deciden?” (Clark, 1991, p. 193, incluyendo cita de Weiss, 1980).

Abordamos finalmente el tercer elemento que queremos destacar de la obra de Clark: su concepción del cambio en los sistemas académicos.

micos. El sociólogo señala la existencia de una paradoja de los sistemas de educación superior en relación con el cambio:¹⁴ siendo la cuna de cambios revolucionarios (piénsese en los adelantos científicos y tecnológicos), y poseyendo una formidable capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias del entorno, manifiesta en los casi mil años de historia de la institución universitaria, poseen una fuerte resistencia al cambio. Los sistemas académicos, encargados de manipular conocimiento avanzado, efectivamente cambian, pero este cambio tiende a ser “desarticulado, por incrementos e incluso invisible” (Clark, 1991, p. 267). Clark combina ideas clásicas de la sociología acerca de la división del trabajo —tomadas explícitamente de Durkheim— con una suerte de teoría del conflicto basada en la lucha entre grupos de interés (con reminiscencias weberianas), que le pone movimiento a ese sistema social que constituye la educación superior: *diferenciación* e *interés* son los dos conceptos básicos de la teoría del cambio de Clark. Estos conceptos se vinculan del siguiente modo: la diferenciación es un mecanismo de protección grupal, que ofrece a los grupos de interés en lucha una alternativa al conflicto abierto. De ahí que el cambio ocurra predominantemente por agregación:

Dado que en los sistemas académicos la autoridad está distribuida en una gama de grupos de especialistas, es difícil transformar la organización de dichos grupos en contra de su voluntad. Su capacidad para oponerse al cambio favorece la constitución de organizaciones nuevas en lugar de la transformación de las existentes (Clark, 1991, p. 305).

Si pasamos de las formas a los motores del cambio, Clark identifica tres fuerzas que impulsan la diferenciación, y por lo tanto la complejización de los sistemas académicos. Las dos primeras son externas: la

¹⁴ Clark la denomina “paradoja de Hesburgh”, retomando ideas del sacerdote católico y dirigente educativo estadounidense Theodore Hesburgh (1917-2015), quien fuera reformador y presidente de la Universidad de Notre Dame en Indiana durante más de treinta años, a la que colocó entre las universidades más prestigiosas de Estados Unidos.

cantidad y la diversidad de estudiantes que ingresan a la universidad, y la ampliación y diversificación de los mercados ocupacionales vinculados a la educación superior, a partir de cambios en la economía y la sociedad; la tercera es interna, resultado del trabajo académico y la investigación, que se plasma en el surgimiento de nuevas disciplinas y en la subdivisión y especialización de las existentes (Clark, 1991, pp. 301-302).¹⁵

Quizá debido a que la élite que representan las universidades de investigación (*research universities*) estadounidenses opera en Clark como un modelo más o menos explícito, es que este último motor del cambio es especialmente resaltado. Y esto entronca con un rasgo central de todo el abordaje de Clark sobre la educación superior, lo que denomina su enfoque *internalista*, según el cual “el sistema mismo determina la acción y el cambio”, dejando de lado “imputaciones fáciles a la ‘influencia de la sociedad’” (Clark, 1991, p. 19). Este enfoque es pertinente, según su opinión, para ciertas esferas de la sociedad moderna que ostentan un grado importante de autonomía, como la ciencia, la investigación y la educación superior, no así por caso para la enseñanza primaria o secundaria.¹⁶

¹⁵ En un artículo posterior, Clark desarrolla la distinción entre dos tipos de crecimiento de los sistemas de educación superior: el *crecimiento sustantivo*, guiado por la especialización del conocimiento e impulsado por el interés de la planta docente, y el *crecimiento reactivo*, guiado por las demandas de acceso a la educación superior (la matriculación), e impulsado por el interés del gobierno, de los administradores y de la población en general (Clark, 1998).

¹⁶ En relación con los determinantes del cambio, Clark agrega uno adicional: la *trasferencia internacional* de formas académicas, que puede consistir en la importación voluntaria o en la imposición (esto último se refiere sobre todo a las colonias de países europeos) (Clark, 1991, pp. 318-327). Los distintos organismos internacionales que han puesto su atención en la educación superior mundial en las últimas tres o cuatro décadas, han tenido parte en esta modalidad de cambio, naturalmente en conjunto con los gobiernos involucrados.

Este modo de caracterizar el cambio en los sistemas académicos lleva a Clark a extraer corolarios tendientes a morigerar las expectativas de provocarlo por parte de los reformadores:

El ajuste progresivo es la forma de cambio característica y más penetrante. En virtud de la extensa división de las actividades y los poderes, es muy difícil efectuar un cambio global. (...) La principal expectativa falsa de la reforma académica, particularmente en las democracias, es que se pueden obtener resultados de gran envergadura a través de la manipulación desde arriba. (...)

En mayor medida que en otros sectores sociales, los cambios iniciados en la cúpula generalmente requieren del apoyo de los intereses alojados en los niveles inferiores. Los dirigentes necesitan convencer en vez de dar órdenes, construyendo apoyos y coaliciones para llevar a cabo sus programas. Abundan las reformas planeadas desde el centro que no dejan huellas sólidas porque los grupos de influencia internos no fueron efectivamente convocados para apoyarlas (Clark, 1991, pp. 328-329).

Nos hemos detenido en las ideas de Christine Musselin, y sobre todo de Burton Clark, porque las mismas orientan el desarrollo de la investigación sobre el PI presentada en este trabajo. Esto será evidente en la organización y desarrollo de los capítulos que siguen, y se explicará al presentar más adelante el esquema metodológico general.

La profesión académica y las disciplinas

Según el concepto de configuración universitaria desarrollado por Christine Musselin (2001), que hemos tomado como organizador de nuestra estrategia teórico-metodológica, la profesión académica es, junto con el Estado y las universidades, uno de los tres polos de dicho marco analítico. En general, los integrantes de la profesión académica —los profesores, docentes o docentes-investigadores— son actores claves en el desenvolvimiento de la vida de las universidades; y en

particular son la población objetivo de nuestro objeto de estudio, el Programa de Incentivos.

Siendo un rasgo distintivo de la educación superior trabajar con el conocimiento avanzado como materia prima (Clark, 1991), no solo en su transmisión sino también en su producción, las actividades de enseñanza e investigación han conformado tradicionalmente el núcleo de la profesión académica, integrada por docentes que ejercitan la enseñanza, así como por investigadores o científicos que producen conocimiento, radicando ambas actividades en las mismas personas, de forma articulada en el caso ideal. El papel central de la profesión académica ha sido resaltado de diversos modos; se la considera una “profesión clave”, una “profesión de profesiones”: la profesión que forma a las otras profesiones (Perkin, 1969).

En los países desarrollados del norte, sobre todo en Europa occidental y Estados Unidos (con este último país como situación arquetípica), la profesión académica habría atravesado una mítica edad dorada entre aproximadamente mediados de los años 50 y mediados de los 70 del siglo XX, si bien sus raíces se remontan al último tercio del siglo XIX. Entonces se consideraban rasgos centrales de la profesión académica: la investigación y la búsqueda del conocimiento por sí mismo; la organización a partir de departamentos basados en disciplinas; la autonomía profesional y el aseguramiento de la calidad a partir de la revisión por pares (*peer review*); la reputación o prestigio establecido mediante asociaciones nacionales e internacionales basadas en la disciplina (Gappa, 2001, p. 429).

Si aún entonces este modelo de profesión académica no era universal, sino propio de las universidades de investigación, un sector minoritario en el conjunto de las instituciones de educación superior sufrió grandes cambios a partir de la década de los años 80 del siglo XX, lo que fue vivido por la élite de la profesión como un declive. La masificación y la diversificación de la educación superior fueron de la

mano del crecimiento y la diferenciación de la profesión académica y del peso creciente de la enseñanza, y las nuevas demandas de la sociedad del conocimiento impulsaron un nexo más estrecho entre educación superior y sector productivo, incorporando al rol académico la producción de conocimientos “útiles” y la búsqueda de financiamiento adicional. Esto ha ido en detrimento de la tradicional autonomía de los académicos, dados los intentos de gobernarlos, sea mediante controles más estrictos, sea mediante incentivos económicos atados a los resultados: “la rendición de cuentas [*accountability*] significa que la confianza ya no está dada, sino que tiene que ser ganada una y otra vez” (Enders, 2007, p. 12).

Tres rasgos han sido señalados como distintivos de la profesión académica en el mundo (Teichler, 2020). Por un lado, al menos como ideal, se espera del profesional académico que realice tanto tareas de enseñanza como de investigación, dependiendo de distintos factores cuál de ambas es considerada fundamental (países, tipos de institución, disciplinas); a esto se agregan, con peso variable, tareas de gestión o administración, de transferencia o extensión, de prestación de servicios, entre otras. Por otro lado, el ejercicio pleno de la profesión académica requiere un prolongado proceso de entrenamiento y maduración, que se plasma en una carrera académica jalonada por diversos hitos, con el doctorado cada vez más como requisito inicial, y la obtención de un puesto estable (*tenure*) de dedicación completa (*full time*) como el punto de consolidación. Finalmente, los miembros de la profesión académica poseen un importante grado de autonomía en la realización de sus tareas, mayor al del resto de las profesiones (volveremos sobre esta autonomía o libertad académica).

Ahora bien, más allá de estos rasgos comunes muy generales, ha sido ampliamente debatido en qué medida existe una profesión académica unitaria (como lo serían, por ejemplo, la profesión médica o la abogacía), o si se trata de múltiples profesiones. En perspectiva

internacional es posible señalar distintos factores de diferenciación, por ejemplo: diferencias según institución, o secciones de la misma, más involucradas en la investigación, o solo en la enseñanza; diferencias según el escalón en la carrera académica, distinguiendo a los jóvenes académicos (quizá hasta la tercera o aun cuarta década) como una suerte de aprendices, respecto de sus maestros, los profesionales académicos plenos (la profesión académica involucra una prolongada carrera); diferencias según la estabilidad o la dedicación horaria; diferencias según normativas nacionales (más allá de la fuerza unificadora de la globalización) (Enders, 2007). Pero entre todas, en la bibliografía resalta una fuente de diferenciación, central para nuestro objeto de estudio: la diferenciación disciplinaria, que ha llevado a Burton Clark a definir a la profesión académica como una *profesión fragmentada* (Clark, 1991, p. 63).¹⁷

La diferencia entre las disciplinas ha suscitado la cuestión de si la profesión académica es una o muchas profesiones. Un estudioso de las disciplinas, Tony Becher,¹⁸ ha abordado el tema de un modo matizado: a la distancia, es posible percibir una única profesión académica; mirando muy de cerca, podemos identificar diferencias notorias

¹⁷ La fragmentación disciplinaria es un rasgo central de las universidades en cuanto anarquías organizadas laxamente acopladas: “El centralismo de la disciplina moldea a la profesión académica tanto como afecta a la organización académica. (...) Así, la singularidad de las instituciones y los sistemas académicos consiste en el alto grado de fragmentación profesional. (...) Antes que un grupo fuertemente cohesionado de profesionales con una visión única del mundo, los sistemas académicos se presentan como endebles combinaciones de múltiples tipos profesionales” (Clark, 1991, pp. 63-65).

¹⁸ Becher no ofrece una definición de “disciplina” que permita establecer con precisión cómo identificar cada uno de estos conjuntos de atributos, a la vez cognoscitivos y sociales; considera suficiente identificarlas mediante los departamentos que integran en las universidades, y mediante la existencia de asociaciones profesionales y publicaciones especializadas internacionales (Becher, 2001, p. 37). Las disciplinas incluidas en su investigación son: biología, química, economía, geografía, historia, derecho, matemática, ingeniería mecánica, lenguas modernas, farmacia, física y sociología.

según subdisciplinas, especialidades y aun temas de estudio; y en el medio, podemos considerar grupos de disciplinas que presentan afinidades relevantes en su interior y diferencias marcadas con los otros grupos (Becher, 1993). La tesis central de Becher es que “las formas de organización de la vida profesional de los grupos particulares de académicos están íntimamente relacionadas con las tareas intelectuales que desempeñan” (Becher, 2001, p. 16); dicho de otra forma, que hay una estrecha relación entre las formas o “territorios” de conocimiento, y los aspectos sociales y culturales de las “tribus” o comunidades académicas que los habitan.¹⁹

Ubicado en el mencionado punto medio, Becher presenta una clasificación de cuatro tipos de conocimiento, combinando dos dimensiones, a partir de la cual se propone rastrear diferencias en las prácticas de los académicos: por un lado, la oposición entre conocimiento “duro” y conocimiento “blando”, dependiendo de la mayor o menor unidad, consolidación y consenso paradigmáticos (en el sentido de Thomas Kuhn), coincidente en líneas generales con la distinción entre ciencias exactas y naturales, y ciencias sociales y humanidades; por el otro, la oposición entre conocimiento “puro” (o “básico”) y conocimiento “aplicado”, según la mayor o menor orientación hacia la utilidad práctica, ya sea en el ámbito de la producción o los servicios.²⁰

¹⁹ Becher es cauto al enfatizar más la existencia de la relación que la dirección causal de la misma, si bien a lo largo del trabajo predomina la consideración de la forma de conocimiento como variable independiente.

²⁰ Los límites en estas clasificaciones, señala Becher, son ciertamente borrosos; así, por ejemplo, la economía se acerca hacia las ciencias duras en algunas de sus ramas que utilizan intensamente herramientas matemáticas (microeconomía, econometría), y la biología presenta especialidades que la acercan a las ciencias blandas (ecología, por ejemplo, en comparación con microbiología); o disciplinas que tienen un origen netamente práctico (como la ingeniería mecánica), adquieren formas más puras a partir de su desarrollo académico en los posgrados universitarios. Las dos disciplinas en las que hacemos foco en este trabajo, física e historia, son para Becher claros ejemplos de disciplinas puras, dura la primera y blanda la segunda.

Entre los aspectos culturales generales que comparte una disciplina (o, a veces, un grupo de disciplinas), se encuentran el lenguaje, creencias, costumbres, contenidos ideológicos, mitos heroicos. Y entre los más estrictamente profesionales, cabe destacar los estilos de comunicación (formales e informales), las pautas de publicación (por ejemplo, libros o artículos, cantidad, extensión, autoría individual o múltiple, papel de las citas), y las formas que adopta la carrera académica (papel del doctorado como rito de iniciación, obtención de un puesto de trabajo permanente, momento de auge y pico de productividad, entre otros).

Un aspecto del análisis que realiza Becher acerca de las disciplinas resulta particularmente relevante en relación con las políticas (institucionales o nacionales) dirigidas a los académicos: la existencia de jerarquías entre las disciplinas. Esto es parte de un fenómeno omnipresente, según Becher: “Una de las características sorprendentes de la vida académica es que casi todo está ordenado de manera jerárquica, en formas más o menos sutiles” (Becher, 2001, p. 83). Esto abarca a las revistas, las instituciones, los departamentos, los individuos y también a las disciplinas. Así como los académicos individuales persiguen competitivamente incrementar su reputación, las disciplinas conforman grupos de interés rivales que “se involucran en una constante lucha darwiniana por el poder y el prestigio” (Becher, 2001, p. 188), lucha en la cual las disciplinas duras aventajan a las blandas, y las puras a las aplicadas. Y de aquí surge la tendencia por parte de los decisores de políticas, a generalizar al conjunto de las disciplinas indicadores de rendimiento o modelos de carrera académica propios de las disciplinas que consideran más prestigiosas, lo que implica desconocer la complejidad y diversidad que son inherentes a la institución universitaria.²¹ En opinión de Becher, para evitar esta distorsión,

²¹ Un modo de interpretar las diferencias de jerarquía entre disciplinas radica en asimilarlas a diferencias de desarrollo o madurez, presuponiendo un ideal homogéneo

la política más sabia sería conformarse con el familiar sistema del juicio de los pares, cuyas insuficiencias (...) se conocen bien, pero que tiene la abrumadora ventaja de la receptividad a la variedad y a la idiosincrasia de todo lo que cuenta como forma legítima de dedicación intelectual (Becher, 2001, p. 218).

Finalmente, podemos considerar la variación de la profesión académica según el grado de desarrollo de los países. En un estudio con perspectiva histórica sobre los procesos de profesionalización académica tardía, propios de los países periféricos —entre ellos, los latinoamericanos—, los chilenos José Joaquín Brunner y Ángel Flisfisch (1983) analizan los intentos de implantar en estos países lo que denominan el *modelo clásico* de profesión académica, producto cultural autóctono de los países centrales, cuya implantación no se dará en un terreno vacío (al menos en América Latina), sino que chocará con la existencia de un *modelo tradicional* de profesión docente largamente asentado, dando lugar a un resultado en cierto sentido *sui generis*.

Tres componentes caracterizan, según los autores, al modelo clásico. En primer lugar, un mercado académico, esto es, un conjunto de posiciones ocupacionales en organizaciones académicas, jerárquicamente ordenadas, que son ocupadas de forma competitiva (competencia por el prestigio) por personas que llevan adelante actividades

al cual todas han de aspirar. En el marco de un estudio comparativo entre químicos y sociólogos de la Universidad de Buenos Aires, en el que se muestran diferencias significativas entre ambas disciplinas según un conjunto seleccionado de indicadores referidos a la profesión académica, Leonardo Vaccarezza se formula la siguiente pregunta acerca de tales diferencias: “¿están marcando una diferencia temporal en el desarrollo de la profesión académica en una y otra disciplina, o reflejan diferencias estructurales y permanentes? En otras palabras, ¿suscribimos una teoría evolucionista y unilineal de la profesión académica, postulando que la sociología se encuentra ‘retrasada’ con respecto a la química, o sostenemos que se trata de formas de organización del conocimiento, la utilidad y la relación funcional del ‘servicio público’ diferentes?” (Vaccarezza, 2007, p. 44; el autor suscribe la segunda opción).

de enseñanza e investigación como ocupación principal; asimismo, existe competencia entre las instituciones empleadoras a fin de contratar a los académicos más prestigiosos. En segundo lugar, estas personas conforman una comunidad académica, ejerciendo en conjunto el control sobre la propia actividad, reconociendo el prestigio que determinará la ocupación de las posiciones. El fundamento de dicho prestigio académico es la excelencia científica o de saber (con primacía de la investigación sobre la enseñanza), medida según indicadores tales como formación avanzada inicial (típicamente el doctorado, más valioso mientras más prestigiosa sea la institución que lo otorga), trayectoria laboral posterior, cartas de referencia y, sobre todo, cantidad y calidad de la producción escrita, diferencialmente valorada según el medio (revista, editorial, país) de su publicación.

En tercer lugar, los autores destacan que el cemento aglutinador de esta comunidad es una ideología de la libertad académica, entendida esta última como una libertad negativa, consistente en la independencia o autonomía frente a controles externos (sobre todo por parte de los gobiernos); esta ideología corporativa ha sido exitosa en cuanto a obtener legitimación por parte de la sociedad, mediante una justificación utilitarista según la cual una suerte de “mano invisible” conduciría a la comunidad académica, cuando se respeta su autonomía y ningún planificador interfiere sobre ella, a la producción de conocimiento de calidad a la vez que socialmente relevante.

Si bien existen variados antecedentes previos, hacia los años 50 y 60 del siglo pasado, en coincidencia con el auge de las políticas económicas desarrollistas, proliferan en los países de América Latina esfuerzos por importar el modelo clásico de profesión académica. Estos esfuerzos enfrenarán los intereses de un modelo tradicional de profesión académica ampliamente vigente en la región, cuyos rasgos centrales son los siguientes: la actividad académica central es la enseñanza, ejercida en universidades que forman profesionales para los

sectores público y privado; los puestos de trabajo son de tiempo parcial, y la fuente principal de ingresos de los académicos es el ejercicio de su específica profesión fuera de la universidad; el prestigio (que determina la ocupación de posiciones y el ascenso) no es asignado por la comunidad académica según la producción de conocimiento, sino que depende de un conjunto variado de otros criterios —prestigio en el ejercicio de la propia profesión fuera de la universidad, reconocimiento de los estudiantes, criterios ideológicos, o aun criterios de camarilla profesional—; tampoco las universidades compiten entre sí por atraer a académicos destacados, y las posiciones académicas en diferentes instituciones tienen un prestigio análogo, un prestigio social genérico.

Más allá de los resultados específicos que surgen del choque entre académicos innovadores (en algunos casos en difícil e inestable alianza con los estudiantes)²² y tradicionalistas, resultados referidos

²² Un ejemplo ilustrativo al respecto se encuentra en la situación de la Universidad de Buenos Aires entre 1955 y 1966, especialmente (si bien de modo no excluyente) en la Facultad de Ciencias Exactas. Silvia Sigal (2002) analiza cómo una coalición entre estudiantes y profesores, inspirados en los ideales comunes de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, condujo una modernización de esta universidad que, entre otras muchas medidas, llevó a que la citada facultad tuviera en 1965 el 64 % de su cuerpo docente con dedicación exclusiva o semiexclusiva, prerrequisito ocupacional básico del modelo clásico de profesión académica (en 1955 había solo dos profesores exclusivos en toda la universidad, señala la autora). Esa coalición llegó a su fin cuando los académicos innovadores (de las ciencias exactas, pero también de las sociales) gestionaron importantes subsidios de las fundaciones Ford y Rockefeller para llevar adelante sus investigaciones en la universidad, al tiempo que los estudiantes denunciaban la connivencia tácita entre el “cientificismo” de estos académicos y el imperialismo norteamericano. Los miembros de la coalición, si bien hablaban el mismo lenguaje de 1918, dejaron entonces de comprenderse, señala Sigal: “Si para los estudiantes los subsidios eran una operación imperialista, para la élite reformista las críticas eran ‘pura ideología’ o muy simplemente expresión de la ‘resistencia al cambio’. (...) El movimiento anticientificista reveló la ruptura de la conjunción entre innovación cultural y democracia universitaria que Córdoba había fijado en 1918” (Sigal, 2002, p. 85).

a la profesión académica y a la organización universitaria en general, es especialmente relevante para nuestro trabajo la hipótesis que sostienen Brunner y Flisfisch en cuanto al atractivo que genera el modelo clásico, y su consecuente capacidad de movilizar voluntades:

el modelo clásico de profesión académica, pese a su muy relativa universalidad, goza de un prestigio mucho más extendido que el que su vigencia efectiva podría hacer suponer. Específicamente, se puede avanzar la hipótesis de que en aquellas situaciones donde las formas institucionales se apartan de él, por lo general existen fuerzas en operación que tienden a modificar la institucionalidad vigente, aproximándola al modelo clásico (Brunner y Flisfisch, 1983, p. 176).

Aspectos metodológicos

Esquema metodológico general

Dado el objeto complejo que nos proponemos abordar, el Programa de Incentivos en cuanto política pública, y dado el enfoque teórico adoptado que enfatiza el papel desempeñado por los diversos actores involucrados, la estrategia metodológica propuesta se basa en un conjunto de distinciones analíticas que intentan ponerle un orden a esta complejidad, ubicando a los actores sobre los que se recabará información en diferentes momentos y posiciones.²³

Por un lado, tal como desarrollamos en la primera parte del capítulo, cabe distinguir entre las diferentes fases o etapas que atraviesa la política pública: el momento de la génesis o formulación de la política, que se plasma en un cierto diseño original; el momento de la implementación, cuando se pretende que un conjunto de actores hagan ciertas cosas, siendo lo más habitual que dichos actores pretendan

²³ Las consideraciones metodológicas realizadas aquí, referidas al estudio del Programa de Incentivos, son retomadas y ampliadas en relación con las políticas universitarias en general en Camou y Prati (2010).

hacer cosas diferentes; y el momento de evaluación o de los efectos de la política, en el que los formuladores analizan la posibilidad de un rediseño de la política original, a la luz de los resultados observados durante y tras la implementación.

Por otro lado, dado que se trata de una política universitaria, la fuerte autonomía de las instituciones y actores universitarios (en general, y también en la Argentina) torna conveniente realizar distinciones entre los niveles de autoridad identificables en el sistema (jerarquía que adoptamos de Burton Clark, según se desarrolló en la primera parte del capítulo). En la cúspide o superestructura del sistema está en primer lugar el Estado, con su dependencia específica encargada de los asuntos universitarios, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en nuestro caso; pero también un organismo de coordinación en cierto sentido fronterizo, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conformado por la asociación voluntaria entre las instituciones universitarias estatales.

En la estructura intermedia están las universidades nacionales, poseedoras de importantes márgenes de autonomía, consagrada por una larga tradición, pero también normativa ratificada por la Constitución Nacional a partir de 1994 y la Ley de Educación Superior desde 1995. Finalmente, en la infraestructura o base del sistema, están las unidades académicas menores organizadas en torno a una disciplina o conjunto de disciplinas afines: facultades, departamentos, cátedras, centros e institutos en donde los académicos, docentes e investigadores llevan adelante las actividades sustantivas de la vida universitaria, esto es, la producción y transmisión del conocimiento avanzado.

Sin pretender una identificación entre los elementos de una y otra, estas dos distinciones —entre fases y entre niveles— pueden vincularse. Así, el papel principal en la formulación de las políticas universitarias (sobre todo desde mediados de la década del 90) lo

tiene el Estado, el cual, no obstante, desempeña también un rol en la implementación, y recibe los efectos de la política a través de la evaluación.

La estructura intermedia del sistema —las instituciones universitarias, pero también el CIN— han tenido y tienen el grueso de la responsabilidad en la implementación de las políticas de investigación universitaria, sin desconocer por eso el papel de miembros destacados de la base del sistema que, como directores de proyectos y como evaluadores de proyectos y personas, comparten con las instituciones la implementación de la política. Por último, en cuanto a los efectos de la política,²⁴ rastreadremos los mismos principalmente en dos planos: en la base del sistema, en los cambios producidos en las prácticas, la carrera, la profesión y la cultura académicas; y en la estructura intermedia, en la organización y en las políticas de investigación desarrolladas por las instituciones universitarias.

En el cuadro siguiente se sintetiza la estrategia metodológica propuesta, esto es, una clasificación de los actores sobre los que se recabó información, y una identificación de los modos alternativos mediante los cuales se procuró recabarla:

²⁴ Dado que nuestra perspectiva no es la de los gestores de la política, sino la de observadores externos, nuestro foco estará puesto en la identificación de efectos, si bien las evaluaciones que realicen los actores también serán objeto de atención.

Cuadro 2.1. Esquema de la estrategia metodológica

Nivel de autoridad en el sistema universitario (SU)	Fases de la política de investigación universitaria (incluyendo efectos)	Actores	Técnicas de relevamiento de información directa de los propios actores	Técnicas y fuentes alternativas de información acerca de los actores
Superestructura del SU: Estado (SPU) y CIN	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación - Implementación y evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarios de Políticas Universitarias - Coordinadores nacionales del Programa de Incentivos - Asesores (formales e informales) de la SPU - Miembros del CIN 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista semiestructurada 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa del Programa de Incentivos (diversas versiones) - Boletines de la SPU (informes oficiales) - Acuerdos Plenarios y Resoluciones del Comité Ejecutivo del CIN
Estructura intermedia del SU: universidades	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación y efectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarios de Ciencia y Técnica de las universidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista semiestructurada 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos de autoridades universitarias (por ejemplo, en los Boletines de la SPU) - Documentos sobre investigación de las universidades - Informes de autoevaluación e Informes de Evaluación Externa de la CONEAU
Base del SU: facultades y departamentos (lugares de trabajo de los académicos)	<ul style="list-style-type: none"> - Efectos - Implementación 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarios de Investigación de las Facultades - Directores de Departamentos - Directores de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista semiestructurada 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos de académicos destacados (por ejemplo, en los Boletines de la SPU) - Documentos sobre investigación de universidades y facultades - Documentos de asociaciones gremiales de docentes - Artículos de académicos en la prensa
		<ul style="list-style-type: none"> - Académicos (docentes e investigadores) 	<ul style="list-style-type: none"> - Encuesta con cuestionario cerrado 	

Fuente: elaboración propia

La pretensión de identificar efectos del PI amerita establecer ciertas especificaciones. En la primera parte de este capítulo hicimos referencia a las dificultades conceptuales para identificar los efectos de una política pública señaladas por Oszlak y O'Donnell (1995): distintos tipos de efectos según la perspectiva de análisis —del decisor, de los afectados, del observador—, y necesidad de aislar los efectos de una parte de la política, respecto de las otras partes de la propia política, y respecto del contexto exterior a la política. A esto agregamos ahora las dificultades metodológicas de comprobar empíricamente tales efectos: estamos lejos de poder realizar un experimento controlado sobre grupos aleatoriamente seleccionados, o de implementar algún sustituto estadístico equivalente. La indagación sobre los efectos del PI que llevaremos adelante, basada en gran medida en las percepciones de los actores, ya sea mediante entrevistas a autoridades universitarias o bien por medio de una encuesta a académicos, es un sustituto de los procedimientos más rigurosos del análisis causal que solo permitirá formular conclusiones conjeturales, que intentaremos reforzar, cuando sea posible, con información externa a tales percepciones. En este sentido, hacemos nuestras las consideraciones metodológicas realizadas por los autores de una de las primeras investigaciones realizadas sobre el PI:

La pretensión de analizar el cambio producido por el PI [Programa de Incentivos] puede ser excesiva. Nuestras afirmaciones estarán basadas en las afirmaciones de los entrevistados; por lo tanto, la supuesta causalidad atribuible al programa puede tener los dos siguientes estatus metodológicos: es una causalidad atribuida por el mismo entrevistado al Programa, o es una conjetura apoyada en apreciaciones situacionales y teóricas respecto de la ocurrencia concatenada de acontecimientos. En ambos casos, las afirmaciones quedarán formuladas en el nivel de hipótesis, ya que en ningún caso se utilizaron técnicas de verificación (Carullo y Vaccarezza, 1997, p. 158).

En las secciones siguientes de este capítulo profundizaremos cuestiones que explicitan y complementan la información presentada en el cuadro que describe la estrategia metodológica general; y en los capítulos seis y siete realizaremos consideraciones metodológicas específicas referidas al análisis de las entrevistas y de la encuesta.

Integración de métodos y triangulación metodológica

La complejidad del objeto de estudio abordado conlleva la apelación a métodos y técnicas diferentes, pero complementarios, tal como se ilustra en el cuadro anterior.

En primer término, se propone la *integración de métodos cuantitativos y cualitativos*. Siguiendo a María Antonia Gallart (1993), podemos caracterizar ambas estrategias de la siguiente manera:

Las investigaciones efectuadas con una aproximación cuantitativa mediante datos primarios relevados mediante una encuesta a una muestra de unidades de análisis (generalmente individuales) estadísticamente representativa, permiten caracterizar a una población (o universo) en función de variables, entendidas éstas como conceptos operacionalizados (...)

El análisis cualitativo, en cambio, se efectúa en base a información observacional o de expresión oral o escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles, difícilmente cuantificable. Mediante la información que se releva, por lo general, se intenta captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste da a su conducta, los cuales son claves para interpretar los hechos (pp. 108-109).

Para las fases de generación e implementación de la política, se propone como estrategia metodológica principal la realización de entrevistas semiestructuradas a actores claves, tanto autoridades universitarias como asesores (formales e informales) con influencia sobre los niveles de decisión. Se espera que el relato de dichos actores per-

mita reconstruir, entre otras, las siguientes cuestiones: la existencia de modelos alternativos tomados en cuenta (por ejemplo, políticas de estímulos a la investigación desarrolladas en otros países), así como la identificación de personas que puedan haber allegado a los tomadores de decisiones conocimiento sobre los mismos; el papel de académicos destacados que llevaron al Estado la voz de ciertas comunidades disciplinarias; la realización de sondeos previos al lanzamiento de la política con funcionarios seleccionados.

En cuanto a la implementación, mediante entrevistas a autoridades de las diversas áreas —en nuestro caso, sobre todo del área de ciencia y técnica, y también académica— de las universidades, facultades y departamentos (los de las disciplinas seleccionadas), se intenta recabar información sobre la percepción prevaleciente en estos ámbitos institucionales, tradicionalmente celosos de su autonomía, sobre las iniciativas estatales, sobre la existencia de debates acerca de qué estrategia adoptar ante la política nacional —resistencia, adaptación o actitud proactiva—, y sobre el establecimiento de negociaciones con el Estado, ya sea en forma aislada o asociativa entre universidades. En todos estos casos, el análisis de documentos institucionales permite complementar y también testear los relatos de los entrevistados.

En cuanto a los efectos de la política, cabe distinguir dos planos. Por un lado, los efectos organizacionales en las universidades, facultades y departamentos, tales como el crecimiento y la diferenciación burocrática, en función de incrementar las capacidades institucionales de gestión de las actividades académicas, son centralmente relevados mediante entrevistas a autoridades. Por otro lado, los efectos en la base académica, sobre las prácticas, creencias y valores de los académicos que participan en la producción y transmisión de conocimiento, se analizan a través de una estrategia típicamente cuantitativa: la realización de una encuesta mediante un cuestionario cerrado a físicos e historiadores. En los capítulos seis y siete se formulan consi-

deraciones metodológicas específicas sobre el trabajo de campo en las universidades y con los académicos.

En segundo término, se propone ampliar la mencionada idea de integración o complementación de métodos, dirigidos a diferentes subunidades de análisis que forman parte de la unidad de análisis principal (la política universitaria en cuestión), mediante la noción de *triangulación metodológica*. Todd Jick, siguiendo a Norman Denzin, la define como “la combinación de metodologías en el estudio de un mismo fenómeno” (Jick, 1979, p. 602). Entre las principales oportunidades que la triangulación brinda a los investigadores, Jick destaca las siguientes: permite incrementar la confianza en los resultados, estimula el desarrollo de métodos creativos, permite descubrir dimensiones ocultas de un fenómeno, favorece explicaciones enriquecidas del problema de investigación, conduce a la síntesis o integración de teorías, sirve de test para teorías rivales (Jick, 1979, p. 609).

La idea de triangulación se incorpora a la estrategia metodológica propuesta de dos modos. Por una parte, se relevó información alternativa acerca de los mismos asuntos abordados en las entrevistas con los actores claves (como se indica en la última columna del cuadro anterior), recurriendo a documentos producidos por las diversas dependencias universitarias, así como a artículos de opinión en torno a la política analizada publicados en diversos medios de difusión. Por otra parte, y esta es la utilización fundamental por la que apelamos a la idea de triangulación, se cotejó el análisis de los resultados de la encuesta realizada a los académicos, tanto mediante la realización de un conjunto acotado de entrevistas a docentes e investigadores destacados, como por medio de la consulta de publicaciones diversas, de modo de obtener orientaciones para la interpretación de los datos. Tanto Jick como Gallart destacan la articulación de métodos cuantitativos y cualitativos como un modo fecundo y necesario de triangulación metodológica:

Quizás los intentos más frecuentes de utilización de la triangulación se han reflejado en los esfuerzos de integrar el trabajo de campo [cualitativo] y los métodos de encuesta (*survey methods*). La viabilidad y la necesidad de tal vínculo ha sido defendida por varios científicos sociales (...) Todos ellos argumentan que los métodos cuantitativos pueden realizar importantes contribuciones al trabajo de campo y viceversa (Jick, 1979, p. 604).

El estudio de los contextos, de la definición de la situación, de la comprensión de los sentidos que confieren a la acción los actores y de su interacción, es eficaz para interpretar resultados de estudios sobre regularidades cuantitativas (Gallart, 1993, p. 111).

Objeto de estudio y contextos en los estudios de caso

Consideramos que el análisis de una política universitaria como el PI puede ser abordado como un estudio de caso en un triple sentido. En primer lugar, el objeto de estudio o unidad de análisis principal —para nosotros, el PI— puede ser visto como un caso de política que comprende una de las funciones universitarias (la producción de conocimientos), integrando un conjunto más amplio de políticas dirigidas al sector que contemplan otras funciones; para la Argentina de comienzos de los 90: políticas de evaluación y acreditación institucional, políticas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, políticas de infraestructura edilicia para las universidades, políticas de fortalecimiento de las universidades nuevas, entre otras.

En segundo lugar, el proceso de implementación de dicha política, así como los efectos en el nivel organizacional, pueden ser analizados en una selección de las universidades involucradas; en este trabajo, la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). En tercer lugar, los efectos sobre la base del sistema universitario, sobre la práctica y la cultura de los académicos, se pueden estudiar en diversas disciplinas del conocimiento,

si adoptamos la idea de Burton Clark de la profesión académica como una profesión fragmentada; en nuestro trabajo haremos foco en dos casos de disciplinas, física e historia, que involucran a su vez seis casos de unidades básicas de docencia e investigación, esto es, los respectivos departamentos de las tres universidades. En lo que sigue intentaremos caracterizar y fundamentar el tipo de estudio de caso que nos hemos propuesto realizar, así como los criterios empleados para seleccionar la unidad y las subunidades de análisis.

Utilizando una distinción realizada por Robert Stake (1995), la investigación que nos proponemos no pretende ser un *estudio intrínseco de caso*, en el cual el interés radica en el conocimiento exhaustivo de un caso específico en cuanto tal, sino un *estudio instrumental de caso*, en el que la finalidad del análisis del caso está puesta en comprender otra cosa, más allá del propio caso (pp.16-17). Esto es, el objetivo de nuestra investigación es comprender el tipo de interacciones que se dan en el despliegue de una política pública o estatal dirigida hacia las universidades, así como los efectos institucionales y culturales que se obtienen como resultado, entendiendo a la política, a las tres universidades y a las dos disciplinas seleccionadas, como ocasiones para dar cuenta de tales interacciones y efectos. Naturalmente, toda extrapolación más allá del caso elegido es una hipótesis que requerirá ulterior indagación.

Siguiendo una clasificación realizada por Robert Yin (1994), los estudios de caso pueden caracterizarse ya sea como *estudios de caso únicos encastrados* (*embedded single case study*), ya sea como *estudios de casos holísticos* (pp. 41 y siguientes). Consideraremos en primer término la definición general, con foco en los contextos, y en la sección siguiente nos referiremos al carácter “encastrado” (*embedded*) de nuestro estudio. Dice Yin (1994):

Un estudio de caso es una indagación empírica que:

- investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real; cuando

- los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes; y en el cual
- son usadas múltiples fuentes de evidencia (p. 23).

Ya hemos comentado la primera característica y la tercera. Nos detendremos ahora en la segunda: la especial relación entre objeto de estudio y contexto. Respecto del estudio de las políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1995) han destacado la importancia de analizar diferentes niveles de contextos, que formarían una suerte de círculos concéntricos alrededor de la política, cuyo conocimiento resulta relevante para la adecuada comprensión de la misma. Haciendo una analogía con un reloj, que mide el tiempo en segundos, minutos y horas, los autores proponen distinguir tres niveles de contexto. Un primer nivel, el de los segundos, que constituye el tema de investigación en sentido estricto, es el del proceso social en torno a la cuestión objeto de la política (para nosotros, la investigación universitaria); sobre este nivel se ha de recabar información de la manera más minuciosa posible. Un segundo nivel, el de los minutos, del cual será suficiente obtener información secundaria, lo constituyen el resto de las cuestiones que componen la agenda pública (o universitaria: evaluación institucional, acreditación de carreras, financiamiento, etc.). Finalmente, el tercer nivel, el de las horas, sobre el cual bastará con un conocimiento somero, está conformado por la estructura social (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 121).

Adaptando esta idea a nuestro tema, el PI, podemos identificar un conjunto de contextos relevantes para su adecuada comprensión, clasificados según dos dimensiones entrelazadas. Por un lado, según la amplitud de las cuestiones que son objeto de la política pública: los programas de fomento o incentivo a la investigación universitaria, la política universitaria en su conjunto, la política científica y tecnológica, la reforma del Estado en general, en particular las denominadas reformas de segunda generación (ver Camou, 2002). Por

el otro, el ámbito geográfico considerado: Argentina, América Latina, los países centrales. La relevancia de la primera dimensión aparece justificada por la unidad —ciertamente relativa, y necesitada de indagación empírica en cada caso— del Estado en su calidad de actor tomador de decisiones. En cuanto a la relevancia de la segunda dimensión, la misma se basa en la extendida circulación internacional de las políticas universitarias, ya sea por la voluntad de los gobiernos de replicar experiencias consideradas exitosas, o debido a la promoción de políticas por parte de determinados organismos internacionales (Unesco, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), o bien por una combinación de ambas. Entrecruzando estas dos dimensiones, podemos afirmar que resultan relevantes para la comprensión del PI los siguientes contextos (que abordaremos en el siguiente capítulo):

- programas análogos de incentivo a la investigación implementados contemporáneamente en el ámbito latinoamericano, como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (modelo explícito del PI, según veremos) y los programas de estímulos desarrollados por las universidades en México, o el Programa de Promoción del Investigador (PPI) en Venezuela, u otras políticas de incentivo a la investigación basadas en la clasificación jerárquica de los investigadores y la remuneración diferenciada, aplicadas en universidades de América Latina así como en varios países de Europa;
- la activa política universitaria desarrollada en Argentina por la SPU a partir de 1993, que caracterizamos como la implantación del *Estado evaluador*, originado en Europa hacia los años 80, de la cual el PI es un caso, dados los siguientes rasgos: fijación de objetivos por parte del Estado, evaluación de los resultados de las actividades desarrolladas autónomamente por los universitarios en relación con dichos objetivos, financiamiento según pautas objetivas con base en los resultados de la evaluación realizada;

- la política científica y tecnológica desarrollada a través del CONICET, con especial foco en los diversos intentos de estrechar la relación de este organismo con las universidades, así como la creación en 1996 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT);
- las reformas del Estado emprendidas en los países desarrollados a partir de la crisis de los 70, y en los de América Latina desde los 80, más particularmente las denominadas reformas de segunda generación.

Unidades y subunidades de análisis en los estudios de caso

Mientras que en la sección anterior consideramos el caso y sus contextos externos, en esta pondremos el foco en los componentes internos del caso, “encastrados” (*embedded*) en el mismo, según la terminología de Yin. Siguiendo a este autor, habíamos caracterizado el presente trabajo como un estudio de caso único encastrado (*embedded single case study*). En nuestra investigación tomamos como caso único a indagar el PI, entendido como la unidad de análisis principal, dentro del cual proponemos distinguir diversas subunidades. Dice Yin (1994):

El mismo estudio de caso puede involucrar más de una unidad de análisis. Esto ocurre cuando, dentro de un caso único, también se presta atención a una o más subunidades (p. 44).

En lo que se refiere a las subunidades de análisis relevantes para la consideración de la implementación y de los efectos de la política analizada, las mismas se han seleccionado en dos planos, el del establecimiento (o institución) y el de la disciplina, sobre la base de los ejes centrales que organizan el trabajo académico según Burton Clark.²⁵

²⁵ Para la selección de las subunidades de análisis mencionadas, además de los criterios metodológicos que se explicitan a continuación, hubo que tener en cuenta que el presente trabajo se realizaba en el marco de un proyecto de investigación más amplio,

En el plano del establecimiento se seleccionaron tres instituciones: una de tamaño grande en cuanto al número de investigadores, la UNLP, con un 11 % del total de 18 142 docentes-investigadores para el año 2002 (según cifras del PI); una de tamaño mediano, la UNT, con el 6,5 %; y una de tamaño pequeño, la UNCPBA, con el 2,7 %. Esta selección de subunidades de análisis permitió considerar la incidencia de la variable institucional como factor de variación en la implementación y efectos del PI.²⁶

Por otra parte, en el plano de la disciplina, se seleccionaron dos campos de estudio (presentes en las tres universidades elegidas) considerados representativos de formas epistemológicas, organizacionales y culturales diversas de producción del conocimiento: física, como

colectivo, dirigido por Pedro Krotsch, que abordaba las políticas de evaluación universitaria en un sentido amplio, centralmente en dos de sus dimensiones: la política de evaluación institucional (autoevaluación y evaluación externa) en el marco de la CONEAU, y las políticas de evaluación en el marco de los denominados “programas especiales” a cargo de la SPU, con foco en el Programa de Incentivos y en el Fomec. Dada esta temática, en el recorte necesario para llevar adelante el trabajo de campo se procedió a la selección de un conjunto de instituciones universitarias y de disciplinas. En el nivel de las instituciones, un primer requisito básico era que en ellas se haya llevado a cabo la autoevaluación institucional y la evaluación externa (o al menos se hubiese iniciado el proceso); un segundo requisito, que se tratase de universidades de diferente tamaño y de diferente antigüedad de creación; y un tercer requisito, que estuviesen presentes (mediante carrera de grado y de posgrado, investigadores y grupos de investigación) las disciplinas en las que se profundizaría el estudio del Programa de Incentivos en la base del sistema universitario.

²⁶ Las universidades seleccionadas corresponden a tres de los cinco grupos de la clasificación de universidades nacionales según el número de alumnos y de nuevos inscriptos elaborada por García de Fanelli (2005). Cabe señalar que, por la diferencia de magnitud según múltiples indicadores, la Universidad de Buenos Aires es un caso único en el sistema universitario argentino, merecedor de un estudio específico, dado que resultaría difícil pensarla como representativa de un grupo de universidades (esta universidad sola integra el quinto grupo de la tipología de Schwartzman de Fanelli); para el año 2002 la UBA contaba con el 17,2 % del total de docentes-investigadores en el Programa de Incentivos.

representativa de las disciplinas duras-puras (en la terminología de Becher, 1993), de las ciencias naturales, o de las “ciencias” a secas, según la categoría nativa de muchos de sus practicantes; e historia, como representativa de las disciplinas blandas-puras, o de las ciencias sociales, en su sentido más moderno, o de las humanidades, en su sentido más clásico. Se pretende que esta selección permita considerar la incidencia de la variable disciplinaria como factor de variación en la implementación y efectos de la política analizada.

Un último señalamiento en relación con los estudios de caso únicos “encastrados” (*embedded*) como el que nos propusimos llevar a cabo, es el siguiente: la importancia de mantener la atención sobre el caso único (aquí, una política) como objeto del estudio, evitando el riesgo de desplazar el foco hacia las subunidades (aquí, las instituciones universitarias, o las disciplinas, o bien los propios académicos), lo que implicaría un cambio en el objeto de estudio, y la transformación del objeto original en contexto. Afirma Yin (1994):

Un diseño encastrado [*embedded*], sin embargo, también presenta algunas dificultades. Una dificultad importante ocurre cuando el estudio de caso se focaliza sólo en el nivel de la subunidad y falla en retornar a la unidad de análisis mayor. [Cuando esto sucede] lo que ha ocurrido es que el fenómeno de interés original (...) se ha convertido en el contexto y no en la meta [*target*] del estudio (pp. 45-47).

Capítulo 3

Políticas universitarias de investigación en América Latina y en Argentina en los 90

En este capítulo abordaremos dos tipos de contextos que consideramos relevantes para el análisis del Programa de Incentivos (PI), uno internacional y otro nacional. En cuanto al contexto internacional, comentaremos en primer término el surgimiento del denominado Estado evaluador en Europa tras la crisis del capitalismo occidental de los años 70 del siglo XX, y su posterior traslado a América Latina desde mediados de los años 80, pero sobre todo durante los 90. A continuación prestaremos atención a las políticas de estímulos dirigidas a los académicos en México y en Venezuela, en cuanto instrumentos del Estado evaluador, antecedentes en el tiempo de nuestro PI, e inspiradoras del mismo en el caso mexicano, sobre todo con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984.

Con respecto al contexto nacional, abordaremos en primer lugar la instalación del Estado evaluador en la década del 90 en la Argentina, caracterizado por un ramillete de políticas especiales —algunas aún hoy vigentes y otras no— que tendrán un fuerte impacto en las universidades nacionales; entendemos al PI, en su formulación inicial, como una de tales políticas especiales. En segundo lugar, presentaremos una panorámica de la profesión académica (de la docencia universitaria) en la Argentina en el período considerado en este trabajo, 1993-2003, tanto los aspectos normativos de la carrera docente (cargos, dedica-

ciones, etc.), como una sumaria presentación de datos estadísticos generales. Finalmente, concluiremos el capítulo con un análisis histórico de la relación entre las universidades nacionales y el CONICET, desde su creación en 1958 hasta el año 2003. Siendo este último el principal organismo de promoción, y también de ejecución, de las actividades científicas y tecnológicas en la Argentina, veremos que el PI ha sido en parte un complemento y en parte un desafío al mismo.

El surgimiento del Estado evaluador

Después de la Segunda Guerra Mundial, con diferentes fechas de inicio y diversos ritmos, Estados Unidos y los países de Europa occidental comenzaron a recorrer el camino que va de la universidad de élites a la universidad de masas. Estados Unidos otorgó importantes facilidades a los soldados desmovilizados para acceder a la educación superior a la vuelta de sus hogares, y el crecimiento poblacional y económico de las siguientes décadas fueron de la mano de tasas de escolarización superior sostenidas. Con algo de retraso, una vez sentadas las bases de su reconstrucción económica, la masificación de la educación superior se inicia en Europa occidental en los años 60, y se acelera marcadamente, si bien con ritmos distintos según países, en los 70 y 80 (Trow, 2007).

A diferencia de Estados Unidos, poseedor de un diversificado sistema de educación superior público y privado, en el caso de Europa la financiación del crecimiento de la educación superior estuvo centralmente a cargo de Estados de bienestar que brindaban múltiples servicios sociales a sus ciudadanos. Este Estado proveedor de fondos controlaba de manera bastante directa a las universidades, aunque mediante una supervisión genérica, administrativa y contable. La crisis del capitalismo occidental de inicios de la década de 1970 — crisis económica y de los Estados de bienestar, que encumbró poco a poco en los gobiernos europeos a partidos políticos pro mercado—,

también afectó naturalmente la relación entre el Estado y la enseñanza superior: la nueva forma que adoptó dicha relación recibió la denominación de Estado evaluador (Neave, 1988; 2001).

El Estado evaluador consiste básicamente en un nuevo contrato entre el Estado y las universidades: de una relación basada en la confianza y en el otorgamiento de fondos con controles solo administrativos, se pasa a una relación fundada en la rendición de cuentas; esto es, en la supervisión de los resultados obtenidos utilizando dichos fondos, resultados que deberán estar en línea con los objetivos y las prioridades fijadas por los gobiernos. El Estado sustituye el control directo de las instituciones por un control a distancia: su tarea consiste en fijar objetivos y otorgar autonomía¹ a las universidades para que estas, en competencia unas con otras, puedan desarrollar su creatividad en pos de las mejores formas de alcanzarlos; el grado de logro será determinado por organismos intermedios (entre el Estado y las universidades) encargados de la evaluación, y los resultados de esta orientarán al Estado en la asignación de los fondos. Sintetiza Neave (2001):

El vínculo con las autoridades públicas hoy no es meramente contractual, sino que está además condicionado, es de corto plazo y depende de que la institución alcance explícitos objetivos referentes a los costos y al rendimiento, evaluados regularmente y revisados a la luz de tal evaluación (p. 207).

América Latina recorrió un camino similar al de Europa. A partir de la década de 1950, y sobre todo de las siguientes, la educación superior atravesó un proceso de masificación de la enseñanza, con

¹ Neave (2001, pp. 206-207) señala dos aspectos del concepto de autonomía que deben distinguirse: el Estado evaluador relaja controles y otorga a las universidades *autonomía del proceso* (planes de estudio, metodología de enseñanza, etc.), pero exige resultados, esto es, condiciona la *autonomía del producto* (por ejemplo, proporción de estudiantes graduados, proyectos de investigación completados o ingresos generados).

incremento del número de alumnos y aumentos y diversificación de las instituciones (con un importante desarrollo del sector privado) (García Guadilla, 2002). Comenzada en la década del 70, dicha masificación alcanza su plenitud en los años 80, cuando la región transcurre la denominada “década perdida”, años de estancamiento económico a contramano de la expandida enseñanza superior. De manera análoga a lo ocurrido en Europa, y aun acentuada por carencias previas y un punto de partida mucho menos favorable, se extenderá en América Latina un amplio malestar con la educación superior y un cuestionamiento al gasto que demanda.

En los inicios de la década de 1990 el chileno José Joaquín Brunner (1994) elabora un severo diagnóstico de la situación: la crisis económica puso en riesgo la asignación de fondos a las universidades públicas, generando tensiones con las instituciones y con los reclamos salariales de docentes y no docentes; el sector privado se había expandido de manera desordenada sin adecuados controles de calidad por parte de los gobiernos; existía una percepción generalizada del deterioro de la calidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas de educación superior (atribuidas por unos a la escasez de fondos, y por otros, al mal uso de los mismos por parte de las instituciones). Brunner señala que la estructura de relaciones entre los sistemas de educación superior, las sociedades y los gobiernos atravesaba una triple crisis: de financiamiento, de la falta de regulación y de la falta de evaluación. Y señala que en varios países latinoamericanos, así como en los europeos, se desarrolla un debate en torno a la necesidad de un nuevo contrato social entre las instituciones de enseñanza superior, la sociedad y el gobierno; un contrato que adopte los rasgos distintivos del Estado evaluador, según dos ejes principales:² por un lado, el establecimiento de una relación de evaluación entre el Estado y las universidades, que sustituya al débil control administrativo; por el

² Sobre la relación entre evaluación y gobierno universitario, ver Krottsch (1994).

otro, un modo de financiamiento que incentive a las universidades a obtener recursos propios, al tiempo que el Estado asigna los suyos de manera condicionada al cumplimiento de metas convenidas (Brunner, 1994, p. 25).⁵

Las anteriores referencias de Brunner al Estado evaluador en América datan de los inicios de su implantación, y responden a la doble mirada de un agudo analista y de un impulsor de aquella. Con una década de diferencia, y con una actitud menos empática, así describe los cambios generados por la instalación del Estado evaluador el politólogo uruguayo Nicolás Bentancur (2004):

El panorama universitario que presenta América Latina a principios del siglo XXI sería difícilmente reconocible para un observador de tan sólo veinte años atrás. Aunque con variantes según el país que visite, hoy se encontraría con universidades públicas que compiten entre sí y con otras instituciones por contratos y estudiantes, vendiendo conocimiento aplicado y cursos a la medida de las necesidades de sus “clientes”. Anotaría que las instituciones son evaluadas por los gobiernos, y frecuentemente reciben recursos adicionales según su adecuación a los criterios fijados políticamente y a sus resultados. Probablemente repararía en que sus docentes perciben remuneraciones dispares y variables, aun cuando sus antecedentes académicos sean similares, y que orientan sus actividades de acuerdo con un menú de prioridades fijado externamente. A su vez, advertiría la presencia de una multiplicidad de nuevos organismos estatales destinados a dirigir y regular el sector, y la continua expansión de un sistema de

⁵ En relación con el financiamiento según actividades, Brunner agrega lo siguiente: “(...) varios países de la región han optado desde ya por separar una parte significativa del financiamiento de la investigación, canalizándola a través de uno o más fondos especiales que en general operan ya bien por la vía de concurso de proyectos (Brasil, Colombia y Chile, por ejemplo) y/o mediante la asignación de ‘estímulos’ especiales para los investigadores incorporados a una carrera o programa de investigadores (por ejemplo, Argentina, México y Venezuela)” (Brunner, 1994, p. 28).

instituciones privadas muy desiguales, que en varios países atienden a más estudiantes que el mismo sistema público (pp. 7-8).

Este escenario, señala Bentancur, es el resultado de un menú de políticas similares, aplicadas por los gobiernos más o menos en los mismos años. Y esta coincidencia es explicada a partir de dos factores estrechamente vinculados: uno general, las reformas de los Estados de bienestar seguidas de la adopción de los principios del “Nuevo Gerenciamiento Público”; el otro, específico de la educación superior, es la difusión por parte del Banco Mundial de diagnósticos y propuestas para implementar reformas en el sector, acompañados de la oferta de financiamiento, que resultará un medio inestimable para desarrollar políticas en un contexto de fuerte escasez de recursos.

Políticas de investigación en América Latina durante los años 90

El severo diagnóstico realizado por Brunner acerca de la situación de la educación superior en América Latina a inicios de los años 90 tiene especificidades en el área de la investigación, así como también tiene especificidades la implementación del Estado evaluador en los distintos países. A las universidades se les pedirá que hagan más investigación de calidad mundial, a menos costo, y que esa investigación sea relevante para el sector productivo, en el marco de la sociedad del conocimiento.

Hebe Vessuri (1998) sostiene que la situación de la investigación universitaria a comienzos de la década es marcadamente deficiente: existe una baja proporción de profesores con dedicación exclusiva (condición de posibilidad para que haya investigación), y una proporción aún más baja de docentes que hagan investigación; es bajo el porcentaje de docentes con formación de posgrado (cerca del 12 %), con la excepción parcial de Brasil y México; la investigación está concentrada solo en algunas instituciones y en algunas regiones en

cada país: existen grupos aislados de investigación, pero no un sistema nacional de ciencia y tecnología; la productividad de la investigación es baja;⁴ el financiamiento de la investigación es escaso, siendo la fuente principal la derivación de fondos desde la docencia (fuente del puesto de trabajo en la universidad), seguida de los aportes de los organismos gubernamentales de ciencia y técnica, con un aporte menor de consumidores públicos y privados (entre ellos, las empresas). Y un punto específicamente relevante para nuestro trabajo: después de la crisis de la deuda en México en 1982, en la mayoría de los países de la región cayeron fuertemente los salarios docentes, instalándose la preocupación por la fuga de talentos, esto es, la emigración de investigadores de importante trayectoria o gran potencial, competitivos a nivel internacional.

Dada esta situación crítica, en la mayoría de los países latinoamericanos se impulsaron reformas que fueron la cara investigativa del Estado evaluador. El eje de estas reformas fue la promoción de una “cultura de investigación basada en el criterio universal de evaluación por pares y en la competencia por fondos en procura de mayor calidad” (Vessuri, 1998, p. 89), en el marco de un proceso de introducción del mercado —dominante en esos años en la economía— en el mundo de la universidad y de la ciencia académica. Entre las principales medidas cabe consignar: apelación a recursos externos, ante la oportunidad que representaba que organismos de crédito internacional como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo incluyeran

⁴ La participación de América Latina en la producción económica mundial es proporcionalmente mayor que en las actividades de ciencia y tecnología, tanto medida por los recursos económicos y humanos dedicados a aquellas, como por sus resultados, ya sea publicaciones en revistas indexadas o patentes (Guarga, 1999). No obstante, Vessuri (1998) señala un singular dato complementario: “(...) desde el punto de vista de la inversión, la productividad científica latinoamericana resulta económica: el costo de la investigación en Estados Unidos o la Unión Europea, por el número relativo de publicaciones, asciende a casi el doble” (p. 82).

al sector de ciencia y tecnología en sus agendas a partir de los años 80; uso de indicadores de desempeño acompañados por incentivos económicos; fomento de la formación de posgrado, tanto en el país como en el exterior, mediante becas y estancias de investigación; visibilización de los resultados de la investigación mediante el apoyo a distintos proyectos editoriales; desarrollo de proyectos cofinanciados entre el Estado y el sector productivo; y, especialmente relevante para nuestro trabajo, iniciativas tendientes a diferenciar a través del salario a los investigadores productivos del resto de los docentes universitarios, implementadas en México, Venezuela, Brasil, Colombia y también Argentina, iniciativas resistidas por el sector gremial docente.⁵ Y en cuanto a los actores de las reformas, Vessuri identifica la existencia de una coalición entre élites científicas y gobiernos, acompañada con parcial resistencia por parte del resto de los docentes:

los grupos de las comunidades científicas nacionales más articulados con el ámbito internacional, negociaron rápidamente los términos básicos de las reformas con las autoridades gubernamentales responsables del sector y fueron copartícipes en el diseño y puesta en funcionamiento de algunos de los nuevos mecanismos institucionales de las reformas, apuntando a mejorar las prácticas institucionales. Con diferentes grados de resistencia, especialmente por las reservas ante los instrumentos y prácticas de evaluación instaurados, los docentes investigadores que estaban dedicados en grados variables a la práctica de la investigación científica se han venido incorporando a esos nuevos encuadres institucionales (Vessuri, 1998, p. 79).

⁵ Vessuri contrasta la oposición gremial con los resultados de una encuesta (codirigida por ella) acerca del programa de estímulos venezolano (PPI), según la cual dicho programa contaría con un elevado grado de aceptación, incluso entre docentes que no participan del mismo; señala que existen cuestionamientos sobre su implementación (criterios de evaluación, idoneidad de evaluadores), pero que no se cuestiona tanto “el hecho de la diferenciación según mérito” (Vessuri, 1998, p. 88).

Dada la relevancia para nuestro objeto de estudio, dedicaremos atención especial a dos de los mencionados programas de estímulos a los investigadores universitarios, pioneros en América Latina:⁶ el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México (inspirador directo de nuestro PI), y el Programa de Promoción del Investigador (PPI) de Venezuela (réplica venezolana del SNI).

Programas de estímulos en México

El sistema de educación superior mexicano se expandió fuertemente durante los años 70. La masificación de la matrícula fue acompañada por un crecimiento correlativo de los planteles docentes que, dado lo vertiginoso del cambio, conllevó la incorporación de numerosos profesores con credenciales académicas reducidas. La crisis económica desatada a comienzos de los 80 puso un brusco freno a los incrementos presupuestarios, y obligó a examinar más detenidamente los gastos del Estado en todos los rubros, entre ellos la educación superior, lo que trajo aparejada una importantísima reducción de los salarios docentes,⁷ excluida la opción de reducir los planteles (dada

⁶ Como señalamos más arriba, la diferenciación salarial de los académicos a partir de distintos incentivos o estímulos económicos es un rasgo extendido en el Estado evaluador, no una peculiaridad latinoamericana. En un estudio internacional realizado a fines de los años 90 se ofrece una panorámica sobre la situación europea: “En 10 países analizados en este ensayo se observa alguna forma de pago adicional. Los sistemas difieren ampliamente según el país: observamos pagos especiales por lecciones y cargas docentes adicionales, como en Austria; participación con salario temporal en contratos de investigación, como en Bélgica; pagos adicionales por puestos de responsabilidad, como en Suecia; una mezcla de sistemas de gratificaciones por enseñanza, investigación y administración, como en Francia o España; o puntos discrecionales de aumento de salario en el Reino Unido. En la mayoría de los sistemas de educación superior analizados, alguna clase de flujo de ingresos flexible y relacionada parcialmente con el rendimiento ha llegado a ser un incentivo de rendimiento y competitividad” (Enders, 2000). Ver también Boffo *et al.* (1999) sobre un conjunto más reducido de países europeos, y Jackson (1999) para el caso específico del Reino Unido.

⁷ Vessuri estima que tras la crisis de la deuda en 1982 el ingreso real de los académicos...

la fuerte sindicalización, la necesidad de atender los crecidos contingentes estudiantiles, limitaciones legales, entre otras razones).

En este contexto, el diagnóstico de las autoridades gubernamentales fue el siguiente: existe una cantidad muy grande de profesores, con méritos académicos muy dispares; son necesarios, pero solo es posible mantenerlos reduciendo el valor de los sueldos fijados por convenio con los sindicatos (homologación salarial); esta reducción salarial amenaza con una migración de los académicos más destacados, ya sea de la universidad al sector productivo, ya sea al extranjero. Como consecuencia de este diagnóstico comenzó a implementarse una política de deshomologación salarial, consistente en ofrecer estímulos económicos que suplementasen el magro sueldo de los académicos más productivos, a partir de realizar evaluaciones y mediciones específicas.

Es así que, en 1984, a instancias de la Academia de Investigación Científica, se crea el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), dependiente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, creado en 1970). El SNI tenía como objetivo central promover la investigación científica y tecnológica —incluyendo también las humanidades y las ciencias sociales—, mediante un doble mecanismo: el otorgamiento de una distinción o reconocimiento especial a los investigadores más destacados, y la asignación de un estímulo económico acorde a la distinción otorgada. Eran destinatarios de esta política los profesores e investigadores de tiempo completo de las instituciones de educación superior, y los investigadores de organismos dedicados específicamente a la investigación. Las distinciones otorgadas en el marco del SNI (con validez de tres o cuatro años), resultado de la evaluación de comisiones formadas por pares disciplinarios, permitían clasificar a los postulantes en cuatro niveles: Candidato a Investigador (en la base

micos en México cayó en casi un 50 %, y peor aún, se redujeron a un tercio en Venezuela (Vessuri, 1998, p. 83).

de la pirámide), e Investigador Nivel I, II y III en jerarquía ascendente; cada nivel tenía asignado un estímulo económico que suplementaba el sueldo mensual del investigador. Los principales requisitos para ingresar, permanecer y ascender en el SNI eran la formación académica, en especial el grado de doctor, y la productividad en investigación, medida básicamente a través de publicaciones en órganos de difusión de reconocido prestigio, sobre todo internacionales, e incorporados a índices de citas como el Science Citation Index (SCI).⁸

Posteriormente, en 1989, las autoridades de la Secretaría de Educación Pública lanzaron el Programa de Carrera Docente, con lineamientos generales diseñados en el ámbito nacional, pero a ser implementado de manera descentralizada por las universidades públicas, de acuerdo con los reglamentos que ellas mismas dictasen. Con fondos adicionales aportados por el gobierno nacional, y teniendo como modelo de referencia las pautas del SNI, se crearon a partir de esa fecha múltiples programas de estímulos en las universidades.⁹

Todos estos programas (el SNI y los programas universitarios) comparten en líneas generales los siguientes rasgos: constituyen un sistema de evaluación paralelo al ya existente en las universidades; privilegian la investigación en comparación con la docencia; esta-

⁸ El SNI era sumamente selectivo: hacia 1999 formaban parte del mismo unos 6000 investigadores, sobre un total de unos 170 000 profesores e investigadores universitarios.

⁹ En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) existieron a partir de 1990 varias versiones del Programa de Estímulos a la Productividad y Rendimiento Académico (Peprac), sustituido en 1993 por el Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (Pride) (Inclán Espinosa, 1997). En la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), precursora y prolífica en programas diversos, los cinco programas más importantes creados en esos años fueron los siguientes: estímulo a la docencia e investigación, beca para apoyar la permanencia del personal académico, beca al reconocimiento de la carrera docente, estímulo a los grados académicos, e incentivo a la trayectoria académica sobresaliente. Valenti y Varela (1998), aportan un enfoque matizado sobre la UAM, e Ibarra Colado (1991), un enfoque fuertemente crítico.

blecen entre los académicos una jerarquía paralela a su cargo en la planta de profesores o investigadores de las universidades; generan una deshomologación salarial mediante pagos por encima del salario básico, personalizando el sueldo de cada académico según precisas asignaciones de puntajes por actividad.¹⁰

Hasta aquí una panorámica muy general de los hechos; dedicaremos ahora unos párrafos a las interpretaciones. Los programas de estímulos en México generaron desde su instalación una encendida polémica entre los estudiosos de la educación superior, así como en el seno de los propios académicos participantes. Quienes tienen una imagen globalmente favorable de los programas, identifican los siguientes efectos positivos: la aplicación continuada de los programas contribuyó a instalar criterios y sistemas de evaluación más rigurosos, lo que favoreció de forma sustancial la profesionalización de la actividad de investigación, y en menor medida la docencia (Malo, 1998);¹¹ al menos en el caso de la UNAM, los programas que involucran la evaluación de individuos han logrado una aceptación bastante extendida, aunque quizás al costo de bajar las exigencias (Malo, 1998);¹² ha habido una mejora de la calidad de los académicos (si bien no de los estudiantes) (Bartolucci, 1998); ha habido una mayor dedicación a las actividades académicas por parte de profesores e investigadores, un aumento en la realización de posgrados, así como una mejora de sus ingresos (Valenti y Varela, 1998).

Por otro lado, quienes tienen una imagen fuertemente negativa de los programas de estímulos, según la cual se trataría de un conjun-

¹⁰ La UAM era señalada como un ejemplo extremo de esta dispersión salarial.

¹¹ Cabe consignar que Salvador Malo fue el coordinador nacional del SNI desde su creación, y por varios años.

¹² Veremos más adelante que algo similar se ha dicho del Programa de Incentivos argentino, comparando la categorización inicial (o aún más, los resultados de la revisión de 1995) con la reformulación del PI en 1997.

to de programas “*merit pay*” (pago por mérito) que constituyeron el ariete neoconservador contra la homologación salarial, sobre la base de un diagnóstico según el cual los académicos son básicamente haraganes, han identificado los siguientes efectos negativos (Díaz Barriga, 1997):¹³ fomento de la competencia y el individualismo; dosificación de tareas según los formularios de los programas; subordinación de la docencia frente a la investigación; fuerte estratificación de los académicos entre docentes de grado y docentes de posgrado, entre académicos jóvenes de las ciencias exactas (más favorables a los programas) y académicos de mayor edad de las ciencias sociales (contrarios);¹⁴ incentivo a desarrollar la capacidad de hacer informes que luzcan, descuidando el contenido; angustia y malestar de los docentes; tensiones entre evaluados y evaluadores, todos ellos académicos; disminución de la calidad de los trabajos enviados a revistas nacionales (por privilegiar la publicación internacional); incentivo al desarrollo de estratagemas para incrementar el volumen de publicaciones (dejando de lado la calidad): préstamos e intercambio de nombres para la coautoría, “refritos” de un mismo trabajo enviado a revistas diferentes, capítulos sueltos en reemplazo de libros (especialmente perjudicial en las ciencias sociales, en las cuales el libro sería un producto privilegiado), etc.; desincentivo de investigaciones de largo aliento, a fin de garantizar la cuota de publicaciones según los plazos de los programas; desatención de temas relevantes para el país, en favor de otros que permitan la publicación internacional (en revistas de los países desarrollados).

¹³ Consignamos aquí los principales efectos relevados por Ángel Díaz Barriga y su equipo de colaboradores (Díaz Barriga y Pacheco Méndez, 1997), quienes llevaron a cabo una investigación empírica de carácter cualitativo acerca de las percepciones y valoraciones de los académicos de la UNAM (docentes e investigadores) sobre los programas de estímulos (al momento de la publicación se habían realizado 81 entrevistas); cabe señalar que los autores son fuertemente críticos de estos programas.

¹⁴ También destacado en Bartolucci, 1998.

Para finalizar con el caso mexicano consignamos las conclusiones de una investigadora mexicana, Rocío Grediaga Kuri, que llevó adelante una extensa y detallada investigación empírica sobre los programas de estímulos en México. Grediaga Kuri (1998) afirma que tanto el SNI como los programas de estímulos de las universidades, a pesar de haberse diseñado como complementarios, incorporando los últimos los objetivos de las diversas instituciones de educación superior, tendieron a reforzar un mismo tipo de perfil académico, esto es, promovieron una profesionalización académica basada en la investigación. Y deja pendientes dos preguntas que van más allá de su estudio, centrales para determinar el impacto sustantivo de los programas de estímulos: ¿puede esta profesionalización académica que privilegia la investigación, tener efectos negativos sobre la docencia, al desfavorecer en algunas áreas el necesario vínculo con la práctica profesional?; ¿contribuyen los programas al desarrollo efectivo del conocimiento y a la mayor participación de la comunidad científica mexicana en la comunidad científica internacional?

Programas de estímulos en Venezuela

A partir del proceso de masificación de la educación superior que atravesó al igual que varios países latinoamericanos, Venezuela enfrentó, en la década del 80, problemas similares a los afrontados por México en relación con la investigación en las universidades. Según el diagnóstico de las autoridades, compartido por las más importantes asociaciones científicas del país, existía un número elevado de docentes, con calificaciones modestas y bajos salarios, lo cual generaba un desincentivo para los más formados y productivos, que abandonaban las universidades camino de la industria o del extranjero.

Es así que en 1990, a instancias de las principales asociaciones científicas venezolanas,¹⁵ el Consejo Nacional para la Investigación

¹⁵ Asociación Venezolana para el Progreso de la Ciencia (AsoVac), Asociación para

Científica y Tecnológica (Conicit) creó el Programa de Promoción del Investigador (PPI), tomando como base el SNI mexicano.¹⁶ De este adopta la misma jerarquización de los investigadores en cuatro categorías, Candidato, Investigador Nivel I, II y III, y los criterios de evaluación:¹⁷ la formación doctoral como requisito de base, y la ponderación predominante de las publicaciones en la valoración del desempeño académico, no solo en cantidad, sino también en calidad, medida por su inclusión en índices de citas internacionales.¹⁸ Y completando el paralelismo con el caso mexicano, con posterioridad a la creación del PPI las universidades venezolanas crearon programas de estímulos a la investigación y al conjunto de las actividades académicas, tomando a aquel como modelo: Programa de Estímulos al Investigador en la Universidad de Los Andes, Beneficio Académico en la Universidad Central de Venezuela, entre otros (Araujo, 2001).

el Progreso de la Investigación Universitaria (APIU, de la Universidad Central de Venezuela), Sociedad Galileana (de la Universidad Simón Bolívar), AsoInIVIC (Asociación de Investigadores del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas). Esta fuerte presencia de las asociaciones científicas en el impulso de programas de estímulos es también un rasgo en común entre los casos de Venezuela y México, no compartido por el caso argentino.

¹⁶ El PPI, análogamente al SNI, es muy selectivo: en 2001, de 17 629 profesores de tiempo completo, solo el 9 % pertenecía al PPI (Eblen-Zajjur, 2001).

¹⁷ Entre los procedimientos de evaluación del PPI se establece lo siguiente: al momento de abocarse una comisión evaluadora al análisis de un postulante, uno de sus miembros debe presentar ante la comisión un perfil del mismo, a partir del cual se procede a su evaluación, sin revelar la identidad del candidato.

¹⁸ El problema que esto genera para los investigadores (sobre todo, pero no solamente, para los de las ciencias sociales) fue reconocido por los responsables del PPI, que impulsaron la confección de un padrón de publicaciones periódicas nacionales y latinoamericanas de excelencia. El Programa de Incentivos nunca reglamentó la referencia a los repertorios de citas, cosa que sí hicieron el SNI y el PPI; el SCI es nombrado en el *Manual de Procedimientos* de 1997, pero solo como un ejemplo referido a los requisitos para la obtención de la categoría más alta, la I.

A poco de comenzar, al PPI se le atribuyeron los siguientes efectos positivos, muy similares a los conferidos a los programas de estímulos mexicanos (González, Bisiacchi, Viana Di Prisco y Di Prisco, 1992): contribuyó a la valoración de las actividades científicas en las universidades; mejoró los salarios de los académicos más productivos, favoreciendo su permanencia en el país; modificó el criterio para asignar la partida destinada a investigación en el presupuesto universitario, la cual, junto a un componente fijo, incorporó un componente variable, uno de cuyos criterios de asignación fue el número y la proporción de profesores pertenecientes al PPI de cada universidad.¹⁹

Por otra parte, una encuesta conducida por Hebe Vessuri realizada a 763 académicos venezolanos de todas las universidades e institutos de investigación, 446 de ellos pertenecientes al PPI, y 317 externos al programa, arrojó los siguientes resultados generales (Vessuri y Benaiques, 1998): la gran mayoría, en ambos grupos, apoyaba la existencia del PPI y lo valoraba positivamente como una herramienta exitosa para fortalecer la investigación científica y tecnológica venezolana, no obstante señalar la existencia de problemas particulares, referidos sobre todo a la necesidad de adecuar los criterios de evaluación a las especificidades de los diferentes campos del conocimiento.²⁰

La instalación del Estado evaluador en Argentina

Originado en Europa occidental en la década de 1980, y trasladado a América Latina entre fines de los 80 y comienzos de los 90 según el país, la instalación del Estado evaluador en la Argentina se produce

¹⁹ Como veremos, en Argentina se hizo un uso análogo de la información provista por el Programa de Incentivos para asignar una parte del presupuesto universitario.

²⁰ En relación con la adecuación disciplinaria de los criterios de evaluación del PPI, llama la atención que más allá de los estereotipos (que apuntan casi siempre a las ciencias sociales y las humanidades), las áreas más mencionadas en la encuesta, entre las que presentaban dificultades, eran las Matemáticas y las Ciencias del Agro (Vessuri y Benaiques, 1998).

durante el gobierno del presidente justicialista Carlos Menem (1989-1999).²¹ Pedro Krotsch (2001) identifica tres etapas en la política universitaria desarrollada durante el período. La primera etapa, de 1989 a 1993, es centralmente declarativa y confrontativa desde el gobierno justicialista hacia las universidades, conducidas en su gran mayoría por rectores políticamente cercanos al principal partido opositor, la Unión Cívica Radical, las cuales se nucleaban en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

El gobierno hizo público un severo diagnóstico acerca de la situación de las universidades en cuanto a calidad, eficiencia y equidad, de marcada coincidencia con informes elaborados por el Banco Mundial, al cual recurriría en búsqueda de préstamos para realizar reformas; de aquí que Krotsch caracterice a esta etapa como la construcción de la “agenda educativa promovida por el Banco Mundial para América Latina” (Krotsch, 2001, p. 172). La segunda etapa comienza en 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Esta etapa implica una ruptura con el estilo de política anterior, y se caracteriza por un fuerte activismo gubernamental, acompañado de negociación y búsqueda de alianzas con las universidades, desarrollando una “política que se moverá continuamente entre la coerción y la búsqueda de consenso en torno a políticas específicas” (Krotsch, 2001, p. 173): es entonces cuando se inicia de manera acelerada la instalación del Estado evaluador. Finalmente, con la aprobación de la Ley de Educación Superior (LES) N.º 24 521 el 7 de agosto de 1995, comienza la tercera y última etapa: la institucionalización plena del Estado evaluador.²²

²¹ La presente sección retoma ideas desarrolladas más en extenso en Atairo, Camou y Prati (2022).

²² Los siguientes tres análisis abarcadores sobre la política universitaria argentina en la década del 90, contemporáneos a su implementación, ofrecen perspectivas divergentes: Mignone (1998), con una visión fundamentalmente positiva; los trabajos

En 1993 se creó en el ámbito del Ministerio de Educación la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyo objetivo principal es diseñar y conducir políticas dirigidas a las universidades. Con el liderazgo protagónico de su primer secretario, Juan Carlos Del Bello, el equipo de la SPU sentó las bases del Estado evaluador mediante un abanico amplio y diversificado de medidas.²³ Dos fueron los pilares iniciales: por un lado, una modificación del régimen económico-financiero de las universidades nacionales (ya en 1992), otorgándoles mayor autonomía en el manejo de sus recursos, de modo que las instituciones tuviesen margen de maniobra para responder a las señales que enviaría la SPU mediante la creación de programas especiales, los cuales otorgaban fondos adicionales condicionados según objetivos acordados.²⁴ Por el otro, el desarrollo de herramientas de diagnóstico y seguimiento destinadas a monitorear el cumplimiento de tales objetivos, esto es, un Sistema de Información Universitaria (SIU) (creado en 1993) encargado de elaborar indicadores que permitiesen medir la eficiencia y el rendimiento de las instituciones, y un sistema de evaluación y acreditación de universidades y de carreras de grado y posgrado, instrumentado primero como experiencia piloto a través de convenios entre la SPU y algunas universidades nacionales, e institucionalizado en 1995, con la aprobación de la Ley de Educación Supe-

incluidos en Paviglianiti, Nosiglia y Marquina (1996), con una mirada muy crítica; y Krotsch (1997), con una visión matizada, aunque algo desencantada, diríamos.

²³ Ya en esta etapa inicial Pedro Krotsch analizaba el traspaso de facultades del Estado al mercado en la política universitaria argentina (Krotsch, 1993).

²⁴ García de Fanelli (2005) señala que, con el propósito de ir modificando el procedimiento negociado e inercial de asignación del presupuesto, la SPU puso en marcha un programa (Profinde: Programa de Financiamiento de la Enseñanza) por el cual se distribuyó una pequeña proporción del presupuesto universitario de los años 1997 y 1998, en carácter de ensayo, utilizando una fórmula basada en los gastos de enseñanza. El objetivo de la SPU era que, en un cierto lapso, no menos del 40 % del presupuesto se distribuyese de este modo (SPU, 1996).

rior, en uno de los organismos intermedios característicos del Estado evaluador, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).²⁵

Y entre los programas especiales²⁶ con los que la SPU procuraría gobernar a distancia (mediante estímulos económicos) el sistema universitario, dos tendrían especial impacto en las actividades de investigación universitaria: de manera directa, el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de Universidades Nacionales, creado a fines de 1993 (objeto de este trabajo), y, a través del fomento del posgrado, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fomec), creado en 1995.²⁷ Este último era el principal componente (en términos económicos) de una política más abarcadora, el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), para el cual el gobierno obtuvo un préstamo del Banco Mundial de U\$S 165 millones, siendo U\$S 108 millones la contraparte aportada por el Estado nacional.²⁸

El Fomec estaba destinado a apoyar procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de la enseñanza de las universidades naciona-

²⁵ Krotzsch (2002) analiza el proceso de formulación e implementación de la política de evaluación universitaria a lo largo de la década del 90.

²⁶ La proporción del presupuesto asignado a estos programas especiales pasó de un 7 % en 1993 a un 15 % en 1998, y dentro del conjunto de programas, dos de ellos concentraron la mayor parte de los recursos: el Programa de Incentivos y el Fomec (García de Fanelli, 2005).

²⁷ Atairo (2007 y 2011) y Castro (2002) analizan en detalle el Fomec.

²⁸ En el informe del Banco Mundial (World Bank, 1995), se valora positivamente la estrategia seguida por la SPU desde 1993, y se señala que las reformas propuestas están en línea con las recomendadas por el propio organismo en el documento *Higher Education: The Lessons of Experience* (World Bank, 1994), caracterizándolas del siguiente modo (sin usar la expresión, se trata del Estado evaluador): “el proyecto propuesto descansa fuertemente en dos instrumentos: (a) un sistema de información y evaluación que provee información transparente y objetiva a los diferentes actores –estudiantes, gestores y docentes; y (b) un sistema de asignación que provee incentivos para la eficiencia, creando así un ambiente más competitivo”.

les a través de proyectos elaborados por las instituciones, evaluados y seleccionados. Entre los diversos objetivos e instrumentos del Fomec, el estímulo a la formación y actualización del cuerpo docente mediante becas de posgrado internas y externas (de dos y cuatro años), tuvo un importante impacto sobre las actividades de investigación, potenciado por el compromiso que tomaban las universidades de otorgar un cargo docente con dedicación exclusiva por un período equivalente al de la beca financiada por el Ministerio. El Fomec fue quizás el programa que más acabadamente expresaba al Estado evaluador en Argentina, al extender a diversas funciones universitarias mecanismos hasta entonces solo conocidos en el área de la investigación científica: se trataba de un fondo condicionado al cumplimiento de ciertos objetivos definidos por el Estado, asignado de forma competitiva ante la presentación de proyectos, que incentivaba además cierto direccionamiento en el uso de sus propios recursos por parte de las universidades mediante el requisito de comprometer fondos de contrapartida.²⁹

Profesión académica en Argentina

Como hemos señalado en el capítulo anterior, los estudiosos de la profesión académica la han caracterizado como una profesión fragmentada o heterogénea, y en esto la Argentina no es una excepción.³⁰

²⁹ Gran parte de las universidades, algunas más que el resto, obtuvieron fondos provistos por el Fomec; García de Fanelli (2005) analiza la medida, bastante parcial, en que aquellas cumplieron con los objetivos definidos por el Ministerio.

³⁰ Adriana Chiroleu (2002) caracteriza las múltiples dimensiones de la heterogeneidad de la profesión académica argentina y la ubica en perspectiva histórica: “El proceso de masificación que en Argentina se inicia en los años 50 pero se acentúa notoriamente entre 1984 y 1987, y la diferenciación y heterogeneización de las instituciones, traen aparejados la expansión del número de académicos y también su segmentación y fragmentación. Es así como existen en la actualidad una amplia gama de posiciones diversas, de distinto prestigio y diferentes condiciones de acceso, ascenso y trabajo según la condición de pública o privada de las instituciones, según las áreas de conocimiento, según el carácter de las tareas encomendadas: docentes, de investigación, ambas a la

Abordaremos aquí dicha heterogeneidad según se expresa en la estructura ocupacional de los docentes de las universidades nacionales.

Las normas que regulan el trabajo docente universitario en el período comprendido en nuestra investigación³¹ son la Ley de Educación Superior de 1995, que establece pautas muy generales y sobre todo los estatutos de las universidades nacionales, con autonomía garantizada por la Constitución Nacional a partir de 1994.³² Si bien estas normas permiten un margen importante de variación,³³ las universidades han confluído en un conjunto de disposiciones comunes que enmarcan al grueso de las instituciones y de los docentes universitarios. Las características básicas del cargo docente son la categoría, la dedicación y el tipo de contratación.

Las principales categorías del escalafón docente universitario, enmarcadas en el modelo de cátedra predominante en la Argentina, se agrupan en dos segmentos:³⁴ los profesores, dentro de los cuales

vez, o de gestión, según la dedicación horaria de las tareas, etc., o bien, en términos de Bourdieu, según sean los académicos productores o reproductores de bienes simbólicos” (p. 66).

³¹ A partir del año 2015 la situación cambia en algunos aspectos, con la homologación mediante decreto presidencial N.º 1246 del primer Convenio Colectivo de Trabajo para el Personal Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales.

³² En García de Fanelli (2009a) hay una presentación acabada del marco normativo de la profesión académica en la Argentina; ver especialmente el capítulo II, Claverie (2009).

³³ La Ley de Educación Superior de 1995, refrendando atribuciones conferidas por la ley de presupuesto del año anterior, delegó en las universidades nacionales la administración de su personal (con la restricción de que el acceso de los docentes sea por concurso, sin pronunciarse sobre la periodicidad o no del mismo), incluyendo el régimen salarial. No obstante, dadas las complejidades políticas y sindicales que conlleva asumir tales atribuciones, la gran mayoría de las universidades optaron por un régimen común (solo hicieron uso de dicha facultad unas pocas universidades pequeñas de creación reciente).

³⁴ Existen también otras categorías numéricamente minoritarias, como las de profesores extraordinarios (consultos o eméritos), visitantes, docentes autorizados, entre otras.

(en orden jerárquico descendente) se encuentran los profesores titulares, los profesores asociados (categoría minoritaria, solo presente en algunas universidades y facultades) y los profesores adjuntos; y los auxiliares docentes, dentro de los cuales están los jefes de trabajos prácticos, los ayudantes diplomados o de primera, y los ayudantes de segunda o ayudantes alumnos (este último cargo se desempeña en forma *ad honorem* en la mayoría de los casos). La distribución porcentual de estos cargos para el conjunto del sistema universitario argentino en 1994 y 2003 (no hay grandes variaciones entre ambos años) es la siguiente:

Cuadro 3.1. Distribución porcentual de cargos docentes según categoría. Años 1994 y 2003

	1994	2003
Prof. Titular	15,7 %	13,4 %
Prof. Asociado	4,8 %	4,4 %
Prof. Adjunto	24,3 %	27,2 %
JTP	30,9 %	30,0 %
Aydt. Dipl.	24,2 %	24,9 %
Total	96 576	110 104

Fuente: anuarios SPU 1996 y 1999-2003.

El modelo de cátedra, en el cual se basa este escalafón, es causa de ciertas rigideces que obstaculizan la movilidad ascendente, manifiestas en la proporción predominante de los profesores adjuntos entre los profesores, y la de los jefes de trabajos prácticos entre los auxiliares (cuadro 3.1); en este último caso, otro indicador de tal rigidez está dado por la edad promedio de los auxiliares docentes: en 2005 el 74,4 % tenían 35 o más años (García de Fanelli, 2009b, p. 62 y p. 83).

La dedicación del cargo docente —esto es, la carga horaria asignada al mismo— es la principal fuente de heterogeneidad de la

profesión académica en la Argentina; sin llegar a otorgarle características únicas en el mundo, torna difíciles las comparaciones internacionales.³⁵ Básicamente, existen tres tipos de dedicación: exclusiva, que corresponde a 40 horas semanales; semiexclusiva, 20 horas semanales; y simple, 10 horas semanales.³⁶ Para estimar la jornada laboral completa legal de un docente universitario es necesario considerar el régimen de incompatibilidades típico, que permite un máximo de 50 horas semanales. Si tomamos en cuenta solo los cargos docentes y sus dedicaciones, existen varias combinaciones posibles: una dedicación exclusiva más una simple, dos semiexclusivas y una simple, cinco simples, etc. Cabe agregar que los regímenes de incompatibilidades, plasmados en ordenanzas o resoluciones específicas de cada universidad, también ponderan (si bien su supervisión es difícil) las tareas extrauniversitarias que desempeñen los docentes, tales como el ejercicio profesional independiente o en relación de dependencia, o la docencia en la enseñanza media.³⁷ En el caso de los cargos

³⁵ En un estudio comparativo de nivel internacional acerca de la profesión académica, que incluye a la Argentina, se señala: “El caso del académico con dedicación simple –en relación de dependencia con la institución– ha atraído la atención de gran parte de los países integrantes del proyecto, en la medida en que esta categoría es poco común a excepción de América Latina, e incluso a su interior, ya que en el caso de México, por ejemplo, estos docentes no tienen una relación de dependencia estable con la universidad, son remunerados por horas, y no realizan ni aspiran a realizar investigación, por lo que la encuesta mexicana no los ha considerado. Esta particularidad de nuestros países constituye actualmente un interesante desafío para el proyecto internacional, al momento de compatibilizar las bases nacionales de la encuesta en una global” (Marquina y Fernández Lamarra, 2008b, p. 13).

³⁶ De nuevo, hay algunas variaciones, cuantitativamente escasas: en algunas universidades existe la dedicación de tiempo completo, correspondiente a 30 horas semanales; por otra parte, la dedicación simple puede contar como nueve, 10 o 12 horas semanales en distintas universidades.

³⁷ Las categorías antes mencionadas, así como las dedicaciones, corresponden en general a la designación para dictar cursos de grado; la enseñanza de posgrado es típicamente realizada vía contrataciones temporarias, salvo en los doctorados de las disci-

docentes, la distribución de dedicaciones en el sistema universitario argentino en los años 1994 y 2003 es la siguiente:³⁸

Cuadro 3.2. Distribución porcentual de cargos docentes según dedicación. Años 1994 y 2003

	1994	2003
Exclusiva	12,1 %	13,6 %
Semiexclusiva	21,5 %	21,8 %
Simple	66,3 %	64,6 %
Total	96 576	110 104

Fuente: anuarios SPU 1996 y 1999-2003.

Como se puede observar en el Cuadro 3.2, en el sistema universitario en su conjunto, solo una proporción pequeña de los docentes posee un cargo con dedicación exclusiva, es decir, serían profesionales académicos en un sentido pleno. A esto cabe agregar, como veremos más adelante, que existen marcadas diferencias entre las distintas universidades, así como también entre las facultades dentro de una misma universidad, o entre departamentos o carreras en el interior

plinas puras o básicas, en las cuales una vía alternativa es la asignación al posgrado de parte de la carga horaria laboral de una persona designada para el grado. En relación con la posibilidad de dictar cursos de posgrado remunerados vía contratos, de modo de poder sumar el ingreso al sueldo por el cargo docente, Albornoz, Estébanez y Luchilo (2004) señalan: “el dictado de cursos de posgrado constituye una alternativa ocupacional de importancia para los docentes investigadores” (p. 387).

³⁸ Tanto este cuadro como el anterior, basados en las estadísticas universitarias relevadas por la SPU, corresponden a cargos docentes y no a personas docentes; como se acaba de señalar, una misma persona puede ocupar más de un cargo, de diferente categoría y/o dedicación. Para los años en que los anuarios estadísticos presentan datos de personas docentes (desde 1997), la relación entre cargos y personas docentes oscila entre 1,2 y 1,4; estimamos que lo más frecuente es que dicha relación se deba a la acumulación de más de un cargo simple.

de las facultades.³⁹ En el estudio del PI será especialmente relevante considerar esta heterogeneidad.⁴⁰

Por último, en cuanto al tipo de contratación (o designación), determinante de la estabilidad del cargo y también de los derechos políticos en el gobierno de las universidades, los docentes pueden ser ordinarios (o regulares) o interinos. Los docentes ordinarios son aquellos que han accedido al cargo a través de un concurso abierto de oposición y antecedentes, concurso que implica la (eventual) competencia entre varios postulantes, la cual es dirimida por un jurado que valora los antecedentes de los mismos (en docencia, investigación, extensión, desempeño profesional, etc.), así como el dictado de una clase pública y eventualmente una entrevista (oposición).⁴¹ En el período que analizamos, lo más habitual en las universidades argentinas era que el concurso otorgara al docente una estabilidad acotada a un período de cinco a ocho años, por lo que debía volver a concursar de forma abierta para permanecer en el cargo una vez transcurrido dicho período. En algunas universidades creadas en los años 90 (y tam-

³⁹ Otro factor de heterogeneidad (no especialmente relevante para nuestro trabajo) es la existencia de docentes *ad honorem* (no cobran salario, pero reciben reconocimiento académico); según estimaciones del Ministerio de Educación para el año 2004, el 12 % de los docentes universitarios eran *ad honorem*, habiendo también aquí marcadas diferencias entre universidades: en el caso de la UBA, por ejemplo, estos docentes alcanzaban al 35 %, la mitad de ellos correspondientes a la Facultad de Medicina, y el resto básicamente a derecho, ciencias económicas y arquitectura, esto es, disciplinas aplicadas o profesionales (García de Fanelli, 2008, pp. 54-55).

⁴⁰ En Prati (2014) presentamos datos similares a los aquí consignados para otras fechas y otras universidades.

⁴¹ La competencia entre varios postulantes por un único puesto, y la existencia de la clase y la entrevista como elementos a ser evaluados, marcan diferencias fundamentales entre los sistemas de evaluación que enfrentan los académicos argentinos (volveremos sobre esto): los concursos para acceder al cargo docente, la categorización en el marco del Programa de Incentivos, y las categorías de la carrera de investigador del CONICET.

bién, a partir de entonces, en varias universidades tradicionales), se adoptó la modalidad denominada de “carrera docente”, según la cual el docente accede a su cargo por un concurso abierto, y es evaluado periódicamente cada cierta cantidad de años, pero no debe competir con otros postulantes para permanecer en su cargo (sí, por supuesto, si aspira a un cargo superior).⁴² Respecto de la contratación como interino, se trata de una modalidad de práctica muy variable, ya que un docente puede ser designado como interino por solo unos meses, por uno o dos años, o puede permanecer en esa situación por un período más prolongado, hasta tanto su cargo sea llamado a concurso.⁴³ Estimaciones para el año 2004 indicaban que en el conjunto del sistema universitario argentino poseían su cargo por concurso el 40 % de los profesores y el 29 % de los auxiliares, también aquí con marcadas diferencias entre las universidades: por ejemplo, tenían su cargo por concurso el 43,2 % de los profesores y el 14,8 % de los auxiliares docentes de la Universidad de Buenos Aires, en tanto que en la Universidad Nacional de La Plata los porcentajes eran 74,4 % y 73,1%, y en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires eran 63,6 % y 30,4 %, respectivamente (García de Fanelli, 2009b, p. 73).

⁴² En el trabajo antes citado de Julieta Claverie (2009) se describen varias experiencias de carrera docente; el convenio colectivo de 2015 universalizó la modalidad de carrera docente: concurso abierto para el acceso al cargo, y evaluación periódica del docente (sin competidores) para la permanencia.

⁴³ No son infrecuentes los casos de interinatos de diez o más años de duración. García de Fanelli y Mognillansky (2009) relevaron opiniones de docentes que señalan distintos factores como obstaculizadores de la realización de concursos, entre ellos cuestiones presupuestarias (por la necesidad de que la institución cuente de manera segura con la partida correspondiente), y también cuestiones políticas, dado que el concurso otorga al docente el derecho a participar como elector o como representante en el gobierno universitario, lo que puede motivar la reticencia de las autoridades a llamar a concurso a quienes perciben como eventuales opositores. Pensamos que existe también otro factor, difícil de relevar mediante encuestas: la falta de voluntad del docente, avalada por las autoridades, de que su cargo sea puesto en riesgo.

En el trabajo de Ana García de Fanelli que hemos citado profusamente, además de examinar estos y otros datos sobre la heterogénea estructura ocupacional de los docentes universitarios, se relevan las percepciones globales que tienen sobre su ocupación un conjunto de 156 docentes de las disciplinas biología y administración, correspondientes a siete universidades nacionales, percepciones que no resultan muy alentadoras:

En suma, los docentes universitarios entrevistados construyen a través de sus opiniones sobre su experiencia académica una carrera con numerosos obstáculos a atravesar para poder alcanzar las metas de reconocimiento de status y de recursos dentro de sus organizaciones. El factor principal que incide en la construcción de estas barreras es la carencia presupuestaria, que impide premiar el avance y el esfuerzo académico a través del uso de las promociones como mecanismo de recompensa. Sin embargo, no es el único. La organización piramidal de las cátedras, las fallas en el funcionamiento de los concursos, la falta de transparencia y la politización de la gestión universitaria, la ausencia de una evaluación válida y confiable sobre el desempeño docente, contribuyen con la destrucción de la saga institucional de la carrera académica meritocrática y lineal en el ámbito de las universidades nacionales (García de Fanelli y Moguillansky, 2009, p. 126).

Relación CONICET/universidades

La caracterización de la profesión académica en la Argentina, sobre todo en tanto que la misma no solo involucra actividades de enseñanza, sino también de investigación, requiere tomar en cuenta el papel fundamental de los organismos de promoción de la ciencia y la tecnología, en especial el del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).⁴⁴ Dada la importancia del CONICET

⁴⁴ También el de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA), cuantitativamente mucho más acotada, y con una organización muy similar al CONICET, así como otros organismos nacionales como la CNEA y el INTA.

en relación con la creación del PI y con su posterior implementación, repasaremos algunos hitos de su historia y las características básicas de su funcionamiento.

El CONICET se creó en la Argentina en el año 1958,⁴⁵ como un organismo dedicado a impulsar el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Cuatro son los instrumentos centrales con los que lleva adelante desde entonces sus tareas: la carrera del investigador científico (creada en diciembre de 1960),⁴⁶ la carrera del personal de apoyo a la investigación (comprende artesanos, técnicos y profesionales), un programa de becas de formación de investigadores (en el país y en el exterior), y un programa de subsidios para el desarrollo de proyectos de investigación, compra de equipamiento, viajes, entre otros rubros. A esto se agrega, módicamente al comienzo, y con fuerza durante los gobiernos militares iniciados en 1966, y sobre todo en 1976, la creación de centros e institutos de investigación propios —exclusivos, o en convenio con universidades u otros organismos— en diversos lugares del país. En concordancia con la creación del CONICET, varias provincias argentinas crearon organismos propios de promoción de la ciencia y la tecnología (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, entre otras), pero solo la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA) —creada poco antes que el CONICET, en di-

⁴⁵ El CONICET se crea en el final del gobierno militar de la denominada Revolución Libertadora, mediante el decreto ley N.º 1291 del 5 de febrero de 1958; pocos días después, el 23 de febrero, se realizaron las elecciones presidenciales en las que resultó electo Arturo Frondizi, quien asumió la presidencia el 1 de mayo del mismo año. Esta suerte de prisa en concretar el proyecto por parte de un gobierno en retirada es comentada por Adriana Feld (2015, p. 130).

⁴⁶ En Svampa y Aguiar (2022) se analiza la carrera del investigador del CONICET desde su creación hasta el año 2003, desde la perspectiva de los cambios en la gobernanza en el interior del organismo, incluyendo también otros actores con capacidad de influir en la carrera, como los actores universitarios; se identifican las siguientes etapas: 1958-1973, 1973-1983, 1983-1989 y 1989-2003.

ciembre de 1956—, implementó (muchos años después)⁴⁷ una carrera de investigador científico inspirada en el modelo del organismo nacional (las categorías son las mismas), así como una análoga carrera del personal de apoyo, y un sistema de becas y subsidios.⁴⁸

A lo largo de su historia varias tensiones atravesaron el desenvolvimiento del CONICET. En primer lugar, dos proyectos diferentes confluyeron en su creación, impulsados por distintos miembros del directorio y liderados por dos figuras destacadas: por un lado, el proyecto de Bernardo Houssay⁴⁹, primer presidente del organismo, que enfatizaba la necesidad de otorgar una importante autonomía a la ciencia, minimizando la intervención del Estado, por considerar que este era el mejor modo de lograr que la ciencia contribuyera al progreso material de la nación; por otro lado, el proyecto de Rolando García⁵⁰, miembro del directorio desde la creación del mismo, de tono más desarrollista, que destacaba la importancia de la planificación estatal para poner a la universidad y a la investigación científica al

⁴⁷ Mediante el decreto provincial N.º 4079 de 1975 se crea un régimen de patrocinio de investigadores, y mediante el decreto ley provincial N.º 9688 de 1981 se crea la carrera del investigador científico y tecnológico; ya desde la década de 1960 la CICIPBA otorgaba becas.

⁴⁸ Dada la analogía entre las carreras de investigador del CONICET y de la CICIPBA, así como la similitud de su vinculación con las universidades, nos concentraremos en la primera, y solo realizaremos referencias específicas a la CICIPBA cuando haya alguna diferencia; para nuestro trabajo, esta última es relevante por su presencia en dos de las universidades seleccionadas, que tienen sede en la provincia de Buenos Aires: UNCBPA y UNLP.

⁴⁹ Bernardo Houssay (1887-1971) fue un médico y fisiólogo argentino, premio Nobel de Medicina en 1947, que presidió el CONICET desde su creación hasta su fallecimiento.

⁵⁰ Rolando García (1919-2012) fue un meteorólogo y epistemólogo argentino (trabajó en Suiza con Jean Piaget), miembro del directorio del CONICET desde sus inicios, y decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA entre 1957 y 1966; con posterioridad debió emigrar por razones políticas más de una vez, hasta que en 1980 se instaló definitivamente en México.

servicio del desarrollo económico y social (Feld, 2015, pp. 129-131). No obstante, al menos hasta mediados de los años 60 ambos proyectos convivieron en relativa armonía, coincidiendo en el diagnóstico de que, dado el estado de la ciencia argentina de la época, lo central era fomentar la formación de investigadores hasta alcanzar una masa crítica que permitiese afrontar desafíos más ambiciosos.

En segundo lugar, una tensión presente desde el inicio y que recorrerá toda la vida del CONICET está relacionada con la definición de sus funciones específicas: ¿es el centralmente un organismo de promoción de las actividades científicas (desarrolladas de manera predominante en las universidades, y también en otros organismos de investigación), por medio del otorgamiento de becas y subsidios, o es también un organismo de ejecución de dichas actividades, mediante personal e institutos propios?⁵¹ Y, en tercer lugar, la trayectoria del CONICET está atravesada por una relación compleja y cambiante con las universidades nacionales, tema que abordaremos primero en sus rasgos generales, y luego en el punto de mayor vinculación con nuestro objeto de estudio (el PI): el lugar de los investigadores.

Aspectos generales de la relación

A grandes rasgos, es posible identificar tres etapas en la relación entre el CONICET y las universidades: entre su creación y el golpe de Estado de 1966; durante los gobiernos militares que van de 1966 a 1983, con pocos cambios en el breve interregno democrático 1973-1976; y desde 1983 a la actualidad.

La reorganización y modernización universitarias ocurridas entre 1955 y 1966 fueron firmemente apoyadas por el CONICET en el ámbito

⁵¹ Un ejemplo paradigmático de esta tensión se dio en 1996, ya consolidado el CONICET como órgano de ejecución, con investigadores y centros propios, con la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), que quitará al CONICET casi por completo la función de promoción, al tomar a su cargo los subsidios que involucran los montos más importantes.

de la investigación: el equipamiento de los laboratorios universitarios fue fortalecido con subsidios del organismo;⁵² muchos jóvenes graduados obtuvieron becas para formarse en el país y en el exterior, para luego reintegrarse como docentes e investigadores; y los profesores que realizaban tareas de investigación en las universidades recibieron un importante complemento salarial, luego de superar exigentes procesos de evaluación (volveremos sobre esto en la sección siguiente).

El otro instrumento de política científica del CONICET que fue cobrando creciente protagonismo fueron los institutos o centros de investigación, focalizados en un área temática, y bajo dependencia del CONICET, de forma exclusiva o conjunta con universidades u otros organismos. Su número fue muy reducido en los primeros años,⁵³ pero luego de 1966, cuando tras el golpe militar son intervenidas las universidades, y despedidos muchos científicos que trabajaban en ellas (también fueron numerosas las renunciaciones), las relaciones entre el CONICET y las universidades se tensaron, y el gobierno de facto de entonces inició un proceso de distanciamiento, que alcanzó su punto culminante durante la última dictadura militar instaurada en 1976. Este distanciamiento se torna manifiesto en el incremento del número de institutos creados por el organismo, que de este modo asumirá con fuerza creciente la función de ejecución de las actividades científicas: en 1970 había siete institutos, 32 en 1973, 48 en 1975 y 145 en 1981 (CONICET, 2006, p. 52; Caldelari, 1994). Y la medida más contundente de dicho distanciamiento está dada por el cambio, a partir de 1976, en la proporción relativa de los fondos destinados en el pre-

⁵² Feld (2015, p. 149) señala que entre 1961 y 1966 casi el 80 % de los fondos destinados por el CONICET a subsidios fueron otorgados a institutos y laboratorios universitarios.

⁵³ Entre 1962 y 1966 fueron creados solo tres institutos por parte del CONICET, dos de ellos con dependencia mixta con universidades nacionales (UBA y UNLP) (Feld, 2015, p. 149).

supuesto nacional (finalidad 8: ciencia y tecnología) a las actividades de investigación: mientras que en el período que va de 1972 a 1975 al CONICET le correspondió entre el 10 % y el 13 %, y a las universidades entre el 20 % y el 28 %, en el período 1976 a 1981 las proporciones se invirtieron, correspondiendo entre el 16 % y el 32 % al CONICET, y entre el 6 % y el 10 % a las universidades (Feld, 2015, p. 389).⁵⁴

Con la recuperación de la democracia en 1983, las autoridades del área, con Manuel Sadosky a cargo de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la nación (Secyt), y Carlos Abeledo como autoridad del CONICET (dependiente de dicha secretaría), se propusieron como uno de sus principales objetivos volver a acercar a este último a las universidades nacionales.⁵⁵ Entre otras, cabe destacar dos medidas fundamentales: por un lado, la apertura en las convocatorias a subsidios a proyectos no pertenecientes al CONICET radicados en las universidades (en contraposición al financiamiento exclusivo a los propios institutos), y por el otro, la creación de un suplemento salarial a los docentes universitarios con dedicación exclusiva no pertenecientes al CONICET a través del Sistema de Apoyo a los Investigadores Universitarios (Sapiu). Sin estar exenta de tensiones, desde 1983 a la actualidad la relación entre el CONICET y las universidades ha adquirido cierta estabilidad (excepción hecha del denominado “Plan Kaput”, que comen-

⁵⁴ El resto del presupuesto asignado a la finalidad 8 correspondía al INTA, a la CNEA, al Ministerio de Defensa (cada uno de los tres superó a las universidades en el segundo período citado), al INTI y a otros organismos.

⁵⁵ En palabras de las autoridades de entonces: “El comienzo mismo de la gestión democrática estuvo signado por un hecho indicativo en cuanto a la relación que se quería reestablecer con la institución universitaria. El acto de asunción de las autoridades transitorias para la normalización del CONICET en 1984 se realizó, por elección simbólica, en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Se trataba, se dijo, de indicar un retorno del máximo organismo de investigación al regazo universitario. Se quería señalar que el CONICET reanudaba sus lazos con la institución de la cual depende ‘como el ave depende del aire para volar’” (Secyt, 1989, p. 36).

haremos más adelante), al menos en comparación con los años previos a la restauración democrática.⁵⁶

El lugar de los investigadores

Pensamos que uno de los prismas fecundos desde los cuales es posible analizar el PI es la vinculación entre el CONICET y las universidades en lo que respecta al personal de investigación. A lo largo del trabajo se retomarán con mayor detalle los puntos de contacto entre el PI y el CONICET, pero en este punto queremos ubicar al primero en el interior de una secuencia de medidas tendientes a vincular al personal del organismo con las universidades, particularmente a los miembros de la carrera del investigador científico, cuyo reglamento inicial se aprobó en diciembre de 1960.⁵⁷ En este sentido, podemos pensar al PI como una entre cinco iniciativas o etapas en procura de la mencionada vinculación.

En un primer momento, según señala Mario Albornoz⁵⁸ (1992), la carrera del investigador científico del CONICET fue creada como

⁵⁶ Otros hitos en la relación CONICET / universidades que podrían señalarse son los siguientes: dentro del periodo comprendido en este trabajo, la mencionada creación de la ANPCYT en 1996; posteriores, el importante crecimiento en el número de becas y de ingresos a la carrera de investigador a partir de 2004 (de fuerte impacto entre los docentes universitarios), y la creación de un número creciente de institutos de doble dependencia entre el CONICET y las universidades, revirtiendo en este aspecto la orientación de los gobiernos militares: el porcentaje de dichos institutos (en detrimento de los de dependencia exclusiva del CONICET) pasó de 44,1 % en 1983, a 55,4 % en 1987 y a 74,2 % en 2014 (Bekerman, 2016, p. 19).

⁵⁷ Dejaremos parcialmente de lado la carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo, creada en 1965, numéricamente más reducida, y con un vínculo menos estrecho con los docentes universitarios (pero no nulo, como veremos más adelante al presentar a nuestros encuestados).

⁵⁸ Además de un destacado estudio reconocido en el ámbito latinoamericano en el área de ciencia, tecnología y sociedad, Albornoz fue secretario de Ciencia y Técnica de la UBA entre 1986 y 1994, en donde desarrolló una innovadora política científica, influyente también en el plano nacional (ver Vasen, 2012).

un escalafón jerárquico, asociado a exigentes evaluaciones periódicas (en especial, al momento del ingreso), compuesto inicialmente por seis clases (de la A a la F), que más tarde se transformarían en las cinco categorías aún hoy vigentes: investigador superior, principal, independiente, adjunto y asistente; esta carrera estaba centralmente destinada a los docentes que realizaran investigación en las universidades (con la creación posterior de institutos esto cambió, aunque solo de manera parcial).⁵⁹

La pertenencia a la carrera requería dedicación exclusiva a las tareas de investigación, y era compatible únicamente con la docencia universitaria (pudiendo esta insumir un máximo de 12 horas semanales, sobre un total de 40/45 horas). El investigador firmaba un contrato con el CONICET, renovable cada ciertos períodos en tanto no acumulase informes rechazados, lo que le otorgaba una suerte de estabilidad, aunque condicionada.⁶⁰ En cuanto al pago, los miembros de la carrera recibían ingresos acordes a su categoría; ahora bien, cuando el investigador se desempeñaba como docente en una universidad — lo cual se daba en la mayoría de los casos—, o era miembro de otro organismo, el CONICET solo pagaba la diferencia entre el monto que

⁵⁹ Entre 1961 y 1966 solo el 28,4 % de los ingresos a la carrera fueron asignados a investigadores radicados en organismos por fuera de las universidades (Feld, 2015, p. 148). Y aun en un momento de máximo divorcio entre el CONICET y el sector universitario, en 1980, durante la última dictadura militar, el 62,7 % de los investigadores y el 48,7 % del personal de apoyo estaba radicado en las universidades (Feld, 2015, p. 406).

⁶⁰ La estabilidad de la carrera de investigador del CONICET contrasta con el sistema de concursos que caracteriza el acceso, la permanencia y el ascenso en la carrera docente universitaria (al menos hasta la aprobación del convenio colectivo de trabajo en 2015): para la permanencia, el investigador del CONICET no debe competir en sus evaluaciones periódicas con otros aspirantes a su cargo; sí para el ingreso o los ascensos, aunque de forma algo más impersonal, como parte de un colectivo amplio. En este aspecto, como veremos más adelante, la evaluación para las categorizaciones en el PI tiene cierta afinidad con la evaluación de la carrera del CONICET, con la salvedad de que la categoría en el PI solo es efectiva (en cuanto al cobro) si se conserva el cargo docente.

correspondía a su categoría (más el salario correspondiente a una dedicación docente simple), y el sueldo que el investigador percibía de la universidad o del organismo correspondiente (tal diferencia podría ser nula, o mínima, según que el docente tuviese, por ejemplo, un cargo con dedicación exclusiva en la universidad, o según la evolución relativa de los salarios universitarios).⁶¹

Un segundo momento en la situación del personal del CONICET, que tendrá un impacto duradero en la relación con las universidades, se da en 1973,⁶² con la aprobación por ley de un nuevo estatuto para las carreras de investigador y del personal de apoyo, según el cual los miembros de ambas carreras son incorporados al personal civil de la administración pública, con lo cual pasan de ser empleados de una universidad o un organismo en el que se hace investigación, y percibir un estipendio adicional renovable del CONICET, a tener una relación de dependencia laboral principal respecto del mismo.

Esta medida, que va en la misma línea de la creación de institutos propios iniciada hacia 1966 y profundizada desde 1976, ha sido señalada como responsable de un distanciamiento estructural entre el CONICET y las universidades, al generar entre los investigadores del organismo que son también docentes universitarios, una doble dependencia (una “doble lealtad”), generalmente en desmedro de las universidades, dado que aquel suele ser el que representa la estabilidad frente a los concursos periódicos de los cargos docentes, y la parte

⁶¹ Tanto el régimen de incompatibilidades, como el modo de pago, en el que el CONICET descuenta el pago realizado por la universidad (excepto el equivalente a una dedicación simple), o por un organismo del cual depende laboralmente el investigador, como por ejemplo el INTA o la CNEA, persisten hasta la actualidad.

⁶² Al igual que la creación del CONICET, se trata de una norma decretada al final de un gobierno militar, en este caso el de Alejandro Lanusse: la Ley N.º 20 464, que establece el nuevo estatuto para la carrera de investigador y para la del personal de apoyo del CONICET, se aprueba el 23 de mayo de 1973, dos días antes de la asunción del presidente electo Héctor Cámpora.

principal del salario, dada la modalidad de pago de la diferencia antes comentada (Albornoz, 1992, p. 326).⁶³ Respecto de este hito, Hurtado (2010) da cuenta de la mirada crítica de quien estuviera a cargo de la SPU a partir de 1993, el ya mencionado Juan Carlos Bel Bello:

Este nuevo CONICET, en el cual “se crea la carrera de investigador con un escalafón separado, diferenciado, ya no es el CONICET de Houssay,⁶⁴ que tenía una carrera como nomenclatura de categorías para dar un adicional a los profesores universitarios que hacían investigación”, sostiene Del Bello. Y agrega que la autonomía otorgada a la carrera del investigador es el origen del “profundo divorcio entre el CONICET y las universidades públicas que se inicia a partir de 1976” (Hurtado, 2010, p. 135, transcripción de una entrevista realizada en 2009).

Y Ernesto Villanueva (2002), quien fuera autoridad universitaria y también miembro de la CONEAU, caracteriza esta doble dependencia de los investigadores del CONICET que son docentes universitarios, como un fenómeno de superposición y duplicación, plagado de irracionalidades en el plano organizacional, pero apuntalado por los intereses de los investigadores, en cuanto actores individuales racionales:

Es obvio que esta irracionalidad colectiva encuentra un apoyo persistente por parte de los actores del sistema que, a la par que la critican,

⁶³ Eduardo Míguez, un historiador que ocupó cargos como autoridad universitaria, señala: “Quien ingresa a un cargo de investigador del CONICET tiene la libertad de desarrollar el plan que él mismo, o su grupo de investigación, ha diseñado, sin que su cargo esté atado a una dependencia institucional. (...) Si deja su cargo no es reemplazado por nadie; simplemente, ese instituto pierde un investigador. Incluso, con pocas limitaciones, un investigador puede ir a trabajar a otro centro de investigación y llevarse su plaza. (...) Los docentes que dependen del CONICET tienen un compromiso con la universidad mucho más limitado [más allá de excepciones personales]” (Míguez, 2018, p. 139).

⁶⁴ Paradójicamente, tanto los defensores de separar al personal y a los institutos del CONICET, como los partidarios de vincularlos a las universidades, se reclaman auténticos herederos del legado de Houssay.

tienen en su existencia la seguridad de que el Estado, siempre temido por sus impulsos soberbios y discontinuos, no podrá alcanzarlos en todo su despliegue. Al igual que los inversionistas que prefieren diversificar su cartera a fin de evitar riesgos producto de una apuesta única, los actores del sistema científico optan por un despliegue de sus lugares de trabajo, lo que también fortalece sus alicaídos salarios, y les brinda una mejor protección frente a las decisiones del poder estatal (Villanueva, 2002, p. 39).

Reinstaurada la democracia en 1983, un tercer momento en la relación entre el CONICET y las universidades en referencia al personal de investigación lo representa el Sistema de Apoyo a los Investigadores Universitarios (Sapiu), creado en diciembre de 1987 y puesto en funcionamiento en 1988, en el último tramo del gobierno de Raúl Alfonsín, y vigente hasta 1990 (fue disuelto durante el gobierno de Carlos Menem, estando Raúl Matera a cargo de la Secyt). El Sapiu fue un componente central de la gestión instalada en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la nación y en el CONICET en 1983, tendiente a revincular al organismo con las universidades —junto con la apertura de la convocatoria a subsidios antes mencionada, y otras medidas—. Albornoz (1992) señala que en la última época del gobierno de Alfonsín se consolidó en la Secyt la percepción de que la carrera del investigador científico se había burocratizado, que había apartado a los investigadores de las universidades, que había disminuido su productividad (resultado de la estabilidad), y que era necesario realizar cambios profundos, recorriendo una transición hacia un nuevo modelo,⁶⁵ el cual implicaría de algún modo un retorno a los primeros años del CONICET:

⁶⁵ Esta idea de transición hacia un nuevo modelo de carrera (y no solo la apertura a los docentes universitarios), parece estar explícita en la siguiente referencia al Sapiu realizada en un documento de balance elaborado por la Secyt en 1989: “El sistema es opcional y gradual. A medida que se avance en su implementación quedará configurada la figura del Investigador Universitario, dependiente laboralmente sólo de la Universidad y con el apoyo continuo y formalizado del CONICET” (Secyt, 1989, p. 37).

Se generó entonces la convicción de que el CONICET debía dar subsidios temporarios, renovables indefinidamente, para proyectos que tuvieran determinado interés. La estabilidad debería proporcionarla el otro empleador: la universidad o la institución de investigación y desarrollo de la que dependiera el investigador (Albornoz, 1992, p. 326).

El Sapiu otorgaba un estipendio adicional al salario a docentes universitarios con dedicación exclusiva que realizasen tareas de investigación, y resultaran seleccionados en evaluaciones realizadas por el CONICET, según las distintas categorías y cupos definidos por el organismo, dada la disponibilidad presupuestaria. Las principales diferencias con la carrera vigente eran las siguientes: la universidad debía adherir formalmente al sistema (lo que les permitía obtener cargos adicionales de dedicación exclusiva,⁶⁶ a lo que se sumaban eventuales incrementos de dedicación mediante redistribuciones presupuestarias internas, de modo de poder postular más investigadores); el investigador evaluado exitosamente no tenía relación de dependencia con el CONICET, sino que firmaba contratos renovables cada cuatro años; y un incentivo económico fundamental: a diferencia del descuento que recibían los miembros de la carrera según sus otros ingresos, el estipendio del Sapiu —que podía variar, hasta alcanzar un máximo del 100 % previsto para cada categoría de la carrera— se sumaba al sueldo docente con dedicación exclusiva, con lo cual el investigador recibía el equivalente a dos salarios (Albornoz, 1992, p. 327).

Según señala Albornoz (1992), el Sapiu, durante su corta vida, cosechó defensores entusiastas y enemigos acérrimos:⁶⁷ las universida-

⁶⁶ En 1988, al impulsar el convenio entre la UBA y el CONICET para la implementación del Sapiu en esa universidad, su entonces rector, Oscar Shuberoff, afirmaba con beneplácito que gracias a este programa su universidad incorporaría unos 300 cargos docentes adicionales con dedicación exclusiva (Vasen, 2012, p. 362).

⁶⁷ En 1988 el recientemente creado CIN (en 1985) expresó su aprobación al Sapiu (Erreguerena, 2017, p. 109).

des lo vivieron como un reencuentro con el CONICET, y valoraron la posibilidad de obtener más dedicaciones exclusivas, mejorar el salario de sus investigadores, y atraer a investigadores del CONICET que no eran docentes;⁶⁸ los miembros de la carrera que ya eran docentes universitarios enfrentaban el dilema de mejorar su salario (eventualmente duplicarlo), a condición de renunciar a la estabilidad de que gozaban en el CONICET;⁶⁹ finalmente, los miembros de la carrera que no pertenecían a las universidades vieron al Sapiu como una amenaza, ante la perspectiva de que el CONICET decidiese en algún momento desprenderse de ellos, convertidos en una suerte de personal residual.⁷⁰ En 1990 las autoridades a cargo del área de ciencia y técnica y del CONICET del nuevo gobierno disolvieron el Sapiu, permitiendo el retorno a la carrera de quienes habían renunciado, y manteniendo los cargos exclusivos adicionales obtenidos por las universidades (Albornoz, 1992, p. 327).⁷¹

⁶⁸ Según consigna Vasen (2012): “Se calcula que aproximadamente 950 investigadores se presentaron a la primera convocatoria en 1988 y 350 miembros de la CIC [carrera del investigador científico] pasaron a este régimen, que se proponía incentivar la vinculación entre la universidad y el CONICET, aumentando la disponibilidad de docentes con una dedicación exclusiva a la docencia y la investigación” (Babini, Casalet y Oteiza, 1992, p. 296 y Matera, 1990, citados en Vasen, 2012, p. 338).

⁶⁹ Señala Albornoz (1992) que algunos investigadores del CONICET se adhirieron al Sapiu, y otros lo rechazaron; más adelante veremos estas distintas actitudes relatadas por nuestros entrevistados, especialmente en relación con las diferencias ocasionadas al irrumpir el Programa de Incentivos.

⁷⁰ En otro texto de Albornoz, en coautoría con Ariel Gordon, se amplía la descripción de las reacciones ante el Sapiu, incorporando dimensiones políticas y corporativas: “La comunidad científica se dividió frente a esta política: el SAPIU recibió apoyos, particularmente en las universidades, pero también fue objeto de resistencia activa no sólo por los grupos más conservadores, sino también por muchos investigadores ideológicamente afines con el gobierno radical. Fue evidente que el ‘espíritu de cuerpo’ primó en una medida visible sobre una intervención política no surgida desde el seno de la propia comunidad, más allá de los propósitos democratizadores que la animaban” (Albornoz y Gordon, 2011).

⁷¹ En cuanto a la carrera del investigador del CONICET, en la mirada de Albornoz la misma habría vuelto a su reciente pasado burocratizado (1992, p. 328).

Un cuarto momento en la secuencia cronológica que postulamos en las relaciones entre el CONICET y las universidades respecto al papel de los investigadores lo representa una medida no proveniente en su inicio del área de ciencia y técnica, sino del área gubernamental de conducción nacional de las universidades: el Programa de Incentivos, creado en 1993 desde la SPU. No nos detendremos aquí en la consideración del PI, objeto del conjunto de este trabajo, pero pensamos que es analíticamente razonable ubicarlo en esta secuencia, dado que, si bien no es una medida del CONICET referida a sus investigadores, los miembros de este organismo, como veremos más adelante, resultaron fuertemente involucrados por esta iniciativa de la SPU, sobre todo en los primeros años, cuando el monto del incentivo representaba una proporción importante del salario. En apoyo de la ubicación del PI en la secuencia mencionada, podemos traer a colación esta referencia de su principal impulsor, citando palabras del secretario de ciencia y técnica de la UBA en momentos en que la SPU presentaba el PI a las universidades, pocos meses antes de dictarse el decreto de su creación: “Y Mario Albornoz dijo, casi en tono despectivo, ‘esto es el SAPIU’” (Del Bello, 2022, p. 229).⁷²

Finalmente, el quinto y último momento al que nos referiremos lo representa un fallido intento llevado a cabo en el año 2000 por la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (Setcip),⁷³ a la que un importante sector de la comunidad científica

⁷² Volveremos más adelante sobre el tema, pero si bien son notorias las similitudes entre el Sapiu y el Programa de Incentivos (en sus inicios), por ejemplo, en el aspecto salarial, ya que ambos permiten que un docente con dedicación exclusiva, sea o no investigador del CONICET, cobre dos sueldos completos, existe una diferencia fundamental: en el Sapiu la evaluación de los investigadores estaba a cargo del CONICET, mientras que en el Programa de Incentivos está a cargo de las universidades (primero solas, luego en conjunto, vía el CIN y la SPU).

⁷³ Encabezar el nombre de la secretaría con la palabra “tecnología”, en lugar de “ciencia”, era una señal emitida por el nuevo de gobierno; este orden de las palabras no fue el usual, excepto en ese período.

de entonces —sobre todo investigadores del CONICET— denominó, expresando su rechazo, el “Plan Kaput”, por el nombre de su impulsor, el entonces secretario Dante Caputo⁷⁴. La mencionada iniciativa se conoció con el nombre de “Programa para el financiamiento y organización del sistema de ciencia y técnica” (Setcip, 2000a), y habría sido puesta en circulación sin previa consulta con los investigadores del CONICET, aunque sí con las universidades; pocas semanas después se publicó un documento aclaratorio titulado “Algunas precisiones acerca del ‘Programa para el Financiamiento y Organización del Sistema de C y T’” (Setcip, 2000b), que intentaba responder a algunas de las objeciones recibidas.

El programa propuesto enfatizaba el papel del conocimiento en la economía y el desarrollo de las sociedades, en función de lo cual se proponía incrementar el financiamiento de las actividades científicas y tecnológicas. Pero para que este incremento produjese los resultados buscados, debía realizarse una reforma estructural del sector, basada en un severo diagnóstico. Por un lado, se señalaba la desarticulación e ineficiencia de las instituciones de ciencia y tecnología, y la falta de fondos e instrumentos para establecer prioridades temáticas de investigación en función de las necesidades nacionales: “la producción científica, de alta calidad en muchos casos, no redundaría como debería, en beneficio para la Argentina. Producimos, en parte, para el resto del mundo” (Setcip, 2000a). Por otro lado, vinculado a nuestro tema específico de interés, se realizaba un duro diagnóstico de la carrera de investigador del CONICET, afirmando que los investigadores tenían un vínculo insuficiente con la docencia universitaria, que la

⁷⁴ Dante Caputo (1943-2018) fue un politólogo y político argentino. Doctorado en sociología política en La Sorbona, fue miembro del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (Cisea) durante los años 70. Entre 1983 y 1989 fue ministro de Relaciones Exteriores del presidente Raúl Alfonsín, y desde diciembre de 1999 hasta febrero de 2001 estuvo a cargo de la Setcip, durante la presidencia de Fernando de la Rúa.

pirámide etaria estaba envejecida (no se favorecía la movilidad de los jóvenes investigadores), y que el CONICET había “asimilado el cargo de investigador al de empleado público”,⁷⁵ lo que otorga “seguridad y certidumbre -importantes en un país como el nuestro- pero elimina la competencia y burocratiza la investigación” (Setcip, 2000a).

La reforma que el programa proponía para la carrera del investigador era drástica, con ciertos puntos de contacto con el Sapiu, pero también con diferencias. Del lado de las universidades, se proponía incrementar el número de dedicaciones exclusivas (un 10 % en el primer año), y establecer convenios para favorecer la recepción de investigadores del CONICET. Del lado del organismo, los futuros ingresantes a la carrera de investigador (a quienes ya pertenecían a ella se les ofrecía la opción, voluntaria, de pasarse al nuevo régimen) percibirían de parte del CONICET un salario básico y permanente equivalente al de la categoría más baja (investigador asistente), al cual podrían sumar, sin descuento, el salario docente (en el caso óptimo, con dedicación exclusiva), el incentivo correspondiente según el PI, y remuneraciones provenientes de subsidios otorgados por el Foncyt dependiente de la ANPCYT;⁷⁶ si el investigador era exitoso en estos rubros, mejoraba sustancialmente sus ingresos, lo cual era una exigencia, y no solo una oportunidad: “luego de cuatro años de su designación, el investigador que no haya ganado un concurso para ingresar en la docencia universitaria u obtenido un subsidio del Foncyt dejará de pertenecer a la carrera del CONICET” (Setcip, 2000a). Si con el Sapiu en 1988 se había

⁷⁵ Esta expresión fue percibida como particularmente ofensiva por los investigadores que en esos días se movilizaban en las calles, y difundían sus opiniones en la prensa nacional y en listas de correo electrónico; pocas veces como en esos meses del segundo semestre del año 2000, la ciencia y los investigadores tuvieron presencia casi diaria en los medios de comunicación nacionales.

⁷⁶ Destinar fondos de los subsidios al pago de investigadores no estaba habilitado por la normativa del Foncyt vigente hasta el momento (ni tampoco lo estuvo después), por lo que se hubiese requerido una modificación.

generado la percepción de una posible transformación del CONICET en un organismo residual que eventualmente tendería a extinguirse, con el programa impulsado por Caputo en el año 2000 esa idea se acentuaba: la eliminación de las categorías de la carrera, más allá de su efecto salarial, reducía al mínimo (al momento del ingreso) la función de evaluación que había sido el núcleo central del CONICET desde su fundación.⁷⁷

La reforma propuesta por Caputo generó variados y fuertes rechazos: entre la mayoría de los científicos del CONICET, que firmaron masivamente una solicitada en la prensa y se manifestaron más de una vez en las calles de Buenos Aires (San Martín, 2000a; “Nueva protesta”, 2000); entre investigadores de las categorías más altas que publicaron notas de opinión en la prensa nacional (Guariglia, 2000; Casano, 2000; Sosa, 2000); entre los representantes gremiales (“Cuerpo de Delegados del CONICET”, 2000); por parte del propio directorio del CONICET (“Documento del directorio del CONICET”, 2000/2001) —a los pocos días de difundido el programa se produjo la renuncia del entonces presidente del organismo, Pablo Jacovkis, y su reemplazo por Andrés Carrasco—,⁷⁸ e incluso el tema fue objeto de un artículo en

⁷⁷ En el mencionado documento aclaratorio, se intentaba despejar la idea de que el programa llevaba a la disolución del CONICET (intento que no resultó convincente). En relación con la evaluación, se afirmaba que “*el sistema de evaluación del CONICET se perfecciona*”, y que “la SETCIP y el CONICET proponen compatibilizar los sistemas de evaluación de las principales instituciones involucradas (CONICET, Universidades, ANPCYT)”; y en relación con el futuro del CONICET y de la carrera se decía “*La carrera del investigador continúa*”. En este contexto el CONICET tiene futuro. La SETCIP considera que el CONICET cumple funciones que son necesarias y reconoce su larga trayectoria” (Setcip, 2000b, destacado en el original). Cabe señalar que varios de los aspectos del programa de Caputo (por ejemplo, lo referido al CONICET y la carrera del investigador), necesitaban convertirse en proyectos legislativos a enviar al Congreso, cosa que no llegó a ocurrir.

⁷⁸ La coyuntura económica del año 2000 era muy poco propicia para impulsar reformas estructurales, en un contexto de ajuste presupuestario, atraso en los desem-

la prestigiosa revista *Nature* (Bosch, 2000).⁷⁹ Ciertamente Caputo no estaba solo, ya que además de contar con el respaldo del ministro de Educación, Juan José Llach, del secretario de Educación Superior, Juan Carlos Gottifredi (“Llach respaldó”, 2000), y del movimiento estudiantil afín al gobierno (Alianza Universitaria, 2000), contaba con el apoyo de los rectores de 25 de las 36 universidades nacionales existentes en ese entonces, entre ellas varias de las más grandes: UBA, UNLP, Córdoba, Litoral y Rosario (San Martín, 2000b). Pero esto no alcanzó para inclinar el balance a su favor: la reforma quedó suspendida, y el secretario renunció a su cargo en febrero del año siguiente.

En este apartado hemos tratado de documentar con cierto detenimiento la existencia de una tensión estructural entre el CONICET y las universidades desde la creación de dicho organismo, en especial en relación con la situación de los investigadores. En todos estos años esa tensión representó un desafío para los diseñadores de políticas en los sectores de ciencia y tecnología y universitario, quienes elaboraron diversos modos de abordarla. Y también dicha tensión se expresó a través de conflictos entre actores en la base de ambos sectores. A lo largo del presente trabajo será necesario volver una y otra vez sobre esta tensión, y los conflictos que motivó, en relación con el Programa de Incentivos.

bolsos (de subsidios y becas) y recortes salariales a empleados públicos, entre ellos los investigadores del CONICET.

⁷⁹ El artículo, muy breve, sintetiza los puntos fundamentales de la reforma, y consigna las fuertes críticas a la misma de dos investigadores de las categorías más altas del CONICET, directores de centros de investigación. Por un lado, Armando Parodi (químico) afirma, entre otras cosas, que “el plan es apoyado por los administradores de las universidades grandes del país”, y que él cree que “quieren hacerse con los fondos del CONICET y su influencia sobre los académicos”; por el otro, José Viramonte (geólogo) sostiene que el plan “ha sido diseñado por el ‘*establishment* burocrático’ de Argentina para extender su poder”, y que “el CONICET, a diferencia de las universidades, ha mantenido distancia de los compromisos y el amiguismo electorales”.

Capítulo 4

La normativa del Programa de Incentivos

El presente capítulo es propedéutico para los que siguen: en él presentaremos una caracterización de la normativa del Programa de Incentivos (PI) correspondiente al período analizado en este trabajo. Comenzaremos por la primera reglamentación del PI, algo escueta, que está contenida en los tres anexos que acompañan al decreto presidencial de creación del mismo en noviembre de 1993. A continuación, comentaremos la reformulación del PI realizada a fines de 1997, que se plasma en un más detallado manual de procedimientos. Por último, si bien corresponde al final del período aquí analizado, y sus efectos son posteriores al mismo, describiremos los cambios introducidos por un nuevo manual de procedimientos en 2003, modificando el de 1997; estos cambios ilustran retrospectivamente puntos conflictivos del manual anterior.

Esta exposición descriptiva de la normativa permitirá comprender más acabadamente en capítulos posteriores, tanto los testimonios de las autoridades entrevistadas como las opiniones de los académicos encuestados acerca del PI. Y antes de eso, será la base para emprender en el próximo capítulo una lectura más analítica y contextualizada de la misma, intentado identificar causas y efectos de su dictado y de sus cambios en momentos específicos. Pensamos que una lectura atenta y minuciosa (también algo maliciosa) de la normativa es fundamental para la comprensión de una política universitaria duradera y compleja

—en cuanto a la cantidad y diversidad de actores involucrados— como lo es el Programa de Incentivos.

El decreto de creación

El Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores de las Universidades Nacionales fue creado mediante el decreto N.º 2427/93 del Poder Ejecutivo Nacional del día 19 de noviembre de 1993. El decreto está constituido por un conjunto de considerandos en los que se esboza un diagnóstico de la situación de la investigación y los investigadores (docentes) en las universidades nacionales, y se expresan los objetivos fundamentales del PI, luego de lo cual aparecen un breve articulado y tres anexos algo más extensos, en los cuales se establecen las condiciones administrativas y financieras del PI, y se indican los procedimientos para su implementación. La exposición que sigue se basa en el contenido del decreto.

El objetivo central del PI, según se expresa en los considerandos, consiste en “promover el desarrollo integrado de la carrera académica en las Universidades Nacionales”, lo que incluye “docencia, investigación, extensión y gestión”. De manera complementaria se hace referencia a un conjunto de objetivos más o menos específicos, coherentes con aquel: promover el aumento de las tareas de investigación y desarrollo en el nivel nacional, fomentar la reconversión de la planta docente —aumentando la proporción de dedicaciones altas, exclusivas o semiexclusivas, en relación con las dedicaciones simples—, y favorecer la creación de grupos de investigación, tanto en general como, más específicamente, en las universidades jóvenes; esto último, mediante el impulso a los proyectos de investigación interuniversitarios que vinculen a estas universidades con las que poseen más tradición en la investigación.

En el articulado del decreto se enuncia que el incentivo constituirá una partida específica del presupuesto universitario, dejando para los anexos los procedimientos específicos para asignar el incentivo, y

se consigna que toda resolución aclaratoria que resulte necesaria para efectivizar el decreto será dictada por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, en cuya jurisdicción se radicará el PI.

Los tres anexos del decreto establecen los procedimientos a seguir en la implementación del Programa.¹ Estos procedimientos pueden ser consignados de forma sintética, a partir de la consideración de los tres requisitos que deben cumplir los docentes de las universidades nacionales que aspiren a percibir el incentivo: dictar un número mínimo de cursos de grado y/o de posgrado en la universidad en la que perciben el incentivo (esta exigencia varía según la dedicación docente del docente investigador), haber sido categorizado, y participar en un proyecto de investigación acreditado por una entidad habilitada.

La exigencia de un número mínimo de cursos —dos durante el año para las dedicaciones exclusiva y semiexclusiva, y uno para la simple—, con un mínimo a su vez de cursos de grado (el 50 %), se vincula con un objetivo no explícito del PI que se infiere del propósito de promover una carrera académica integrada: se supone que la docencia de calidad en el ámbito universitario se beneficia de manera sustancial del hecho de que el docente sea un productor a la vez que un transmisor de conocimiento. Con la exigencia de realizar actividades docentes en general se intenta incentivar a quienes se desempeñan en organismos de investigación (como los institutos dependientes del CONICET, o la CNEA o el INTI, por ejemplo), a que realicen docencia

¹ El Anexo I establece las condiciones que deben cumplir los docentes para acceder al incentivo, y define cuáles son las entidades habilitadas para acreditar proyectos de investigación. El Anexo II detalla el modo de calcular los valores correspondientes a los incentivos generales, según la categoría y la dedicación a la investigación del docente, y define escuetamente los incentivos especiales. El Anexo III establece el procedimiento general para la asignación de la “categoría equivalente de investigación” (CEI) a los docentes-investigadores que aspiren al incentivo, y el modo de calcular el valor índice anual para la distribución de la partida presupuestaria correspondiente.

universitaria. Con el requisito de llevar a cabo docencia de grado, se intenta promover que los investigadores más formados transmitan su conocimiento a un público estudiantil más amplio que aquellos discípulos que se especializan en un tema afín al propio. Parecería haber existido, además, la idea o sospecha de que resulta a veces difícil acreditar fehacientemente la docencia de posgrado.

El segundo punto — el de la categorización— es sin duda el elemento de mayor impacto del PI, a la vez que el más proclive a suscitar cuestionamientos. Para percibir el incentivo los docentes deben obtener lo que los anexos del decreto denominan una “categoría equivalente de investigación” (CEI, o “categoría”, a secas).² Estas categorías, en orden descendente, son cuatro: A, B, C y D. Si bien no se las define de manera precisa, es posible inferir que la A y la B corresponden a investigadores formados, y la C y la D a investigadores en formación, a partir de dos indicaciones: por un lado, se establece que para dirigir proyectos de investigación acreditables ante el PI se debe poseer categoría A o B;³ por el otro, al habilitar la posibilidad de que los integrantes del CONICET o la CICPBA soliciten una correspondencia automática con la categoría que poseen en dichos organismos, se definen implícitamente las cuatro categorías del PI.⁴ En cuanto al pro-

² Se denomina “equivalente” por el hecho de que permite ubicar a los docentes en una jerarquía en su calidad de investigadores, un escalafón paralelo al de los cargos docentes, análogo al existente en organismos de investigación como el CONICET o la CICPBA.

³ Debido a la escasez de docentes-investigadores con categoría A o B en ciertas universidades y/o ciertas disciplinas, en los primeros años de implementación del PI la SPU reconoció como directores de proyectos a docentes con categoría C o aun D. Este problema está en la base del aumento del número de categorías a cinco en la reformulación de 1997, que dividió a la C en una C superior (III), con habilitación para dirigir proyectos, y una C inferior (IV), sin esa habilitación.

⁴ Las correspondencias son las siguientes: a los investigadores superiores o principales les corresponde la categoría A; a los investigadores independientes o adjuntos sin director, la categoría B; a los investigadores adjuntos con director o asistentes, la categoría C; y a los becarios o a los profesionales principales o adjuntos, la D. Esta ca-

cedimiento de categorización, el Anexo III del decreto es sumamente escueto: dispone en el ítem específico la conformación de una comisión nacional integrada por nueve profesores universitarios que sean además destacados investigadores, seis a propuesta del CIN y tres por la SPU, comisión que “establecerá los requerimientos de información sobre antecedentes del postulante, que permitan la formación de una matriz de evaluación cuyos resultados indiquen automáticamente [*sic!*] la categoría que le corresponde”. En una resolución dictada en el mes anterior a la firma del decreto (CIN, RCE 27/1993), el CIN ya había designado a los seis representantes ante dicha comisión,⁵ y había aprobado los siguientes criterios de evaluación (los sintetizamos): trayectoria docente universitaria y carácter concursado de los cargos docentes; producción académica y científica (publicaciones acreditadas, dirección y participación en proyectos de investigación, formación de recursos humanos en posgrado, patentes, comunicaciones a congresos, transferencia); tareas de evaluación académica y científica; gestión de gobierno en la universidad (no se definían puntajes por rubro, como se hará con la “grilla” en 1997).⁶

Y respecto de la concreta implementación de la categorización, solo cabe encontrar una referencia al pasar,⁷ en el ítem referido al

tegorización automática —irritativa para muchos universitarios puros—, fue eliminada en las reformulaciones del PI de 1997 y posteriores.

⁵ Los representantes designados por el CIN eran Mario Albornoz, Susana Celman de Romero, Leónidas Cholaky Sobari, Carlos Abel Mayer, Ángel Luis Plastino y Roberto J. J. Williams.

⁶ En el formulario utilizado por la SPU en la categorización realizada en octubre de 1994 (disponemos de copia en papel, por haberlo presentado), se agregaban los siguientes rubros a los aprobados por el CIN: títulos y formación de grado y posgrado; innovación pedagógica, desarrollo curricular y extensión; número total de publicaciones según tipo de publicación, y detalle de las publicaciones de los últimos cinco años.

⁷ Nuestra sorpresa por el poco detalle acerca del procedimiento de categorización que se ofrece en los anexos del decreto probablemente esté influida por el conocimien-

procedimiento para la distribución de los fondos, en la que se dice que, una vez lanzada la convocatoria nacional a la categorización, durante sesenta días “cada universidad recibirá las solicitudes de los postulantes, procediendo a la asignación de la categoría equivalente de investigación”. Efectivamente así se hizo, y la categorización de los docentes-investigadores quedó a cargo de comisiones evaluadoras conformadas en cada universidad, que procedieron aplicando los criterios aprobados por la comisión nacional mencionada (“Creciente participación”, 1995, p. 69 y p.71; Palacios, Curti y Alonso, 1996, p. 8). Como veremos en el próximo capítulo, dicha aplicación estuvo lejos de ser “automática”, más allá del desiderátum expresado en el anexo.

En cuanto al tercer punto, la acreditación de proyectos de investigación, así como su posterior evaluación una vez acreditados (tanto de informes de avance como de informes finales), está a cargo de las siguientes entidades habilitadas: CONICET, Secyt, CICPBA (Buenos Aires), Conicor (Córdoba), Conicmen (Mendoza), y las universidades nacionales, a condición de contar estas con un sistema de evaluación de proyectos basado en jueces expertos; se requiere un mínimo de dos evaluadores por proyecto, al menos la mitad externos a la propia universidad, y todos ellos con categoría no inferior a B.

Cumplidos los tres requisitos mencionados, los docentes están en condiciones de percibir un incentivo económico,⁸ cuyo monto se calcula a partir de una tabla de doce casilleros que combina dos cri-

to de la normativa posterior; quizás en ese momento era parte de cierto sentido común autonómico que solo cada universidad podía evaluar a sus propios docentes, y lo máximo que se admitía delegar en una instancia externa era la formulación de los criterios.

⁸ El incentivo se paga en un número de cuotas al año. En 1994 (el PI comenzó a implementarse a partir de abril de ese año) se pagaron tres cuotas trimestrales. A partir de 1995 se abonó en tres cuotas cuatrimestrales. Cabe señalar que la regularidad en el pago no siempre fue habitual, sobre todo entre los años 2000 y 2003; desde entonces a la actualidad el pago se ha regularizado en gran medida, pero bajo la modalidad de realizarlo a año vencido.

terios: la categoría obtenida (A, B, C o D), y la proporción de tiempo destinado a la investigación en relación con la dedicación del cargo docente que se posee (medida sobre la base de una dedicación exclusiva, esa proporción puede ser la mitad, la cuarta parte o un octavo de la misma).⁹ El cuadro 4.1 presenta la tabla que establece las proporciones para el cálculo del incentivo, según consta en el Anexo II del decreto (se agregan entre paréntesis los montos mensuales en pesos correspondientes al año 1994):

Cuadro 4.1. Índice y monto mensual del incentivo en pesos según categoría y dedicación a la investigación. Año 1994

Categoría Equivalente de Investigación	Dedicación a la investigación		
	1/2 tiempo o más	1/4 tiempo	1/8 tiempo
A	150 (\$ 1050)	60 (\$ 420)	25 (\$ 175)
B	100 (\$ 700)	40 (\$ 280)	16,5 (\$ 115,5)
C	60 (\$ 420)	24 (\$ 168)	10 (\$ 70)
D	40 (\$ 280)	16 (\$ 112)	6,5 (\$ 45,5)

Fuente: elaboración propia con base en el decreto 2427/93 Anexo II y “Programa de Incentivos” (1994).

⁹ Como analizaremos en el capítulo siguiente, el cálculo del monto del incentivo según la dedicación del cargo docente será una fuente de conflicto con los investigadores del CONICET que tienen como lugar de trabajo la universidad y poseen un cargo docente con dedicación simple; esto se da sobre todo entre los más jóvenes, dado que los investigadores maduros han tenido mayores oportunidades de acceder a cargos con dedicación exclusiva. Así, por ejemplo, para inicios de los años 90, dados dos docentes-investigadores con categoría B, que realizaban tareas de investigación y cumplían con el dictado del mínimo de dos cursos al año, siendo uno de ellos investigador del CONICET con un cargo docente de dedicación simple, y ocupando el otro un cargo docente con dedicación exclusiva, sus sueldos serían similares (como vimos en un capítulo anterior, el CONICET le descuenta la mayor parte del sueldo de investigador al que tiene cargo docente exclusivo en la universidad), pero el primero cobraba unos 1400 pesos anuales de incentivo, en tanto el segundo unos 8400 (seis veces más).

Cabe destacar que, para los primeros años de funcionamiento del PI, estas cifras oscilaban aproximadamente entre el 20 % y el 70 % del sueldo docente, según estimaciones de la SPU, siendo más alto ese porcentaje a mayor dedicación y categoría más alta (SPU, 1996).

Una particularidad del pago del incentivo radica en que mientras el monto de dinero a repartir es fijo para cada año, quedando estipulado en la ley nacional de presupuesto,¹⁰ no hay restricción numérica para la acreditación de proyectos por parte de los docentes-investigadores. Esa suma fija se reparte entre todos aquellos que están en condiciones de cobrar el incentivo, lo que hace que el monto percibido por cada docente investigador pueda variar de un año a otro, aun manteniéndose constante la partida presupuestaria.

El Anexo III también consigna la facultad de la SPU de establecer incentivos especiales, destinados a docentes que participen en proyectos que tengan características a promover: proyectos interuniversitarios con sede en universidades medianas o pequeñas,¹¹ proyectos correspondientes a nuevas áreas de investigación, proyectos con participación de investigadores extranjeros o de argentinos residentes en el exterior.¹²

Finalmente, resulta ilustrativo considerar el lugar que se le asigna al PI en el marco de la política universitaria general, tal como esto se expresa en los considerandos del decreto de creación: “esta iniciativa se inscribe en un enfoque de asignación de recursos a las Universidades en función de programas específicos basados en criterios objetivos que favorezcan el rendimiento del trabajo académico”.

¹⁰ La partida presupuestaria correspondiente al Programa de Incentivos fue de 42 millones de pesos en 1994, y de 70 millones desde 1995 a 1998.

¹¹ Como consignamos más arriba, el diagnóstico de la SPU incluía la preocupación por las dificultades que encontraban las universidades más jóvenes para conformar grupos de investigación autónomos.

¹² Hasta donde sabemos, los incentivos especiales no tuvieron una aplicación relevante.

Si adjuntamos esta definición a los procedimientos de evaluación de docentes-investigadores y de proyectos de investigación descritos en los anexos del decreto, tenemos que tres de los principios rectores de la política universitaria del gobierno nacional a partir de 1993 —distintivos del denominado Estado evaluador— confluyen en el PI: establecer un nuevo modo de asignación de los recursos del presupuesto nacional destinados a las universidades basado en indicadores objetivos de rendimiento,¹³ gobernar el sistema de educación superior estableciendo programas con objetivos acordados entre el gobierno nacional y las universidades, y fundar una cultura de la evaluación que permita obtener información confiable para la toma de decisiones, tanto por parte de las universidades como del gobierno.

El Manual de Procedimientos de 1997

Tomando como base la experiencia de casi cuatro años de implementación, así como los comentarios realizados por el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES)¹⁴, en 1997 las autoridades de la SPU pusieron en vigencia una nueva normativa para el Programa de Incentivos. La decisión administrativa N.º 665/97 de la Jefatura de Gabinete de Ministros del 23 de octubre de 1997 disponía poner fin, al 31 de diciembre de 1997, al procedimiento de categorización implementado durante los cuatro años anteriores, y facultaba al Ministerio de Cultura y Educación a dictar un *Manual de Procedimientos* para la implementación del PI a partir del año 1998, en sustitución de los tres

¹³ Las autoridades de la SPU proclamaban con orgullo que, por primera vez, a partir de 1994 existía una partida del presupuesto universitario correspondiente a Ciencia y Técnica que se distribuía con base en indicadores objetivos, a saber, el equivalente a tiempo completo del número de investigadores de cada universidad incorporados al PI, con lo cual esa parte del presupuesto dejaba de ser distribuida según un criterio histórico o inercial.

¹⁴ Se trata de un organismo consultivo de la SPU; analizaremos su composición y el dictamen emitido sobre el Programa de Incentivos en el capítulo siguiente.

anexos del decreto N.º 2427/93 de creación del mismo. Este *Manual...* fue puesto en vigencia por la resolución N.º 2307 del Ministerio de Cultura y Educación del 4 de diciembre de 1997.¹⁵

En un artículo publicado en un boletín de la SPU que reseña las principales innovaciones de la nueva normativa, un funcionario de dicha Secretaría que en 1998 ocupaba el cargo de subsecretario de Desarrollo de la Educación Superior, relata lo que considera central en aquella: “Fundamentalmente se procura en la nueva norma que aquellos procesos que involucren juicios académicos o de valor estén rodeados de la mayor objetividad e imparcialidad” (Mundet, 1998).¹⁶ A continuación presentamos una síntesis de los puntos fundamentales del *Manual de Procedimientos*.¹⁷

Conducción y administración del Programa

Se determina como autoridad máxima de aplicación, reglamentación e interpretación del Programa a la Secretaría de Políticas Universitarias y a la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Cultura y Educación, en forma conjunta.¹⁸

¹⁵ El decreto de creación del PI, las normas que establecen la nueva reglamentación, incluyendo el *Manual de Procedimientos*, y dos resoluciones que pautan aspectos de la transición, fueron publicados como un pequeño libro, que será tomado como referencia en lo que sigue (SPU-Secyt, 1998).

¹⁶ En el mismo número del boletín, las coordinadoras del PI realizan un pormenorizado análisis de los principales cambios en la reglamentación, ofreciendo el fundamento para cada uno de ellos (Curti y Palacios, 1998).

¹⁷ En su estudio acerca del Programa de Incentivos, Sonia Araujo (2003) considera que el manual de 1997 da inicio a una nueva etapa del PI, marcadamente diferenciada de la anterior: la primera versión sería “más *optimista*, pues se caracterizó por la *apertura* y el énfasis en los premios como mecanismo para la promoción de la actividad investigadora”; en tanto la segunda, “a través de una normativa especialmente diseñada en el año 1997, el *Manual de Procedimientos*, restringe el acceso al programa y acentúa el *régimen de penalizaciones*” (p. 132, cursivas en el original).

¹⁸ A partir de 1996, año en que se realiza una reestructuración de la administración pública nacional, ambas secretarías pasan a depender del Ministerio de Cultura

Para llevar adelante la administración del PI se establece la figura del coordinador, en dependencia de la SPU. Este coordinador es asistido por una Comisión Asesora integrada por cuatro miembros: dos por el CIN y dos por el Ministerio de Cultura y Educación. De esta manera, así como también a través del rediseño del procedimiento de categorización que veremos más adelante, se refuerza la presencia del CIN en la implementación del Programa.¹⁹

Actividad docente

Por una parte, se precisa la carga docente mínima exigible a quien participe del PI, medida en horas de clase anuales, subsanando cierta ambigüedad de la normativa anterior, que estipulaba cantidad de cursos. La carga mínima es de 120 horas anuales de clase, debiendo dictarse no menos del 50 % en el grado; esta exigencia intenta favorecer el desarrollo de la integración de las actividades de docencia y de investigación en las universidades.

Por la otra, se excluye del PI a los docentes con dedicación simple, dado que se considera que la carga horaria que implica una dedicación tan reducida, no permitiría cumplir con las exigencias de docencia e investigación establecidas en la reglamentación; se exceptúa de esta medida a los investigadores y becarios del CONICET o la CICPBA, o de organismos análogos.²⁰ Esta disposición tiende a dar respuesta a uno de los problemas detectados por la SPU al poco tiempo de implemen-

y Educación. Cabe agregar, como dato anecdótico pero ilustrativo, que a partir de la reestructuración de 1996 ocupa el cargo de secretario de Ciencia y Tecnología la misma persona que desde 1993 hasta fines de 1995 ocupara la Secretaría de Políticas Universitarias, y fuera decidido impulsor del PI: Juan Carlos Del Bello.

¹⁹ Esto resulta coherente con la participación institucional que se otorga al CIN en diversos organismos de gobierno y coordinación del sistema universitario nacional, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995.

²⁰ La resolución SPU N.º 12 – SCT N.º 22/1998 del 20 de febrero de 1998 extiende la inclusión de los docentes con dedicación simple a quienes sean también profesionales de la CNEA o becarios de investigación de las universidades nacionales.

tar el PI: el aumento de la proporción de docentes-investigadores con baja dedicación incorporados al mismo.

Categorización

Tal como señala el funcionario de la SPU antes citado:

la categorización es un punto especialmente delicado dentro del sistema, porque su resultado no sólo incide en el monto del incentivo que ha de percibir el docente, sino que en gran medida constituye una evaluación de sus antecedentes y de su trayectoria docente y de investigación, que lleva implícito un juicio de valor académico, constituyendo por lo tanto un aspecto muy sensible para el interesado (Mundet, 1998).

Y agrega a continuación, haciendo un balance crítico de la experiencia acumulada: “el proceso anterior dio buena cuenta de ello con el cúmulo de recursos que se promovieron contra las distintas etapas de la categorización”. Sobre la base de estas consideraciones, y teniendo como finalidad explícita garantizar la mayor objetividad y transparencia posibles, se da por concluida la categorización anterior, y se reformula de manera completa el procedimiento para otorgar las categorías.

En primer lugar, se aumenta el número de categorías a cinco (y pasan a denominarse con números romanos, en lugar de letras): I, II, III, IV y V. La finalidad central de esta modificación es aumentar la cantidad de docentes-investigadores habilitados para dirigir proyectos de investigación acreditables, por lo que se incluye a la categoría III entre ellos. Si bien no se definen equivalencias automáticas entre las viejas y las nuevas categorías dado que todos los docentes deben recategorizarse, es plausible hacer la siguiente asociación: la I equivaldría a la A; la II, a la B; la III (con capacidad de dirigir proyectos), a una C alta; la IV, a una C baja; y la V, a la D.

En segundo lugar, se definen de manera mucho más explícita y detallada que antes los requisitos para acceder a cada una de las ca-

tegorías. En el *Manual...* se establece un conjunto bastante minucioso de pautas para cada categoría, pero además se faculta al CIN para fijar criterios tendientes a homogeneizar la aplicación de dichas pautas, lo cual concretará mediante la elaboración de una grilla de puntajes, que comentaremos más adelante. En líneas generales, estas pautas ponderan positivamente los antecedentes en investigación —sobre todo la producción—, la formación de recursos humanos —en el posgrado: doctorado o maestría—, y la obtención de cargos docentes —en especial si son concursados—. Cabe señalar que si bien las pautas que consigna el *Manual...* solo mencionan la posibilidad de ponderar las tareas de gestión en el caso de la categoría I,²¹ la grilla del CIN incluirá este rubro de forma general, y le otorgará un importante puntaje.

En tercer lugar, se establece un procedimiento de categorización escalonado en tres etapas, con instancias de recusación en todos los casos. La primera etapa comprende la asignación de las categorías I y II, que está a cargo de una Comisión Nacional de Categorización, la cual funciona en el ámbito del CIN, integrada por siete rectores titulares y siete suplentes, debiendo estar representadas las diversas regiones del país;²² esta Comisión debe constituir Comités Nacionales de Evaluadores, seleccionados de un Banco de Evaluadores (que veremos a continuación), procurando garantizar un equilibrio regional y disciplinario.²³

²¹ El inciso a) del artículo 16 del *Manual de Procedimientos* establece lo siguiente, en relación con la categoría I: “se podrá valorar la participación destacada en cargos de gestión académica y/o científica del más alto nivel”.

²² Estas regiones son siete: Noreste, Noroeste, Centro Oeste, Centro Este, Metropolitana, Bonaerense y Sur.

²³ En marzo de 1998 el CIN aprobó un conjunto de pautas propuestas por la Comisión Nacional de Categorización para la conformación de comisiones evaluadoras, entre las cuales figuran las siguientes: se deberán conformar comisiones multidisciplinarias, integradas por cinco evaluadores, dos de la disciplina del evaluado y tres elegidos al azar de las otras disciplinas; se deberá tener en cuenta la distribución regional y,

La segunda etapa comprende la asignación de las categorías III y IV, que está a cargo de Comisiones Regionales de Categorización, integradas por un representante de cada una de las universidades que forman parte de la región; estas Comisiones designan Comités Regionales de Evaluadores por disciplinas, seleccionados también del Banco de Evaluadores, debiendo ser al menos la mitad de ellos externos a la región. Finalmente, la tercera etapa comprende la asignación de la categoría V, que está a cargo de cada universidad, la cual designa Comités Locales de Evaluadores por disciplinas, seleccionados del Banco de Evaluadores, debiendo ser al menos la mitad de ellos externos a la institución.²⁴

Cabe realizar un comentario acerca de la categoría III. Esta ocupa un lugar especial, dado que surge de un desdoblamiento de la anterior C, y representa la parte superior de tal desdoblamiento, ya que la nueva categoría III habilita para dirigir proyectos, lo que no estaba entre las facultades de la anterior C. En este sentido, la introducción de la categoría III pretende solucionar el problema de la escasez de directores, detectado tempranamente por los responsables del PI. Ahora bien, a pesar de su importancia, llama la atención lo siguiente: al momento de diseñar la estructura de montos del incentivo (que veremos más adelante), la categoría III fue asimilada en el cobro a la IV,

en los casos en que sea posible, la diversidad de orientaciones; cada Comisión deberá hacerse cargo de entre 70 y 100 evaluaciones, en el transcurso de entre dos y cuatro días (CIN, RCE 103/1998). Cabe señalar que la presencia de evaluadores de otras disciplinas (“extradisciplinarios”), diferentes a la disciplina de pertenencia del docente a ser categorizado, fue una disposición no usual, que causó algunas polémicas.

²⁴ Este complejo procedimiento generó no pocas controversias en el ámbito académico. A pesar de las previsiones contenidas en el artículo 47 del *Manual de Procedimientos* (parte de las disposiciones transitorias), en cuanto a culminar con el proceso de categorización correspondiente a las categorías I y II antes del 15/4/98, y antes del 30/6/98 con el correspondiente a las restantes categorías, la aplicación del nuevo procedimiento de categorización se completó recién hacia el año 2000.

con lo cual la ampliación de facultades de esta categoría respecto de la anterior C no tiene contrapartida económica; en esto contraría el espíritu del propio PI, que premia económicamente la jerarquización de los investigadores en una escala más empinada aún que la de los cargos docentes. Esta disposición está objetivamente en línea con los intereses de los A y los B: se descomprime la presión que recibían para dirigir proyectos, y quienes contribuyen a descomprimirla no acceden al reparto de los montos destinados al estamento privilegiado.

En cuanto al Banco de Evaluadores, está organizado por disciplinas, y conformado por docentes-investigadores con categoría I o II. Para poner en marcha el procedimiento, la categorización de quienes aspiren a las categorías I y II, según se establece en las disposiciones transitorias del *Manual...*, está a cargo de un Banco de Evaluadores inicial, integrado por los docentes-investigadores con categoría A del sistema anterior que cumplan uno de los dos siguientes requisitos: haber obtenido su categoría en forma automática (por pertenecer a las categorías más altas del CONICET o la CICIPBA), o haber sido confirmado en su categoría por las dos revisiones realizadas en 1994 y 1995 (severas, según se verá en el capítulo siguiente).

La grilla elaborada por el CIN

Haciendo uso de las facultades que le otorga el *Manual...*, el CIN aprobó la ya aludida grilla de puntajes según criterios de evaluación a ser utilizada en las categorizaciones (CIN, AP 265/1997). La grilla define un conjunto de grandes rubros, desagregados en indicadores más específicos, estableciendo el puntaje máximo que los evaluadores pueden asignarle a cada uno de estos últimos. Los grandes rubros son los siguientes (se indican entre paréntesis los puntajes máximos correspondientes):

- Formación académica (200)
- Docencia (200)
- Producción en docencia (250)

- Investigación científica, artística o desarrollo tecnológico (200)
- Producción en investigación científica o artística (250)
- Producción en transferencia (250)
- Formación de recursos humanos (250)
- Gestión (200)
- Anexos (tres publicaciones y/o trabajos a enviar).

Y los siguientes son los puntajes mínimos para acceder a cada categoría: I, 1000; II, 600; III, 450; IV, 300; V, 150.²⁵

Si bien quizá sea inevitable cierto revuelo al evaluar y jerarquizar docentes, el peso relativo otorgado a los rubros mencionados — fijando puntajes máximos— fue motivo de múltiples debates; según pensamos, los intereses de los funcionarios y de los profesores más antiguos (pero no necesariamente los más productivos en investigación), fueron defendidos con firmeza por el CIN, contra una opinión adversa muy extendida.²⁶ Así, mientras la quintaesencia de las medidas de productividad de la investigación científica —las publicaciones con referato— pueden otorgar como máximo 180 puntos (el mismo puntaje que otorgan las patentes, medida privilegiada de la producción tecnológica), haber sido rector (más allá de cualquier evaluación de la gestión) otorga 200 puntos, y haber sido secretario de universidad, 120.

En el boletín de la SPU de abril de 1998 aparecen publicados dos artículos cuyo tema central es la grilla para la categorización aproba-

²⁵ En el *Manual...* se establecían además ciertos requisitos no numéricos (conocidos como “cualitativos”) para acceder a las categorías, algunos de los cuales fueron luego flexibilizados mediante resoluciones de la SPU, por ejemplo: para la I y la II, haber mostrado capacidad de dirigir proyectos de investigación, haber formado o contribuido a la formación de becarios y/o tesis de posgrado, y haber alcanzado el cargo de profesor por concurso.

²⁶ Veremos esto al analizar los resultados de la encuesta presentada en el capítulo siete.

da por el CIN. En el primero, Celso Aldao, un investigador (físico), realiza una simulación que ejemplifica una posible aplicación de la grilla elaborada por el CIN, comparando el puntaje que hubieran obtenido en la categorización un imaginario rector, con mucha antigüedad docente, pero que no ha producido conocimiento original (a pesar de haber dirigido un laboratorio de investigación), y Albert Einstein en 1910 (según datos tomados de su biografía), un joven científico de 31 años, profesor asociado en la Universidad de Zürich, que a esa edad había publicado algunos trabajos sobre: teoría de la relatividad especial, movimiento Browniano, efecto fotoeléctrico y teoría del calor específico (Aldao, 1998). El resultado de la aplicación de la grilla del CIN, según la simulación, es que el rector obtendría la categoría I, con un total de 1170 puntos, y Einstein la categoría III, con 550 puntos. El artículo de respuesta, elaborado por Alberto Cantero (1998), rector de la Universidad Nacional de Río Cuarto, cuestiona la forma en que se aplicó la grilla en la simulación, dado que se habría atribuido inadecuadamente puntaje por dirigir tareas de investigación a alguien que no ha investigado (el imaginario rector), así como se habría asignado escaso puntaje a alguien que ha producido algunas publicaciones relevantes. La conclusión a la que llega Cantero es que ambos postulantes a la categorización deberían haber obtenido la categoría II (*¡sic!*).²⁷

En la anécdota relatada llama la atención lo siguiente. Más allá de los ribetes efectistas, el nudo del cuestionamiento que se hace a la grilla del CIN en el artículo del investigador radica en la atribución de puntaje a la gestión, al menos en una medida equiparable al puntaje otorgado a la investigación. Pero la respuesta de Cantero, que cuestiona la aplicación de la grilla hecha en la simulación, no esgrime ningún argumento a favor de la asignación de puntaje a las tareas de gestión, dando por descontada su justificación. No hemos encontrado en nin-

²⁷ En O'Donnell (1998) también se manifiesta perplejidad ante los artículos de Aldao y Cantero.

guna publicación de la SPU, del CIN o de algún otro organismo oficial, argumento alguno en defensa de la atribución de puntaje a las tareas de gestión, y sí esta ha sido objeto de argumentos en contra por parte del CNES, por ejemplo, más allá de los ofrecidos por investigadores individuales, como es el caso del autor de la simulación comentada.

Podría argumentarse que si no se otorgase puntaje a la gestión no habría estímulo para que los docentes-investigadores asumiesen tareas de este tipo, a lo que podría responderse, como lo hace el CNES, que eso habla a favor de otorgar incentivos específicos a la gestión (es importante acotar que el escalafón de autoridades de las universidades suele ofrecer importantes recompensas salariales a la gestión); en cualquier caso, argumentos de esta u otra clase no son ofrecidos en las publicaciones oficiales acerca del PI. Un lector suspicaz podría ver en la publicación de ambos artículos en el órgano oficial de la SPU —uno que cuestiona la grilla elaborada por el CIN, y otro que ofrece una respuesta poco fundada (al menos según nuestro punto de vista) por parte de un miembro del CIN— un intento ministerial de deslindar responsabilidades sobre el asunto; cuando un tema era considerado una causa justa por los responsables de la SPU, nunca faltó en el boletín editado por esta una nota editorial, o un artículo firmado, ya sea por el secretario o el subsecretario, y en algunos casos (como en el momento de discutirse la aprobación de la Ley de Educación Superior), por el propio ministro.²⁸

²⁸ En referencia tanto al carácter regional del procedimiento de categorización (para las categorías III y IV en el *Manual* de 1997, y para todas las categorías en los manuales de 2003, 2008 y 2014), como a la asignación de puntajes definidos en la grilla, Juan Carlos Del Bello, impulsor inicial del PI siendo responsable de la SPU, se distancia de estos cambios. “Cabe advertir que a la distancia los errores de implementación de la segunda etapa del programa (ya no me desempeñaba como secretario) resultaron del planteo de las universidades para valorizar en la categorización los cargos de gestión, incluidas la gestión rectoral y de facultades, y la regionalización del proceso de categorización, que provocó una elevada heterogeneidad que perdura hasta estos días” (Del Bello, 2022, p. 233).

Acreditación de proyectos y evaluación de informes de investigación

Como señalamos más arriba, para incorporarse al PI los docentes categorizados deben participar en un proyecto de investigación acreditado por una entidad habilitada. El *Manual de Procedimientos* establece cuáles son estas: la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (creada con posterioridad a la mencionada reestructuración ministerial de 1996, en el ámbito de la Secretaría de Ciencia y Tecnología); el CONICET y sus análogos provinciales de Buenos Aires (CICPBA), Córdoba (Conicor) y Mendoza (Conicmen); y las universidades nacionales, siempre que cuenten con un sistema de evaluación de proyectos basado en el juicio de pares externos a la universidad, seleccionados del Banco de Evaluadores, debiendo participar como mínimo dos pares con una categoría no inferior a II, de los cuales al menos la mitad deberán ser externos a la región. Recordemos aquí que la normativa anterior del PI —contenida en los anexos del decreto de creación— permitía un 50 % de evaluadores pertenecientes a la propia universidad.

Para la acreditación de un proyecto de investigación, las entidades habilitadas deben evaluar los antecedentes del director y de los demás participantes, así como la factibilidad, originalidad, pertinencia e impacto del proyecto. Además de estas pautas habituales, el *Manual...* establece un conjunto de condiciones fijas que los proyectos han de cumplir indefectiblemente:²⁹ que el director tenga categoría I, II o III; que no dirija más de dos proyectos; que los participantes que perciben el incentivo pertenezcan a la planta docente de la universidad correspondiente; que en el proyecto intervenga al menos un docente con dedicación exclusiva con categoría no inferior a III. Estas disposiciones, que modifican las de los anexos del decreto de creación

²⁹ Se exceptúa de estas condiciones a los proyectos incluidos en el régimen de Incentivos Especiales, que se comenta más adelante.

del PI, intentan subsanar algunos de los problemas detectados por la SPU en los primeros años de su implementación. Al habilitar a los investigadores con categoría III para dirigir proyectos, se descomprime la situación de las categorías I y II, y a la vez resulta posible exigirles no dirigir más de dos proyectos —limitación no estipulada en la reglamentación anterior—, de modo de promover su participación real en los mismos, y evitar la extendida práctica de “prestar el nombre”.

Por otra parte, esta participación real, según establece la última de las condiciones mencionadas, debe traducirse en la presencia sostenida de un investigador formado (categoría I, II o III), con dedicación exclusiva en la universidad (la reglamentación anterior permitía que la dedicación exclusiva la tuviese un investigador C o D). A través de todas estas medidas las autoridades de la SPU intentaban favorecer la conformación de grupos de investigación que garantizaran un desarrollo adecuado de los proyectos.

Una vez acreditados y en funcionamiento, los proyectos de investigación deben ser evaluados por la entidad habilitada correspondiente, para lo cual los directores deben presentar en las respectivas universidades informes de avance y final del proyecto que dirigen. En esos informes, el director debe evaluar e informar acerca del desempeño de los restantes docentes-investigadores que participen del proyecto.

De este modo, la evaluación se realiza en dos instancias: el director evalúa a sus dirigidos, y los pares externos evalúan al director y al proyecto. Entre las principales pautas para la evaluación de los proyectos, referidas a los resultados alcanzados, el *Manual...* menciona las publicaciones efectivas o enviadas, las tesis finalizadas y los becarios dirigidos. Asimismo, se prevé un severo régimen de sanciones en los casos en que uno o más informes, o los investigadores, obtengan la calificación “no satisfactorio”.

Auditoría técnica de informes de investigación

Además de las instancias ordinarias de evaluación descriptas hasta aquí, el *Manual de Procedimientos* introduce una innovación respecto de la normativa anterior, al estipular que la Secretaría de Ciencia y Tecnología (que junto a la SPU es la autoridad máxima de aplicación del Programa), a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, realizará anualmente una auditoría técnica de los informes de investigación. Esta auditoría ha de ser realizada por Comisiones Auditoras *ad hoc* de expertos, y se efectuará ya sea sobre el universo de los proyectos, ya sea sobre una muestra representativa por universidad. Las universidades deben poner a disposición de estas comisiones toda la documentación de respaldo de los informes de los proyectos de investigación.³⁰

Incentivos generales y especiales

Se reglamenta la existencia de dos tipos de incentivos: los generales y los especiales.³¹

La estructura de pagos de los incentivos generales se estipula en una tabla que sigue las mismas proporciones establecidas en la reglamentación original, consignadas en el anexo II del decreto de creación del PI. Como ya se señaló, las categorías III y IV son asimiladas a la C, y se consideran equivalentes entre sí a los efectos del cobro.

³⁰ Es ilustrativo observar el itinerario de la auditoría técnica en la posterior normativa del PI. Como señalamos, el *Manual de Procedimientos* de 1997 preveía una auditoría anual de los informes de los proyectos a cargo de la ANPCYT; en el de 2003 la auditoría sigue a cargo de la ANPCYT, pero es periódica, sin precisión del período; en los manuales de 2008 y 2014 sigue siendo periódica, pero ya no está a cargo de la ANPCYT, sino de la autoridad de aplicación (secretarías ministeriales de las que depende el PI). Hasta donde sabemos, solo se realizó una auditoría, en 1999, y sus resultados no generaron consecuencias, lo que será tema de comentario en el siguiente capítulo.

³¹ Si bien los incentivos especiales estaban contemplados en la normativa inicial de los anexos, no habían recibido una reglamentación precisa.

Los incentivos especiales tienen por finalidad favorecer la elaboración de proyectos interuniversitarios que promuevan el desarrollo académico equilibrado de todas las regiones del país.

Estos incentivos especiales, que se pueden acumular a los generales con ciertos límites máximos, son otorgados a docentes con categoría I o II, que dirijan o codirijan proyectos acreditados con sede en universidades nacionales de tamaño mediano o pequeño. Esta disposición intenta solucionar otro de los problemas detectados por la SPU a partir de la experiencia anterior, referido a la escasez de docentes-investigadores formados con capacidad de dirigir proyectos de investigación en ciertas disciplinas y en ciertas universidades del interior del país. Cabe aclarar, no obstante, que este régimen tiene fuertes limitaciones, ya que solo puede acceder a él un número de docentes-investigadores que no supere el 5 % del total de docentes-investigadores del régimen general de la universidad en cuestión.

Reformulación del *Manual de Procedimientos* en 2003

Si bien nuestro estudio del PI se centra principalmente en el período previo a 2003, la reformulación del *Manual...* en dicho año ilumina debates y conflictos previos. A casi seis años de haber sido aprobado el *Manual de Procedimientos* en 1997, mediante la resolución N.º 811/03 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología del 16 de mayo de 2003³², se aprueba uno nuevo.³³ En los considerandos de la resolución se expresan las razones del cambio:

la experiencia acumulada en el proceso de categorización implementado con la aplicación del referido Manual [el de 1997], hace aconse-

³² Otro caso de medida tomada al final de un gobierno: era en ese entonces ministra de Educación de la Nación Graciela Gianetassio, y faltaban solo nueve días para que Eduardo Duhalde entregara el bastón de mando presidencial a Néstor Kirchner.

³³ Para la fecha en que este nuevo manual fue utilizado, en la categorización de septiembre de 2004, había sido modificado en tres de sus artículos por la resolución N.º 218/2004 del citado Ministerio, en respuesta a cambios solicitados por el CIN.

jable efectuarle algunas modificaciones, que permitan acortar la duración de los procesos de categorización,³⁴ garantizando unanimidad de criterios, coherencia y transparencia en la resolución de los mismos, habiéndose tenido en cuenta para ello, diversas recomendaciones del CIN y otros sectores universitarios, manifestadas en reuniones que se mantuvieron a los efectos de la elaboración de un nuevo régimen de procedimientos.

Más allá de detalles menores, los principales cambios se realizaron en torno a las siguientes cuestiones: categorización, actividad docente, auditoría técnica y estructura de montos de los incentivos.

Categorización

El principal cambio entre uno y otro manual se da en el procedimiento de categorización. Se elimina la categorización en cascada (nacional, regional y por universidad): en el nuevo manual todas las categorías son otorgadas por comisiones regionales de categorización (las mismas que antes otorgaban solo las categorías III y IV). Persiste una Comisión Nacional de Categorización, integrada por representantes de cada una de las regiones, los cuales integran las comisiones regionales correspondientes, más dos representantes de la SPU y dos de la Secyt,³⁵ cuyas facultades principales son definir, supervisar y au-

³⁴ Como veremos al final de este trabajo, muchos años después, en 2017, subsistía aún esta preocupación por la larga duración de los procesos de categorización, según fue expresado por expositores y participantes en un taller organizado entonces por el CIN, la SPU y el MINCYT, con el objetivo de analizar la marcha del Programa de Incentivos: la categorización prevista inicialmente para 2014, y pospuesta para 2015, no había finalizado al momento de realizarse dicho taller a mediados de 2017 (las últimas categorías de dicho proceso de categorización fueron finalmente asignadas durante 2022).

³⁵ Sarthou (2014) les otorga especial importancia a las modificaciones realizadas en el *Manual* de 2003 referidas a la Comisión Nacional de Categorización (CNC): “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,

ditar en pos de lograr criterios homogéneos en la aplicación de las pautas de categorización, y dictaminar en los recursos de apelación.

Las comisiones regionales de categorización están integradas por tres representantes de la región, dos representantes de la Comisión Nacional que no pertenezcan a la misma región (y que no sean miembros de dicha comisión) y dos de la SPU. Esta es la conformación finalmente aprobada en 2004, solicitud del CIN mediante, dado que en la versión original de 2003 los representantes de la propia región no eran tres, sino uno.³⁶

En cuanto a las pautas para la asignación de categorías, tres son las principales modificaciones. En primer lugar, se eliminó el requisito de ser profesor por concurso para la obtención de las categorías I y II (se puede ser interino, a condición de tener al menos tres años de antigüedad), de ser profesor para obtener la III (alcanza con ser JTP), y de ser JTP para la IV (alcanza con ser ayudante). En segundo lugar, se eliminó el techo de edad de 35 años para acceder a la categoría V. En tercer lugar, y en sentido contrario a lo anterior, se estableció como condición para obtener la categoría V el haber participado durante al menos un año en un proyecto de investigación acreditado; esta me-

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” (pp. 87-88).

³⁶ Según se nos informó en una entrevista realizada a nivel de la coordinación nacional del PI en 2001, la SPU evaluaba que la categorización regional realizada con la vigencia del *Manual* de 1997 era la que había tenido un mejor funcionamiento. En sentido contrario, cabe señalar que, en aras de lograr una mayor homogeneidad en la asignación de las categorías más altas, el dictamen del CNES de 1996 (que se comenta en el capítulo siguiente) proponía que la asignación de las categorías I, II y III se definiere de manera centralizada en el nivel nacional.

da generó cierta conflictividad, dado que permitió dejar fuera del PI a jóvenes docentes, también becarios de investigación, que se habían graduado muy cerca de la fecha de la convocatoria a categorización (septiembre de 2004).

Finalmente, el nuevo *Manual* en versión 2004 otorga a las categorías asignadas una vigencia de seis años, frente a los tres establecidos en el de 1997 (la versión original de 2003 establecía tres años; la modificación del 2004 responde a una solicitud del CIN).

Actividad docente

Luego de casi diez años de reclamos por parte de los investigadores del CONICET, su situación es valorizada por el nuevo manual, dado que en el artículo 25 se establece que podrán optar por percibir el incentivo correspondiente a la dedicación exclusiva los

docentes investigadores que se desempeñen en funciones de investigación en los organismos de Ciencia y Tecnología, que simultáneamente ocupen cargos docentes en una universidad nacional, que tengan como lugar de trabajo esa universidad, que cumplan con la totalidad de las obligaciones que la respectiva universidad exige a sus docentes con dedicación exclusiva y cuenten con la conformidad de ella.

El CIN, que parece no haber simpatizado con esta medida en oportunidades anteriores, acordó que la conformidad aludida en el artículo 25 debía plasmarse en una designación formal de la universidad, y solicitaba a la SPU que requiriera la documentación probatoria al momento de incorporar un docente al PI en las condiciones establecidas en el citado artículo (CIN, AP 479/2003).³⁷

³⁷ En una entrevista realizada a nivel de la coordinación nacional del PI, se nos comunicó que la SPU había manifestado su voluntad de otorgar este tratamiento a los investigadores del CONICET en más de una oportunidad (ya antes de 2001), pero que las universidades habían manifestado su negativa. El cambio tuvo que esperar al año

Cabe señalar, paradójicamente, que a partir del momento en que los investigadores del CONICET tuvieron la posibilidad de acceder a este beneficio, el monto del incentivo —aun el correspondiente a una dedicación exclusiva—, pasó a representar una proporción cada vez menor respecto de los sueldos.

Auditoría técnica

Se mantiene la auditoría técnica de los informes de investigación a cargo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica prevista en el *Manual...* de 1997, pero se elimina el compromiso de realizarla de forma anual, estableciendo que la autoridad de aplicación la solicitará en forma periódica (sin definir período específico).

Estructura de montos de los incentivos

Se reformula la estructura de montos de los incentivos a cobrar por los docentes-investigadores, formalizando la existencia de la categoría III en el aspecto económico. Esta se diferencia de forma suave de la IV, manteniendo una brecha importante respecto de la II, como se puede observar en la siguiente matriz de valores utilizados para el cálculo del incentivo (una vez definido el valor índice anual, según la asignación presupuestaria correspondiente al PI):

2003, aun a pesar de que ya en el año 2000, al poco tiempo de asumir Pablo Jacovkis como nuevo presidente del CONICET al inicio del gobierno de la Alianza, se manifestara en favor de un acercamiento entre el CONICET y las universidades, que en su opinión requería tanto medidas por parte del organismo a su cargo, como que “en las Universidades Nacionales se genere un ambiente más permeable a la investigación científica y tecnológica. Una medida concreta para integrar el CONICET y las universidades, es que a los investigadores del CONICET, con cargos docentes de dedicación parcial en una Universidad y con lugar de trabajo en ella, se les pague incentivo como dedicación exclusiva” (Jacovkis, 2000). Una vez más vemos la presencia de tensiones entre el CONICET y las universidades.

Cuadro 4.2. Índice del incentivo según categoría y dedicación a la investigación. Año 1998

Categoría de investigación	Dedicación a la investigación		
	1	2	3
I	150	60	25
II	100	40	16.5
III	65	26	11
IV	55	22	9
V	40	16	6.5

Fuente: SPU (1998).

Capítulo 5

Génesis e implementación del Programa de Incentivos en el nivel nacional 1993-2003: Marchas, contramarchas y desvíos

En el presente capítulo analizaremos la creación e implementación del Programa de Incentivos (PI) en el nivel nacional, esto es, en el conjunto del sistema universitario, durante el período 1993-2003. En primer lugar, enmarcaremos el PI en la política universitaria que comienza a desplegarse en 1993 por parte de la novel SPU, y describiremos su creación en cuanto iniciativa gubernamental fuertemente respaldada por el CIN. En segundo lugar, expondremos un conjunto de estadísticas básicas del PI (participantes, cargos docentes, categorías, fondos, relación con el CONICET), tanto series temporales globales para el período analizado como algunos aspectos desagregados por universidad para años seleccionados. En tercer lugar, luego de su caracterización cuantitativa, identificaremos a los actores centrales del PI (SPU, CIN, universidades y académicos) y analizaremos las interacciones cooperativas y conflictivas que estos protagonizaron durante los primeros años de implementación, el período más rico e iluminador de la historia de esta política.

En efecto, en ese tiempo, una vez puesto en marcha, se generó una gran conflictividad en torno a la columna vertebral del PI —la categorización—, con intensos cruces entre la SPU y el CIN, que culminaría

en una importante reformulación cuya normativa comentamos en el capítulo anterior. Cabe agregar que en estos primeros años las discusiones en torno al PI no involucraban solo el prestigio de los académicos, sino también proporciones importantes de sus sueldos (esto último dejó de serlo paulatinamente a partir de 2003/2004).

El Programa de Incentivos en el marco de la política universitaria

En el capítulo tres, al desarrollar la instalación del Estado evaluador en la Argentina, mencionamos al PI como uno de los dos programas especiales (el otro es el Fomec), distintivos de esta nueva forma de relación entre el Estado y las universidades. Ahora, entrando de lleno en el estudio del PI, descenderemos de ese nivel teórico a un plano más empírico: el marco de políticas dentro del cual era concebido por la SPU en septiembre de 1993, dos meses antes de su puesta en funcionamiento, en ocasión de presentar el proyecto de presupuesto universitario para 1994, el primero elaborado por la secretaría, a seis meses de su creación en marzo de 1993.

Al fundamentar el presupuesto universitario para el año 1994 (SPU, 1993)¹, el gobierno manifiesta la voluntad de mejorar en la etapa que se inicia las relaciones entre el Poder Ejecutivo y las universidades (conflictivas en los primeros años del gobierno justicialista), y se propone como lineamientos generales en cuanto al financiamiento universitario, aumentar el aporte estatal, promover el desarrollo de fuentes complementarias de recursos, y mejorar la asignación y el uso de los fondos por parte de las universidades nacionales. Entre los objetivos de la política se mencionan el “mejoramiento de la calidad de las ofertas y servicios universitarios” (tanto en la formación de recursos humanos como en la producción de conocimiento), y propender a un “gradual pero sistemático mejoramiento de las retribuciones del

¹ Todas las citas en esta sección corresponden a este documento.

personal universitario” (p. 12).² Y como objetivos más específicos, referidos al sector docente, se propone impulsar

una gradual reconversión de la planta docente, que tienda a incrementar la participación relativa de los docentes con dedicación exclusiva y con dedicación simple, de modo de fomentar en el primer caso el tiempo consagrado a la investigación, y en el segundo, a aprovechar para la enseñanza los conocimientos, habilidades y destrezas que proporciona la práctica profesional (p. 14).

Los objetivos mencionados deben ser puestos en relación con un severo diagnóstico que hace la SPU sobre el régimen laboral de los docentes (y también no docentes) universitarios. El retraso salarial, se señala, ha promovido el desarrollo de “formas contractuales perversas” (p. 21). Entre ellas la falta de uniformidad entre universidades en cuanto a la carga horaria exigida a cada tipo de dedicación; si son o no exigibles actividades de investigación o extensión, además de enseñanza; sobre las obligaciones mínimas de docencia para una misma dedicación; a lo que se agrega la ausencia de un régimen de incompatibilidades compartido por las universidades (se menciona el caso de docentes con dos dedicaciones exclusivas, en distintas universidades).

La conjunción entre objetivos (mejoramiento de las retribuciones) y diagnóstico (heterogeneidad del régimen laboral) impulsa al gobierno a proponerse llevar adelante una política salarial selectiva, “en el sentido de no propiciar incrementos generales e indiscriminados, sino sujetos a condiciones determinadas” (p. 21). Una de las medidas en esta dirección es el decreto presidencial N.º 1610 de julio de 1993, que otorga un adicional salarial mensual a docentes con dedicación simple o semiexclusiva, que cumplan determinados requi-

² Los salarios universitarios habían llegado a un piso durante la crisis económica de 1989/1990, y comenzaron a recuperarse a partir de 1991.

sitos centralmente referidos a la enseñanza (un mínimo de cursos, y una cierta carga horaria mínima frente a alumnos). La otra medida mencionada, implícitamente destinada a los docentes con dedicación exclusiva (si bien esto no será excluyente), y vinculada a la investigación, es el Programa de Incentivos (p. 21).³

Dada esta ubicación del PI como un componente de la política salarial del gobierno nacional —más estrictamente, del Poder Ejecutivo—, resulta ilustrativo el argumento utilizado para justificarla.⁴ En el documento se plantea una disyuntiva o dilema: o la política salarial la hacen las universidades, o la hace el gobierno nacional. Sin decirlo de manera explícita, se insinúa que la primera opción es la preferida por el gobierno. Ahora bien, desde algunas “expresiones universitarias”, se afirma, se señala insistentemente que el Poder Ejecutivo debe disponer el pago de los salarios del personal, y que solo las universidades, en el ejercicio de su autonomía, están habilitadas para establecer condiciones. Esta posición es calificada como “asistemática”, “ecléctica” y eventualmente “contradictoria”. Según el punto de vista del gobierno, si la política salarial universitaria va a estar a cargo del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), este debe definir condiciones y obligaciones, y realizar un control estricto del gasto; en síntesis: “El PEN

³ Juan Carlos Del Bello, a cargo de la SPU al redactarse el documento al que hacemos referencia, matizó posteriormente esta consideración del PI como componente de la política salarial: “el eje de ese instrumento de política no fue la mejora salarial, sino contribuir a desarrollar una universidad de investigación, si bien se alcanzaban simultáneamente dos objetivos: desarrollo de la investigación científica y tecnológica en las universidades y mejora de los ingresos de los docentes que investigaban (2022, pp. 232-233).

⁴ Seguramente esta argumentación nos resulta ilustrativa a partir del conocimiento de hechos posteriores al documento comentado. Un año después de la elaboración del mismo, en la ley de presupuesto para el año 1995 se estableció que las universidades habrían de fijar su propio régimen salarial y de administración de personal, facultad que luego fue incluida en la Ley de Educación Superior sancionada en ese año, en el marco de la autarquía económico-financiera otorgada a las universidades nacionales.

no puede aceptar el rol de mero pagador de salarios: debe, en ese caso, estar en condiciones de fijar política salarial” (p. 25).

Los orígenes del Programa

Con la creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias, bajo la conducción de Juan Carlos Del Bello, comenzó una fase hiperactiva en la política universitaria del gobierno justicialista iniciado en 1989.⁵ Luego de unos pocos años en los que el choque frontal entre el gobierno y las universidades se alternó con inestables treguas, el ascenso al rango de Secretaría de la anterior Dirección de Asuntos Universitarios, marcó el inicio de una nueva etapa. Si bien es cierto que varias de las iniciativas se venían trabajando con anterioridad (piénsese, por ejemplo, en el caso de la evaluación universitaria y el denominado “Subproyecto 06”⁶), a partir de ese año se desplegó un haz de políticas que abarcaba

⁵ Entre las condiciones que hicieron posible el diseño y la implementación del amplio y profundo haz de políticas estatales hacia las universidades a partir de 1993, Pedro Krotsch señala “la existencia de una fuerte capacidad de liderazgo en la cúspide ejecutiva de la SPU” (Krotsch, 2001, p. 173), a cargo entonces de Juan Carlos Del Bello. Economista egresado de la Universidad Nacional del Comahue, exiliado en Costa Rica entre 1976 y 1983, Del Bello se desempeñó como especialista en planificación científica y tecnológica. Tras el retorno de la democracia en la Argentina en 1983, trabajó en la Secretaría de Ciencia y Técnica a cargo de Manuel Sadosky. Entre los principales cargos públicos desempeñados con posterioridad, podemos mencionar los siguientes: subsecretario de Estudios Económicos del Ministerio de Economía de la Nación (1991-1993); secretario de Políticas Universitarias (1993-1995); secretario de Ciencia y Tecnología (1996-1999); interventor del CONICET (1996-1997); miembro de la CONEAU (2001-2005); director del Indec (2002-2003); rector de la Universidad Nacional de Río Negro (desde 2009 hasta su fallecimiento en 2021). Fue también precandidato a gobernador de la provincia de Río Negro por el Partido Justicialista en 2002.

⁶ El Programa de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, denominado “Subproyecto 06”, en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (Pronatass), financiado por el Banco Mundial, comenzó a funcionar en agosto de 1991, y tuvo como uno de sus componentes centrales el diseño de una metodología para la evaluación de la calidad universitaria, a cargo de Víctor Sigal y Carlos Marquís. Según señala Pérez Lindo (1994), ya durante el gobierno de Raúl

un amplio conjunto de cuestiones, y que tendrán en la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995 un importante hito, no un broche final, sino más bien un punto de nuevo impulso. La relativa estabilidad de las variables macroeconómicas lograda a partir del plan de convertibilidad (1991), y la disponibilidad de crédito externo, en conjunción con el interés por la educación superior de organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial (no solo el interés, también las concretas propuestas de reformas), crearon las condiciones de posibilidad para la implementación del mencionado haz de políticas.

Entre las cuestiones incluidas en 1993 en la agenda de políticas de educación superior, hace su aparición la investigación científica y tecnológica, en estrecha relación con la profesionalización académica y también con la política salarial, cuestiones que darán lugar a la creación del PI. El diagnóstico de la SPU al respecto (más o menos explícito), expresado en gran parte en los considerandos del decreto 2427/93 de creación del PI, era el siguiente:

- Es escasa la proporción de docentes de las universidades nacionales con dedicación importante a las actividades académicas, lo que se manifiesta en la alta proporción de cargos docentes con dedicación simple.⁷
- Solo una parte reducida de los docentes universitarios realiza tareas de investigación.⁸

Alfonsín, hacia 1987, había comenzado a elaborarse un proyecto para obtener financiamiento del Banco Mundial destinado a las universidades, a cargo de Daniel Cano (más detalles se desarrollan en Atairo, Camou y Prati, 2022).

⁷ Del Bello, impulsor del PI, identifica como uno de los objetivos del mismo ofrecer señales que las universidades tuviesen en cuenta al formular sus políticas de personal: “Se trataba de un incentivo para que las universidades nacionales designaran docentes con dedicación completa, quienes veían mejoradas sus remuneraciones en alrededor del 30, 40%” (2022, p. 232).

⁸ Se consigna en los considerandos del decreto: “de una planta global del sistema de Universidades Nacionales del orden de los cien mil (100.000) cargos, menos

- Más aún, únicamente una pequeña parte de los docentes universitarios con cargos de dedicación exclusiva realiza tareas de investigación, a pesar de que la generalidad de los estatutos de las universidades nacionales establece la investigación, además de la docencia, como obligación de los docentes con dedicación superior a la simple (exclusiva o semiexclusiva).⁹
- Los sueldos de los docentes universitarios están fuertemente rezagados (y el congelamiento de los salarios del sector público requerido por la política económica del gobierno no permitía pensar en aumentos masivos), lo que pone en riesgo la permanencia en las universidades de los académicos más destacados, sobre todo de los dedicados a la investigación básica —con escasas posibilidades de ingresos adicionales—, ya sea por emigración al sector privado o a centros académicos del exterior.¹⁰
- En las universidades de creación más reciente resulta difícil la puesta en marcha de grupos de investigación, dada la escasez de investigadores con capacidad para impulsar y dirigir líneas de investigación.
- La investigación que se realiza en las universidades está en gran medida desvinculada de la docencia, ya que muchos investigadores pertenecientes a organismos como el CONICET o la CICPBA, aun teniendo a la universidad como lugar de trabajo, no desarrollan tareas docentes, o las desarrollan en reducidos

de quince por ciento (15%) participa en actividades de investigación científica y tecnológica”.

⁹ Así nos fue señalado en una entrevista a nivel de la coordinación nacional del Programa.

¹⁰ Afirmaba un exrector de la Universidad Nacional de Río Cuarto: “El Programa de Incentivos es una iniciativa desarrollada entre la SPU y el CIN, que se concreta en 1993 ante el retraso salarial, las demandas de los docentes universitarios y las dificultades para obtener un presupuesto acorde para atenderlas” (Cantero, 1998).

y breves seminarios de posgrado, de bajo impacto en la formación de nuevos investigadores.¹¹

Dado este diagnóstico específico, sumado al diagnóstico general sobre la educación superior y a ciertas ideas de política salarial (comentadas en la sección anterior), en conjunción con la referencia de las políticas de estímulos a las actividades académicas implementadas en varios países —sobre todo el ejemplo de México, y más en particular su Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984,¹²— la SPU decidió elaborar una política que asignase fondos directamente a los académicos de mayor formación y más productivos en la investigación.¹³

¹¹ A partir de las estadísticas con que contaba la SPU, se veía con preocupación la escasa proporción de investigadores en formación (becarios y tesis) en relación con los investigadores formados (se observaba un “envejecimiento” del plantel de investigadores), lo que no solo iba en detrimento de la formación de recursos humanos en las universidades, sino que representaba una amenaza para el propio CONICET.

¹² Que el SNI mexicano, analizado en el capítulo tres, fue un modelo para el Programa de Incentivos, nos fue señalado en una entrevista realizada en el año 2001 a nivel de la coordinación nacional del mismo. Mucho tiempo después tuvimos la oportunidad de confirmar esto con más precisión, en ocasión de compartir un panel con Juan Carlos Del Bello, en el marco de un Taller sobre el Programa de Incentivos organizado por el CIN, la SPU y el MINCYT en julio de 2017 (volveremos sobre este taller al final del trabajo). Habiendo señalado esta referencia al SNI en nuestra exposición en el panel, tocó a Del Bello exponer en un turno posterior, quien comentó del siguiente modo nuestra referencia: “Más todavía: nosotros tomamos los papeles del SNI, tachamos SNI, y pusimos ‘Programa de Incentivos’”. El “nosotros” se refería, principalmente, a Rebeca Guber, una destacada matemática asesora por entonces de la SPU, y a Carlos Marqués, miembro del equipo de Del Bello que había vivido varios años en México (y había sido miembro del SNI como investigador); también se refirió al activo apoyo a la creación del PI por parte de autoridades del área de ciencia y técnica de algunas universidades nacionales, entre ellas La Plata, Litoral, Buenos Aires y Catamarca.

¹³ Otros dos antecedentes del PI merecen ser consignados. En primer lugar, el Sapiu, analizado en el capítulo tres, fue señalado años después por el propio responsable de la SPU como una referencia: “Se creó el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, recogiendo el antecedente del SAPIU, ideado por la gestión Sadosky-Abeledo desde el CONICET, y con ello el ideario de Bernardo Houssay de apoyar la

El PI debía satisfacer requisitos en tensión. Dado que los fondos habrían de ser escasos, debía procurar dirigirlos directamente a la élite académica, a fin de estimular sus actividades de investigación y formación, evitando que los consejos superiores de las universidades los destinasen a otras cuestiones, sobre todo, la más apremiante: la atención de grandes cantidades de alumnos; para esto era necesario diseñar una normativa muy precisa. Pero a su vez se necesitaba contar con el acuerdo de las universidades, tanto por su carácter autónomo, como por las complejidades de la implementación del PI (se trataba de evaluar varios miles de personas y de proyectos). En consecuencia, la SPU consideró conveniente otorgar una importante participación al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en la elaboración e implementación de la nueva política, y de ahí que destacase que el PI fue elaborado “en consulta con la Comisión de Investigación del CIN” (SPU, 1993, p. 34).

El 23 de agosto de 1993, en una reunión de secretarios de Ciencia y Técnica de las universidades nacionales, con participación de funcionarios de la SPU, se discutió un borrador del PI; en ella se expresó una opinión favorable en general acerca del mismo, realizándolo-

investigación en un modelo universitario de sesgo profesionalista, de docentes con baja dedicación, escasa actividad de investigación y preeminencia de las carreras de ‘m’hijo el d’otor’” (Del Bello, 2022, p. 232). Y aunque su alcance es más restringido, otro antecedente mencionado (Vasen, 2012) ha sido un “premio a la producción científica y tecnológica” establecido en 1992 en la UBA (un año antes de la creación del PI), cuando Mario Albornoz era el responsable de la Secretaría de Ciencia y Técnica. Dada una coyuntural disposición presupuestaria, el premio consistió en una suma que se asignaba por única vez en concepto de plus salarial a los docentes con dedicación exclusiva o semiexclusiva que realizaran tareas de investigación, y fueran evaluados por un jurado *ad hoc* de notables (no había competencia, sino que lo cobraba quien cumplía los requisitos). Si bien señala diferencias, Vasen identifica una fuerte similitud entre este premio y el Programa de Incentivos: “No cabe duda de que se trata de un importante antecedente del mismo, e indica también que este tipo de medidas del tipo de incentivos eran las que estaban ‘de moda’ en el mundo de la política científica en esos años, y que fueron implementadas por las personas que estaban al tanto de esas novedades: primero Mario Albornoz y luego Juan Carlos del Bello” (p. 248).

se observaciones operativas menores, que serían tomadas en cuenta en la elaboración de una nueva versión del texto.¹⁴ A su vez, el 28 de agosto el nuevo borrador obtuvo una aprobación en general de la Comisión de Investigaciones del CIN.

Como corolario, el Plenario del CIN realizado en Posadas el 29 de agosto acordó “emitir opinión favorable al proyecto de Programa de Incentivos a la investigación en las Universidades Nacionales presentado por la Secretaría de Políticas Universitarias, considerado en general”, y encomendó al Comité Ejecutivo continuar un análisis pormenorizado del mismo, en conjunto con la SPU (CIN, AP 110/1993). Con posterioridad, el 8 de octubre, el Comité Ejecutivo del CIN designó a los seis docentes universitarios que participarían en una comisión de nueve miembros, prevista en la normativa del PI, cuyo objeto era establecer los criterios de evaluación que se tomarían en cuenta para categorizar a los docentes-investigadores (CIN, RCE 27/1993); en esa misma resolución el Comité Ejecutivo estableció un conjunto de criterios cuya inclusión deberían promover sus representantes, según comentamos en el capítulo cuatro.

La estrecha interacción entre la SPU y el CIN con respecto el PI, iniciada ya durante el proceso de su gestación, ha sido continua, y no estuvo exenta de tensiones. El CIN lo apoyó fuertemente y siempre reclamó mayor participación en la toma de decisiones; y la SPU procuró elaborar normativas que encarrilasen dicha participación en el marco de su propia concepción del PI y de la política universitaria en general.

Cabe señalar en este punto que el CIN es un actor sumamente complejo.¹⁵ En primer lugar, es necesario distinguir entre el Plenario del CIN (que se expresa a través de acuerdos plenarios), conformado

¹⁴ Del Bello (2022) relata que “los secretarios y secretarías de universidades con rectores peronistas apoyaron la iniciativa, mientras que el ‘bloque radical’ se fracturó: las secretarías de Catamarca y La Plata acompañaron, por ejemplo” (p. 229).

¹⁵ Erreguerena (2017) realiza un estudio exhaustivo de las actividades del CIN, desde su creación en 1985 (y también sus antecedentes) hasta 2015.

por la reunión de los rectores de todas las universidades nacionales (públicas o estatales), y el Comité Ejecutivo (que lo hace mediante resoluciones), integrado por un número más reducido de rectores, y presidido por uno de ellos por períodos anuales; existen además comisiones permanentes según un conjunto fijo de temáticas (en nuestro caso es particularmente relevante la ya citada Comisión de Investigaciones, hoy Comisión de Ciencia, Técnica y Arte), pudiéndose constituir comisiones especiales según asuntos específicos (veremos más adelante el destacado papel de la denominada “Comisión mixta” CIN-SPU). Por otra parte, detrás de cada uno de los rectores que integran el CIN se encuentran los correspondientes Consejos Superiores de sus universidades, conformados a su vez por representantes de los tres claustros: profesores, estudiantes y graduados (más recientemente, también no docentes). Así, las distancias existentes entre los diversos actores universitarios que de alguna manera confluyen en ese actor colectivo que es el CIN, serán fuente de desfases y tensiones entre ellos.¹⁶

El Programa en cifras: 1994 – 2003

Como contexto para los análisis más detallados de los próximos capítulos, en esta sección presentaremos un conjunto de datos esta-

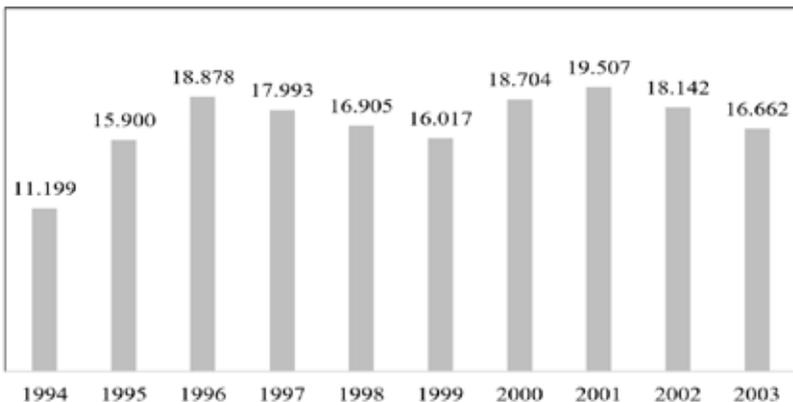
¹⁶ Comentando la participación del CIN, esto es, de las autoridades universitarias (pero no de los investigadores), en la reformulación del PI en 1997, Roberto Follari (1999) señala: “la gran mayoría se pudo enterar de los términos del acuerdo luego de realizado, y la posibilidad de establecer posteriores modificaciones al mismo se hizo tan remota como si la decisión se hubiese tomado a nivel ministerial. De hecho, los docentes en general no distinguen entre estos dos espacios decisionales, y asumen que los incentivos son decisión gubernativa, sin mayor noción acerca del peso de las propias universidades (es decir, sólo de sus autoridades) en la decisión” (p. 68). No obstante, matizando estas afirmaciones, podemos señalar que aun antes de la creación del PI hubo cierto debate en niveles inferiores al CIN. Así, por ejemplo, en el Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de La Plata se conoció un borrador del PI, y los profesores, la gran mayoría investigadores del CONICET o la CICPBA, manifestaron su aprobación en general, si bien cuestionaban la excesiva (*sic*) carga docente exigida (mayor en ese borrador que en la versión definitiva), según consta en las Actas del Consejo Académico de dicha facultad correspondientes al segundo semestre de 1993.

dísticos básicos del PI en el nivel nacional, acerca de las siguientes cuestiones: cantidad y evolución de docentes participantes; proporciones respecto del total de los docentes y según dedicación; evolución de categorías agrupadas (con énfasis en las más altas); fondos asignados al PI; participación de investigadores del CONICET. En algunas de estas dimensiones desagregaremos los datos según universidad para los años 1997/1998 y 2000, a fin de identificar tendencias generales (no rasgos de instituciones específicas).

Cantidad de docentes que participan del Programa de Incentivos

En los diez primeros años de vida del PI el número de docentes universitarios que percibían el incentivo (“incentivados”) varió entre algo más de 11 000 y algo menos de 20 000. Este número presenta dos picos máximos en 1996 (18 878) y en 2001 (19 507), y dos puntos mínimos (si se excluyen los dos años iniciales) en 1999 (16 017) y en 2003 (16 662) (ver Gráfico 5.1). Estas fluctuaciones se explican por las épocas de ingreso masivo al PI, que son las categorizaciones ocurridas en 1994-1995 y en 1998-2000.

Gráfico 5.1. Evolución de la cantidad de docentes que perciben el incentivo. Total UU. NN. Años 1994-2003



Fuente: Anuario SPU 2004.

Proporción de los incentivados respecto de los docentes universitarios

Los docentes que perciben el incentivo son una proporción relativamente pequeña del total de los docentes universitarios (algo menos que la cuarta parte): si se considera el período 1997-2003 —no se cuenta con cifras de personas docentes para los tres primeros años—, esta proporción varía entre el 18,8 % y el 23,7% (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Evolución de la proporción de incentivados sobre el total de los cargos y las personas docentes. Total UU. NN.
Años 1994-2003

Años	Cargos docentes (*)	Personas docentes	Incentivados	Incentivados / cargos docentes	Incentivados / personas docentes
1994	96 576	-	11 199	11,6 %	-
1995	100 336	-	15 900	15,8 %	-
1996	103 806	-	18 878	18,2 %	-
1997	104 650	75 854	17 993	17,2 %	23,7 %
1998	102 726	77 732	16 905	16,5 %	21,7 %
1999	104 887	81 806	16 017	15,3 %	19,6 %
2000	109 416	89 895	18 704	17,1 %	20,8 %
2001	102 653	88 854	19 507	19,0 %	22,0 %
2002	109 478	88 599	18 142	16,6 %	20,5 %
2003	111 104	88 814	16 662	15,0 %	18,8 %

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios SPU 1996, 1998, 1999-2000, 1999-2003 y 2000-2004.

(*) Se incluyen los cargos docentes además de las personas, dado que las estadísticas universitarias oficiales desagregadas según otras variables (dedicación docente, por ejemplo) toman como base los cargos.

La proporción de docentes que participan en el PI presenta importantes variaciones según universidad. Si se toma como ejemplo el año 1998, cuando la participación promedio para el total de universidades es 21,7 %, puede observarse que dicha participación varía entre un máximo de 59,5 % para la Universidad Nacional de Río Cuarto, y un mínimo de 3,4 % para la de Lomas de Zamora (Cuadro 5.2). Dada la índole del PI, podría afirmarse que esta proporción es una medida estimativa del peso que tienen las actividades de investigación dentro del conjunto de las que se desarrollan en una universidad (enseñanza, investigación y extensión).

Cuadro 5.2. Proporción de incentivados sobre el total de las personas docentes según universidad. Año 1998 (en orden decreciente)

Universidad	Personas docentes	Incentivados	Incentivados respecto de las personas docentes
TOTAL GENERAL	77 732	16 905	21,7 %
Río Cuarto	1194	710	59,5 %
San Luis	1101	536	48,7 %
Sur	1541	598	38,8 %
La Patagonia Austral	290	103	35,5 %
Centro	1181	416	35,2 %
Salta	1137	398	35,0 %
Tucumán	2946	979	33,2 %
Comahue	1488	484	32,5 %
Catamarca	827	265	32,0 %
Litoral	2033	647	31,8 %
Jujuy	575	181	31,5 %
San Juan	2033	608	29,9 %
La Plata	6658	1895	28,5 %
Misiones	946	264	27,9 %
Mar del Plata	2815	718	25,5 %

Cuyo	3107	738	23,8 %
Santiago del Estero	747	176	23,6 %
Luján	873	199	22,8 %
La Pampa	1019	228	22,4 %
Rosario	4809	1058	22,0 %
Córdoba	5963	1295	21,7 %
Quilmes	340	65	19,1 %
La Matanza	950	180	18,9 %
Buenos Aires	16 512	3034	18,4 %
Entre Ríos	1119	175	15,6 %
Gral. San Martín	483	69	14,3 %
Formosa	533	75	14,1 %
La Rioja	750	71	9,5 %
La Patagonia S.J.B	1283	121	9,4 %
Nordeste	2919	247	8,5 %
Tecnológica Nacional	7712	318	4,1 %
Lomas de Zamora	1593	54	3,4 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuario SPU 1998.

Incentivados y dedicación del cargo docente

La distribución de los docentes que participan en el PI según la dedicación del cargo docente —exclusiva, semiexclusiva y simple— presenta una pauta constante a lo largo del período considerado, consistente con el hecho de que es más probable que tengan disponibilidad para realizar tareas de investigación aquellos docentes con una mayor dedicación. En el conjunto de universidades, durante el período analizado, los incentivados con dedicación exclusiva representan entre un 51,4 % (mínimo) y un 62,3 % del total; con dedicación semiexclusiva, entre un 24,8 % y un 30,5 %; y con dedicación simple, entre un 7,1 % y un 20,6 % (Cuadro 5.3). Cabe destacar que los valores máximos para los incentivados con dedicación exclusiva y semiexclusiva (62,3 % y 30,5 %, respectivamente), y el correspondiente valor mínimo para quienes tienen dedicación simple (7,1 %), corresponden al último año de la serie, el 2003.

Es posible afirmar que recién seis años después de aprobado el *Manual de Procedimientos* de 1997, la SPU había logrado su objetivo de dejar fuera del PI al grueso de los docentes con dedicación simple, sospechados de estar “colgados” de los proyectos sin realizar tareas de investigación sustantiva, dado que su dedicación indicaría que su fuente principal de ingresos es otra que la universidad.¹⁷ La demora se explica por el hecho de que ante diversos reclamos de las universidades, la SPU dictó resoluciones que permitían continuar en el PI a aquellos docentes que ya viniesen participando en proyectos de investigación acreditados y estuviesen cobrando el incentivo. Una vez vencido el plazo de dichos proyectos, esos docentes ya no pudieron solicitar el incentivo.

Cuadro 5.3. Evolución de la distribución de incentivados según dedicación del cargo docente. Total UU. NN. Años 1994-2003

Años	Total	Dedicación exclusiva	Dedicación semiexclusiva	Dedicación simple
1994	11 199	55,3 %	24,8 %	19,9 %
1995	15 900	52,5 %	26,8 %	20,8 %
1996	18 878	51,4 %	28,1 %	20,6 %
1997	17 993	53,9 %	27,6 %	18,5 %
1998	16 905	57,4 %	27,1 %	15,5 %
1999	16 017	60,3 %	26,4 %	13,3 %
2000	18 704	58,3 %	28,0 %	13,7 %
2001	19 507	55,6 %	29,6 %	14,7 %
2002	18 142	56,3 %	28,8 %	14,9 %
2003	16 662	62,3 %	30,5 %	7,1 %

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios SPU 1999-2000 y 2000-2004.

¹⁷ Recordemos que el *Manual de Procedimientos* de 1997 excluía de participar en el PI a los docentes con cargo de dedicación simple, excepto cuando se tratase de autoridades universitarias, miembros de la carrera del investigador de organismos de investigación como el CONICET o la CICPBA, o becarios de estos organismos o de las universidades. Esta disposición se mantuvo en las reformulaciones posteriores del *Manual*.

La relación entre la participación en el Programa y la dedicación del cargo docente puede ser analizada también en otro sentido, esto es, qué proporción de los docentes universitarios con una dedicación dada, participan en el PI. Considerando a los docentes que tienen la dedicación máxima, dado que la mayoría de los estatutos universitarios prevé que la dedicación exclusiva se justifica no solo por la docencia, sino por la realización de actividades de investigación, sería de esperar que todos o la gran mayoría de ellos intentase acreditar ante el PI esas actividades que ya realizan por propia iniciativa, de modo de percibir el incentivo económico. Ahora bien, si se excluye el año de inicio del PI, y el año 2001 (el cual presenta cifras anómalas, debido a que varias universidades no enviaron ese año sus datos de cargos docentes al Ministerio), es posible afirmar que, en el período analizado, el porcentaje de incentivados con dedicación exclusiva representó aproximadamente el 70 % del total de cargos con esa dedicación (Cuadro 5.4).¹⁸ Esto es, habría cerca de un 30 % de docentes con dedicación exclusiva que, o bien no realizaban investigación, o bien habían decidido no acreditar dicha investigación ante el PI, por alguna razón que no es fácil hipotetizar.

¹⁸ La comparación entre los incentivados con dedicación exclusiva y la planta docente correspondiente se ha hecho sobre la base de los cargos y no de las personas, dado que las estadísticas universitarias presentan información desagregada por tipo de dedicación solo para los cargos (de otro modo, ante una persona con más de un cargo docente, sería necesario asignarle alguno de ellos, o alguna combinación de los mismos). Esto no debería generar grandes distorsiones cuando se trata de cargos con dedicación exclusiva, puesto que no es esperable que una persona posea más de un cargo con esta dedicación (más allá de que esto ocurra en una fracción pequeña de casos).

Cuadro 5.4. Evolución de la proporción de incentivados respecto de los cargos docentes según dedicación. Total UU. NN. Años 1994-2003

Años	Dedicación exclusiva			Dedicación semiexclusiva			Dedicación simple		
	Cargos docentes	Incentivados	Incentivados / cargos	Cargos docentes	Incentivados	Incentivados / cargos	Cargos docentes	Incentivados	Incentivados / cargos
1994	11 719	6194	52,9 %	20 780	2777	13,4 %	64 077	2228	3,5 %
1995	12 753	8340	65,4 %	21 616	4259	19,7 %	64 902	3301	5,1 %
1996	13 290	9700	73,0 %	21 774	5297	24,3 %	67 639	3881	5,7 %
1997	14 138	9652	68,3 %	23 491	4987	21,2 %	66 098	3354	5,1 %
1998	13 995	9707	69,4 %	22 473	4585	20,4 %	64 931	2613	4,0 %
1999	14 551	9658	66,4 %	24 130	4225	17,5 %	63 547	2134	3,4 %
2000	14 881	10899	73,2 %	24 808	5239	21,1 %	69 727	2566	3,7 %
2001	12 933	10852	83,9 %	22 554	5781	25,6 %	67 166	2874	4,3 %
2002	15 181	10210	67,3 %	24 148	5220	21,6 %	70 149	2712	3,9 %
2003	15 160	10387	68,5 %	24 177	5090	21,1 %	71 767	1185	1,7 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuarios SPU 1999-2000 y 2000-2004.

La situación antes descripta, en cuanto a la participación en el PI de los docentes universitarios con dedicación exclusiva, presenta importantes variaciones según universidad. Así, por ejemplo, para el año 1998, frente a un promedio nacional de 69,4 %, en un extremo se encuentran la Universidad Nacional de Rosario y la de La Patagonia Austral, con más del 90 % (se excluyen dos casos anómalos), y en el otro se encuentran ocho universidades con menos del 50 %, llegando a solo el 18,4 % en la de La Rioja (Cuadro 5.5).

Cuadro 5.5. Proporción de incentivados con dedicación exclusiva respecto de los cargos docentes con esa dedicación según universidad. Año 1998 (en orden decreciente)

Universidad	Cargos docentes con dedicación exclusiva	Incentivados con dedicación exclusiva	Incentivados / cargos
TOTAL GENERAL	13 995	9707	69,4 %
Entre Ríos (*)	101	127	125,7 %
Litoral (*)	322	339	105,3 %
Rosario	502	465	92,6 %
La Patagonia Austral	82	74	90,2 %
La Plata	961	849	88,3 %
Río Cuarto	600	497	82,8 %
Sur	491	391	79,6 %
Centro	376	293	77,9 %
Mar del Plata	629	478	76,0 %
Buenos Aires	2269	1714	75,5 %
Misiones	196	146	74,5 %
San Luis	616	445	72,2 %
Cuyo	341	245	71,8 %
Córdoba	972	687	70,7 %
Catamarca	236	166	70,3 %
Comahue	497	343	69,0 %
Salta	404	273	67,6 %
La Pampa	171	109	63,7 %
Jujuy	131	82	62,6 %
Quilmes	98	60	61,2 %
San Juan	699	411	58,8 %
Tucumán	1224	688	56,2 %
Santiago del Estero	244	132	54,1 %
Gral. San Martín	52	27	51,9 %
Nordeste	310	152	49,0 %

Tecnológica Nacional	294	143	48,6 %
La Patagonia S.J.Bosco	131	63	48,1 %
Luján	214	94	43,9 %
Lomas de Zamora	85	35	41,2 %
La Matanza	345	113	32,8 %
Formosa	96	30	31,3 %
La Rioja	196	36	18,4 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuario SPU 1998.

(*) Casos anómalos.

Incentivados y categoría equivalente de investigación (CEI)

Durante los primeros años de implementación, el conjunto de los docentes participantes en el PI conformó una suerte de pirámide, si se los clasifica según su categoría equivalente de investigación: en la cúspide angosta hay un número reducido de docentes con categoría A o I, en tanto que la base está integrada por un número bastante mayor de docentes con categoría D o V. Lo primero es válido durante todo el período analizado: el porcentaje de docentes con categoría A o I varía entre un 6 % y un 10 % aproximadamente según el año; pero lo segundo presenta una variación importante a partir del año 2000, ya que la categoría más baja, la D o V, pasa de comprender algo más del 40 % del total de incentivados, a cerca del 25 % a partir de dicho año (Cuadro 5.6).¹⁹

¹⁹ Las estadísticas que publica la SPU presentan agrupadas a las categorías III y IV (comprendiendo a más de la mitad de los docentes-investigadores), por lo que no hemos podido constatar si la categoría V, base de la pirámide, es más o menos numerosa que la IV desde el año 2000 a la actualidad (antes de ese año el agrupamiento solo contenía a la categoría C).

Cuadro 5.6. Evolución de la distribución de incentivados según categoría. Total UU. NN. Años 1994-2003

Años	Total	A / I		B / II		C / III / IV (*)		D / V	
		N	%	N	%	N	%	N	%
1994	11 199	859	7,7	2644	23,6	3122	27,9	4574	40,8
1995	15 900	952	6,0	3214	20,2	4345	27,3	7389	46,5
1996	18 878	1136	6,0	3566	18,9	5400	28,6	8776	46,5
1997	17 993	1113	6,2	3493	19,4	5160	28,7	8227	45,7
1998	16 905	1094	6,5	3474	20,6	4910	29,0	7427	43,9
1999	16 017	1616	10,1	3269	20,4	4290	26,8	6842	42,7
2000	18 704	1590	8,5	2869	15,3	9663	51,7	4582	24,5
2001	19 507	1503	7,7	2720	13,9	10 020	51,4	5264	27,0
2002	18 142	1446	8,0	2257	12,4	9584	52,8	4855	26,8
2003	16 662	1418	8,5	2211	13,3	9122	54,7	3911	23,5

Fuente: elaboración propia con base en Anuarios SPU 1999-2000 y 2000-2004.

(*) C hasta 1999; III y IV desde 2000.

Si ampliamos el concepto de cúspide de la pirámide, de modo de incluir a las categorías A, I, B y II, esto es, la élite de docentes-investigadores, que además de estar habilitados para dirigir proyectos de investigación (característica que comparten con la categoría III desde 1998), integran el banco de evaluadores (que acredita proyectos, aprueba informes y categoriza a los demás docentes-investigadores), y consideramos qué proporción representa esta élite respecto del conjunto de los incentivados, podemos comparar cuán afinadas en la cúspide son las pirámides de categorías. A lo largo del período 1994-

2003 los docentes con las dos categorías más altas representan aproximadamente entre el 20 % y el 30 % del total; los dos picos máximos se encuentran en el año de la categorización inicial (1994: 31,3 %), y en el año posterior a la nueva categorización iniciada en 1998 (1999: 30,5 %), siendo los cuatro años subsiguientes los que presentan el más bajo porcentaje de la serie (Cuadro 5.7).²⁰

Cuadro 5.7. Evolución de la proporción de incentivados con categoría A, I, B o II sobre el total de incentivados. Total UU. NN.
Años 1994-2003

Años	Total de incentivados	Incentivados A / I / B / II	Incentivados A / I / B / II sobre total de incentivados
1994	11 199	3503	31,3 %
1995	15 900	4166	26,2 %
1996	18 878	4702	24,9 %
1997	17 993	4606	25,6 %
1998	16 905	4568	27,0 %
1999	16 017	4885	30,5 %
2000	18 704	4459	23,8 %
2001	19 507	4223	21,6 %
2002	18 142	3703	20,4 %
2003	16 662	3629	21,8 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuarios SPU 1999-2000 y 2000-2004.

²⁰ Estos ciclos se explican en parte por la dinámica del proceso de categorización vigente durante el período considerado: las categorías más altas se asignaban primero, y luego (quizás hasta más de un año después) las más bajas. Este orden se modificó posteriormente.

Nuevamente, existen diferencias marcadas en la pirámide de categorías según universidad. Si consideramos por ejemplo el año 1997, frente a un promedio nacional de 25,6 % de A o B respecto del total de incentivados, tenemos en un extremo dos universidades con pirámides anchas en la cima: la Universidad Nacional de La Rioja, con 40,8 % de A y B, y la de Formosa, con 38,9 %; por su parte, en el otro extremo, las de Río Cuarto y San Luis tienen un 14 % y un 11,9 % de A y B, respectivamente, en tanto que el mínimo se da en la de La Patagonia Austral, con 5,5 % de A y B (Cuadro 5.8). Aquí caben al menos dos interpretaciones posibles, para la abundancia (o la escasez) relativa de docentes-investigadores con categoría A o B en las comunidades de incentivados de las distintas universidades: o bien poseían una cantidad elevada (o reducida) de investigadores con altas calificaciones reales, o bien fueron muy poco (o muy) severas en la categorización. En relación con la cantidad de investigadores destacados reales, en reiteradas oportunidades las universidades más pequeñas o más alejadas del área metropolitana expresaron que su situación de desventaja debería ser contemplada de algún modo; el régimen de incentivos especiales (comentado en el capítulo anterior) es una medida reglamentaria diseñada por la SPU para paliar esta situación. Pero también otras instituciones expresaron quejas por la laxitud de ciertas universidades al otorgar las categorías, como una suerte de solución parareglamentaria al real problema planteado. Retomaremos más adelante esta cuestión, tanto mediante datos cuantitativos como a través de la voz de los informantes.

Cuadro 5.8. Proporción de incentivados con categorías A o B sobre el total de incentivados según universidad. Año 1997
(en orden decreciente)

Universidad	Total incentivados	Incentivados A o B	Incentivados A o B sobre total de incentivados
TOTAL GENERAL	17 993	4606	25,6 %
La Rioja	76	31	40,8 %
Formosa	90	35	38,9 %
Cuyo	780	283	36,3 %
Gral. San Martín	59	21	35,6 %
Entre Ríos	159	56	35,2 %
Nordeste	247	86	34,8 %
Litoral	697	228	32,7 %
Buenos Aires	3262	999	30,6 %
Córdoba	1.394	419	30,1 %
Luján	214	64	29,9 %
Jujuy	186	54	29,0 %
Lomas de Zamora	62	18	29,0 %
Misiones	258	74	28,7 %
Salta	452	126	27,9 %
La Patagonia S.J. Bosco	144	40	27,8 %
Sur	622	169	27,2 %
Quilmes	61	16	26,2 %
Centro	489	121	24,7 %
La Matanza	182	45	24,7 %
Rosario	1127	260	23,1 %
La Plata	2055	469	22,8 %
Tucumán	1052	238	22,6 %
Mar del Plata	782	174	22,3 %
La Pampa	285	60	21,1 %
San Juan	606	122	20,1 %
Comahue	443	82	18,5 %

Catamarca	301	52	17,3 %
Santiago del Estero	172	29	16,9 %
Tecnológica Nacional	424	70	16,5 %
Río Cuarto	700	98	14,0 %
San Luis	521	62	11,9 %
La Patagonia Austral	91	5	5,5 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuario SPU 1998.

Otro modo de abordar la cuestión de la severidad o laxitud de la categorización en distintas universidades, que requiere de suma cautela en la interpretación dado el número de factores intervinientes de difícil control, consiste en comparar la cantidad de incentivados con las dos categorías más altas (A, B, I y II) que tiene cada universidad en momentos diferentes: el año 1997, cuando todavía estaban vigentes las categorías otorgadas por las propias universidades en el marco de la normativa original del PI, y el año 2000, ya asignadas las categorías según el procedimiento establecido en el *Manual de Procedimientos* de 1997, esto es, la asignación a nivel nacional de las categorías I y II. Si bien las variaciones observadas pueden estar afectadas por diversos factores, como la entrada y salida de docentes del PI (no se trata necesariamente de las mismas personas),²¹ dado el relativamente breve tiempo transcurrido, pensamos que el factor explicativo principal de las diferencias radica en la distinta modalidad de categorización.

Hechas estas salvedades, los datos muestran una gran diferencia entre universidades en cuanto al porcentaje de variación del número de los incentivados con las categorías más altas entre los dos años

²¹ Así, por ejemplo, en el caso más desviado, el de la Universidad Nacional de Quilmes, creada en 1989, solo cuatro años antes del lanzamiento del PI, podemos suponer que una parte relativamente importante de los docentes categorizados en el año 2000 no habían sido previamente categorizados por esa universidad.

considerados. Mientras que, en el promedio nacional, correspondiente a 32 universidades, la cantidad de docentes-investigadores con las categorías A, I, B y II decreció en un 3,5 %, solo en 10 de ellas esta cantidad aumentó, en tanto que en las restantes (22) descendió, siendo este descenso mayor al 30 % en nueve de ellas (Cuadro 5.9). Parecería que más allá de que los criterios de categorización originales pudiesen haber sido tanto o más rigurosos en su contenido que los de la muy discutida grilla de 1998, el proceso de aplicación unificado de dichos criterios en el ámbito nacional para las categorías más altas (en lugar de quedar a cargo de cada universidad), generó resultados más severos para muchas universidades.

Cuadro 5.9. Porcentaje de variación del número de incentivos con categorías A, I, B o II del año 2000 respecto del año 1997 según universidad (en orden decreciente)

Universidad	Incentivados A y B 1997	Incentivados A, I, B y II 2000	Diferencia 2000 / 1997 incentivados A, I, B y II
TOTAL GENERAL	4606	4446	-3,5 %
Quilmes	16	28	75,0 %
Río Cuarto	98	123	25,5 %
San Juan	122	150	23,0 %
San Luis	62	76	22,6 %
Gral. San Martín	21	24	14,3 %
Mar del Plata	174	193	10,9 %
La Plata	469	519	10,7 %
Tucumán	238	263	10,5 %
Córdoba	419	454	8,4 %
Santiago del Estero	29	31	6,9 %
Comahue	82	80	-2,4 %
Litoral	228	216	-5,3 %
Buenos Aires	999	946	-5,3 %
Rosario	260	245	-5,8 %

Sur	169	158	-6,5 %
Nordeste	86	77	-10,5 %
Cuyo	283	253	-10,6 %
Salta	126	109	-13,5 %
Luján	64	53	-17,2 %
Jujuy	54	44	-18,5 %
Entre Ríos	56	45	-19,6 %
Centro	121	94	-22,3 %
Tecnológica Nacional	70	51	-27,1 %
La Matanza	45	31	-31,1 %
La Patagonia S.J. Bosco	40	27	-32,5 %
Lomas de Zamora	18	12	-33,3 %
La Rioja	31	20	-35,5 %
Catamarca	52	33	-36,5 %
La Patagonia Austral	5	3	-40,0 %
Misiones	74	44	-40,5 %
La Pampa	60	29	-51,7 %
Formosa	35	15	-57,1 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuarios SPU 1998 y 1999-2000.

Fondos del Programa de Incentivos

Durante el período analizado, los fondos asignados al PI, exceptuando el primer año (en el que el incentivo se pagó a partir del cuarto mes), oscilan entre 53 y 70 millones de pesos, lo que representa entre el 3,1 % y el 4,8 % del presupuesto nacional para las universidades (Cuadro 5.10).²²

²² En el cuadro presentamos las cifras presupuestarias oficiales. Ahora bien, cabe señalar aquí una especificación realizada por una de las federaciones gremiales docentes. En Sanllorenti (2003) se sostiene que en varias oportunidades el Ministerio utilizó los fondos del PI para cubrir otros gastos universitarios (incluso con el aval del CIN), llegando los recortes a cerca del 40 % de lo presupuestado para los incentivos en 1996 y en 2002.

Cuadro 5.10. Participación de los fondos del Programa de Incentivos en el presupuesto universitario. Total UU. NN. Años 1994-2003 (en miles de pesos)

Año	Presupuesto universitario (*)	Fondos del Programa de Incentivos	Fondos del Programa de Incentivos / presupuesto universitario
1994	1 406 030	42 000	3,0 %
1995	1 471 740	70 000	4,8 %
1996	1 535 160	70 000	4,6 %
1997	1 592 500	70 000	4,4 %
1998	1 726 200	70 000	4,1 %
1999	1 721 011	53 000	3,1 %
2000	1 743 876	55 000	3,2 %
2001	1 649 351	65 000	3,9 %
2002	1 634 114	65 000	4,0 %
2003	1 974 407	65 000 (**)	3,3 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuarios SPU 1999-2003 y 2000-2004 y García de Fanelli (2005).

(*) Transferencias efectivizadas por el Programa 26: Desarrollo de la Educación Superior del Ministerio de Educación, correspondiente a la Fuente de Financiamiento 11: Tesoro Nacional. Incluye las transferencias efectuadas a través del Programa 98 (Fuentes 11 y 13) para Articulación III y Fonid.

(**) El dato está omitido en Anuario SPU 1999-2003; lo estimamos sobre la base de que la cifra en 2004 fue la misma que en 2002.

Nuevamente, existe una amplia variación entre las universidades en cuanto a la proporción de los fondos asignados al PI, respecto de los fondos totales que cada una recibe del presupuesto nacional. Si consideramos el año 1997, la participación de los fondos correspon-

dientes al PI representa en promedio el 4,4 % de los fondos que reciben las casas de estudios vía presupuesto. Frente a este promedio se encuentran cinco universidades en las que esta participación supera el 8 %: las de Río Cuarto (con un valor extremo de 17,1 %), del Centro de la Provincia de Buenos Aires, de La Plata, de Mar del Plata y del Sur. En el otro extremo, la partida correspondiente al PI supera apenas el 1 % de los fondos que reciben del presupuesto nacional la Universidad Tecnológica Nacional y la de Lomas de Zamora (Cuadro 5.11).

Cuadro 5.11. Porcentaje de los fondos del Programa de Incentivos sobre los fondos totales del presupuesto universitario según universidad. Año 1997 (orden decreciente)

Universidad	Créditos del Tesoro Nacional según Ley de Presupuesto (en miles de pesos) (*)	Fondos del Programa de Incentivos (en miles de pesos)	Fondos Programa de Incentivos / presupuesto universitario
TOTAL GENERAL	1 592 500	70 000	4,4 %
Río Cuarto	31 470	5387	17,1 %
Centro	23 680	2005	8,5 %
La Plata	88 817	7451	8,4 %
Mar del Plata	38 582	3192	8,3 %
Sur	34 352	2775	8,1 %
Salta	28 539	1948	6,8 %
Litoral	40 357	2456	6,1 %
San Luis	35 175	2112	6,0 %
Catamarca	19 747	1105	5,6 %
La Pampa	17 848	922	5,2 %
Córdoba	112 191	5774	5,1 %
Tucumán	92 104	4624	5,0 %
Luján	17 156	851	5,0 %
Buenos Aires	277 541	13 272	4,8 %
Rosario	82 656	3630	4,4 %

Comahue	38 552	1674	4,3 %
Santiago del Estero	16 021	664	4,1 %
Jujuy	15 385	629	4,1 %
San Juan	58 705	2355	4,0 %
Misiones	28 079	1078	3,8 %
Cuyo	71 339	2575	3,6 %
Entre Ríos	21 615	725	3,4 %
Formosa	9057	259	2,9 %
Gral. San Martín	6375	165	2,6 %
La Rioja	12 075	298	2,5 %
La Matanza	21 668	494	2,3 %
Nordeste	46 072	1039	2,3 %
Quilmes	13 656	297	2,2 %
La Patagonia Austral	9131	198	2,2 %
La Patagonia S.J. Bosco	30 282	509	1,7 %
Tecnológica Nacional	94 136	1065	1,1 %
Lomas de Zamora	22 663	239	1,1 %

Fuente: elaboración propia con base en Anuario SPU 1998.

(*) Fuentes de financiamiento: Tesoro Nacional, Recursos Propios, Remanente de Ejercicios Anteriores, Crédito Externo.

Investigadores del CONICET en el Programa de Incentivos

Para finalizar la caracterización cuantitativa, mencionamos algunas cifras globales sobre la participación de los investigadores del CONICET en el PI hacia el año 1996; tal participación era uno de los objetivos explícitamente perseguidos por las autoridades, por lo que el tema mereció un artículo en el boletín de la SPU (“Participación”, 1997). Allí se señala que de un total de unos 3000 investigadores, cerca de 2000 tenían cargo docente en la universidad, y casi todos ellos participaban en el PI; a esto se agrega que dicha participación era muy calificada, ya que el 80 % de ellos poseía la categoría A o la B, lo que representaba el

57 % del total de los categorizados A, y el 20 % de los B. Volveremos en este capítulo sobre el lugar de los investigadores del CONICET en el PI, y con más detalle en el capítulo siete, cuando presentemos los resultados de la encuesta realizada a físicos e historiadores.

Mapa de los actores relevantes para el Programa de Incentivos

Como complemento a la panorámica cuantitativa global sobre el PI realizada en la sección anterior, basada en las estadísticas de la SPU, en esta sección realizaremos un abordaje algo más conjetural, combinando datos cuantitativos y cualitativos, y recurriendo a fuentes relevantes, pero de menor peso institucional, a los fines de elaborar un mapa de los actores relevantes en relación con la génesis, la implementación y los efectos del PI, quienes son los protagonistas de este trabajo.

Cada política, cada cuestión, recorta un conjunto de actores relevantes para ella. En este sentido, el PI define como relevantes un cierto conjunto de actores universitarios, los cuales no son necesariamente los mismos para el resto de las políticas dirigidas al sector. Para clasificar a estos actores utilizaremos como hilo conductor los niveles de autoridad del sistema de educación superior caracterizados por Burton Clark, y agregaremos una categoría adicional, cuya participación en el Programa es en cierto sentido menor, pero igualmente significativa.

SPU

En la cúspide o superestructura del sistema se encuentra el actor central en el impulso del PI: la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Este actor nació formalmente en 1993 (al pasar de Dirección Nacional a Secretaría de Estado), cuando el gobierno justicialista decide llevar adelante, de manera sistemática, una política de vasto alcance para el sector universitario. No es un dato menor que a cargo

de la SPU al momento de crearse el PI estuviese el ya mencionado Juan Carlos Del Bello, un funcionario que mostró, además de un fuerte liderazgo, un marcado interés por la cuestión universitaria y por la gestión de la ciencia y la tecnología (en 1996, pocos meses después de dejar la SPU, se hizo cargo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, y también del CONICET).

Estructura intermedia

En la estructura intermedia están, en primer término, las instituciones universitarias. Estas organizaciones complejas, pesadas en la base (sobre todo cuando de investigación se trata), con un elevado grado de autonomía en la Argentina —refrendada constitucionalmente, además de poseer una prolongada tradición— y gobernadas por sus claustros, tienen una responsabilidad crucial en la implementación del PI: son las encargadas de montar el vasto y complicado sistema de evaluación de individuos y proyectos que conforma el núcleo de la política de incentivos. La toma de decisiones en cada universidad es un proceso sumamente complejo, que en lo referido al PI pasó sobre todo por las secretarías de Ciencia y Técnica, encargadas de la gestión ordinaria del PI, pero también por los órganos colegiados de gobierno, los consejos superiores, que fueron canales de expresión de sectores de la base académica, principalmente en momentos críticos.

En la frontera entre el nivel intermedio y la cúspide del sistema, entre las universidades y la SPU, se encuentra otro protagonista central del PI: el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). El CIN, conformado por la asociación voluntaria del conjunto de universidades nacionales (estatales), fue el interlocutor privilegiado de la SPU en la formulación y la implementación del PI, que asumió como papel unificar, en la medida de lo posible, la voz y los intereses de sus representadas. Como veremos, tales intereses son ciertamente diversos, pero la necesidad impulsaba la unificación, ya que solo así podían lograr algún grado de influencia sobre la SPU acerca de los asuntos del PI.

Base académica

En la base o infraestructura del sistema están los académicos, destinatarios principales del PI. Como vimos, se trata de un sector marcadamente heterogéneo, e intentaremos establecer un cierto orden tomando en cuenta rasgos relevantes para el desempeño en el PI. Con tal fin construiremos una tipología (que será retomada, con algunos retoques, al presentar en el capítulo siete los datos de la encuesta realizada en dos disciplinas seleccionadas), con foco en el puesto de trabajo, a partir de dos variables centrales en cuanto condiciones de posibilidad para llevar a cabo tareas de investigación, y para participar eficazmente en el PI: la dedicación en el cargo docente, y la pertenencia al CONICET (como investigador o como becario).²³ Tomando como base estadísticas nacionales (anuarios de la SPU y página web del CONICET), y estimaciones de algunos autores, presentamos la tipología y su cuantificación en el PI (consideramos a quienes perciben el incentivo o “incentivados”) hacia el año 2003; cabe recordar que durante el período considerado en este trabajo representan entre un 15 % y un 20 % del total de los docentes universitarios:

- Investigadores del CONICET (aprox. 17 %): 2853, de los cuales unos 1215 poseen cargo docente con dedicación exclusiva.²⁴
- Docentes-investigadores exclusivos (docentes con cargo de de-

²³ Para elaborar esta tipología en el nivel nacional solo contamos con información del CONICET, y no de otros organismos de investigación; al analizar la encuesta en el capítulo siete ampliaremos la información, considerando la pertenencia a la CICPBA, así como a los becarios de la ANPCYT o de las universidades.

²⁴ Según datos consultados en la página web del CONICET (marzo de 2011), para el año 2003 el total de miembros de la carrera del investigador de dicho organismo era 3804. La cifra de 2853 surge de una estimación realizada en Palacios (2003), según la cual el 75 % de los investigadores del CONICET participaban en el PI (sin distinción en la dedicación del cargo docente). En cuanto a la cifra de 1215, surge de calcular el 42,6 % de 2853, basado en que dicho porcentaje de investigadores del CONICET es estimado en Setcip (2000b) como docentes con cargo de dedicación exclusiva.

dicación exclusiva, cualquiera en la jerarquía, que no pertenecen al CONICET) (aprox. 55 %): 9172.²⁵

- Becarios del CONICET (aprox. 7 %): 1177.²⁶
- Docentes-investigadores semiexclusivos o simples (docentes con cargo de dedicación semiexclusiva o simple, que no pertenecen al CONICET) (aprox. 20 %): 3460.²⁷

Estos agrupamientos o tipos de académicos, todos ellos docentes participantes en el PI, difieren en cuanto a la posibilidad de cumplir con los requisitos que el mismo establece para alcanzar las mejores posiciones, requisitos centrados básicamente en las actividades de investigación. Damos por supuesto que el investigador del CONICET tiene menos demandas del lado de la enseñanza, la extensión o la gestión, que el puro docente universitario, y que el docente puro con una dedicación menor a la exclusiva es quien está en peores condiciones; en cuanto al becario, ocupa una situación ambivalente, combinando disponibilidad de tiempo para las tareas de investigación (mayor que la de un puro docente), con exigencias de realización de cursos para completar su formación, y una situación de mayor inestabilidad o precariedad en función de la finalización de su beca —usualmente, su ingreso principal—. Ahora bien, ¿es posible establecer una jerarquía

²⁵ La cifra de 9172 surge de restar al total de 10 387 incentivados con dedicación exclusiva, los 1215 que estimamos como investigadores del CONICET con cargo docente de dedicación exclusiva.

²⁶ La cifra de 1177 surge de la estimación realizada en Villanueva (2002) de un 53 % de becarios del CONICET que participan en el PI (el total de becarios en 2003 es 2221).

²⁷ La cifra de 3460 surge de restar al total de 16 662 incentivados en 2003, la suma de los tres grupos anteriores (ya descontamos a los 1638 investigadores del CONICET que estimamos no poseen cargo docente de dedicación exclusiva, y hacemos el supuesto de que los 1117 becarios del CONICET tampoco son docentes exclusivos). Seguramente hay en este grupo docentes que son miembros de la CICPBA, de la CNEA, o que son becarios de universidad o ANPCYT, pero no contamos con datos para calcular su número (estimamos que no es muy elevado en comparación con el resto); sí lo haremos en el capítulo siete, con base en la información provista por la encuesta.

según calidad, prestigio, productividad o algún otro criterio evaluativo entre estos tipos de académicos? ¿Se trata de agentes que realizan distintos tipos de investigación, o alguno realiza más y/o mejor investigación? Volveremos sobre este asunto en el capítulo siete al analizar los datos de nuestra encuesta a físicos e historiadores; pero como preámbulo consignaremos algunos análisis relevados en la bibliografía.

Leonardo Vaccarezza (2000) presenta los resultados de una investigación realizada en la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA —unidad académica con una importante proporción de docentes con dedicación exclusiva y docentes que son investigadores del CONICET—, en la que entrevistó a profesores universitarios que se definían a sí mismos como investigadores científicos plenos (sin indicar pertenencia o no al CONICET). Sobre la base de los datos recabados, Vaccarezza identifica dos modos diversos de ejercicio de la profesión académica, que pueden vincularse a distinciones realizadas en este trabajo. Por un lado, académicos orientados al mantenimiento del rol, que satisfacen ciertos umbrales de actividad y producción cumpliendo con rutinas establecidas, y cuyos espacios estratégicos de acción son la cátedra, la facultad y la universidad. Por el otro, académicos orientados por una “racionalidad de incremento de autoridad y dominación en el campo científico” (p. 28), cuyo ámbito de referencia principal es la comunidad científica internacional correspondiente a la propia disciplina. Si bien no se hace explícita una completa jerarquía, resulta claro que el segundo grupo es el más productivo en materia de investigación (pero no se identifican distintos tipos de investigación).

Por otro lado, en un análisis comparativo de los sistemas de investigación de España y Argentina, con base en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en el primer caso, y en el CONICET en el segundo, Cruz Castro, Kreimer y Sanz Menéndez (2015) identifican a los investigadores del CONICET como la élite de la investigación en el caso argentino, resaltando que “es notable el diferencial de pres-

tigio entre un investigador universitario ‘puro’ y uno de CONICET” (p. 99), dada la existencia en el organismo de mecanismos rigurosos de evaluación controlados por los pares, frente a concursos universitarios que resultarían —salvo excepciones— modos de reclutamiento poco rigurosos, informales y endogámicos (p. 90). Y señalan que el PI, en su versión inicial, pudo haberse acercado al CONICET, pero tras su generalización posterior pasó de ser un “estímulo real a la producción en investigación científica”, a un “mero ítem salarial” (p. 90).

Finalmente, desde otra perspectiva, en el marco de una exhaustiva investigación sobre el PI, Fernanda Beigel (2019) plantea que en Argentina existen “dos ‘carreras’ de investigación que conviven con grados diversos de conflictividad” (p. 89), la del CONICET, por un lado, y la de las universidades y el PI (Proince), por el otro. Estas carreras involucran distintos tipos de legitimidad, de prestigio, de capital, y diferentes estilos de producción y circulación del conocimiento: la del CONICET, que valoriza especialmente la trayectoria en investigación y la producción científica con proyección internacionalizada (medida según indicadores bibliométricos), y la de las universidades/Proince, que privilegia la docencia como función principal de las universidades, y la producción y circulación de conocimiento con anclaje local y/o nacional (p. 93); se trataría de formas distintas de conocimiento, no necesariamente de una jerarquía.²⁸

²⁸ La existencia de tipos de investigación diversos, y por lo tanto de diferentes tipos de investigadores, ha sido objeto de otros abordajes. Comentando investigaciones internacionales acerca de la complementariedad entre enseñanza e investigación (algunas de las cuales concluyen que dicha complementariedad sería un “mito”), García de Fanelli (2019) señala la necesidad de explicitar la concepción de investigación con la que se opera. En tal sentido, distingue entre la investigación productora de nuevo conocimiento, publicada en revistas internacionales indexadas, preferentemente en inglés, y la investigación que tiene por fin la actualización de conocimientos, o investigación de cátedra, que se plasma en textos destinados a la enseñanza, o en revistas y congresos nacionales; la hipótesis de la autora apunta a que este último tipo de investigación sí sería complementario de la enseñanza (p. 67).

En lo que sigue de este capítulo, y en los capítulos siguientes, prestaremos especial atención a estos dos tipos de actores que conviven en el PI, y en las universidades: los investigadores del CONICET (y de la CICPBA), que son también docentes universitarios, y los docentes-investigadores universitarios puros. Haremos foco no solo en sus diferencias estructurales, sino también en la diversidad —y a veces oposición— de sus intereses. En palabras de Beigel (2019), con la consolidación del PI la “guerra silenciosa” entre ambos tipos de actores se trasladó a las “escaramuzas de los comités de pares y de los concursos docentes” (p. 87);²⁹ y también al contenido de la normativa, agregamos nosotros, según intentaremos mostrar en el resto de este capítulo.

Otros actores: graduados, estudiantes, gremios docentes

Ciertos actores universitarios, relevantes para el análisis de otras políticas dirigidas al sector, no parecen haber jugado un papel destacado en relación con el PI.

Los graduados “puros”, esto es, aquellos graduados que no son docentes universitarios, pero que participan en el cogobierno de muchas universidades (y en general también en sus respectivas asociaciones profesionales), son numéricamente relevantes en áreas disciplinarias tales como derecho, ciencias contables y administrativas, arquitectura, medicina, entre otras (las disciplinas aplicadas, duras o blandas, en términos de Becher), las cuales son menos afectadas por el Programa,

²⁹ Ya el sugestivo título del texto de Beigel (2019) anticipa el foco puesto en el conflicto entre ambos tipos de actores: “¿PROINCE versus CONICET? Guerra fría, convivencia pacífica y doble-agentes”; los “dobles agentes” serían los investigadores del CONICET que son docentes universitarios, y que participan en las comisiones de categorización. Contra cierto prejuicio extendido, la investigación coordinada por Beigel muestra que en general no han tendido a trasladar los “criterios CONICET” a dichas comisiones.

dado que los temas vinculados con la investigación no ocupan en general un lugar desatacado en sus agendas.³⁰

En cuanto a los estudiantes, como movimiento estudiantil organizado en agrupaciones políticas universitarias (vinculadas o no a partidos nacionales), con presencia institucional en el cogobierno como claustro, y actividad política y gremial a través de federaciones y centros de estudiantes, los temas habituales de su agenda universitaria han estado tradicionalmente alejados de las cuestiones involucradas por el PI, entre ellos: la gratuidad de la enseñanza, la selectividad en el ingreso, cuestiones de bienestar estudiantil —becas de ayuda económica, subsidios al transporte, comedor, albergues—, y el constante reclamo por aumento presupuestario; a los cuales se han incorporado, sobre todo desde mediados de la década del 90, temas del gobierno universitario, tales como las proporciones de representación en los órganos colegiados, o la modalidad directa o indirecta de elección de autoridades (lo que se ha expresado con gran repercusión pública en ocasión de varios procesos de elección de rector o de reforma estatutaria, marcadamente conflictivos).

Más allá de estas cuestiones relativamente permanentes, la política universitaria de los 90 ha merecido la atención del movimiento estudiantil, percibida de forma muy negativa en cuanto parte de una política gubernamental neoliberal (repudiada *in toto*, y no solo en relación con la universidad), diseñada por el Banco Mundial, y sumisamente aplicada por los gobernantes de turno. En esta línea, la Ley de Educación Superior de 1995, y la CONEAU (sobre todo la acreditación

³⁰ Esto vale especialmente para la investigación académica o básica; por el contrario, las actividades de transferencia o desarrollo tecnológico han merecido en más de una ocasión advertencias por parte de las asociaciones profesionales. En varios informes de evaluación, la CONEAU ha identificado la preocupación de profesionales externos a la universidad por la posible competencia desleal de la institución (utilizando los recursos del Estado) con los profesionales que la misma forma (por ejemplo, en el ámbito de las ingenierías).

de carreras de grado) y el Fomec —financiados ambos en sus inicios con un crédito del Banco Mundial—, fueron objeto de repudio explícito, incluyendo movilizaciones y tomas de facultades por parte de estudiantes en distintos puntos del país.

Ahora bien, hasta donde pudimos indagar, no hemos encontrado posicionamientos específicos del movimiento estudiantil en relación con el PI (si bien cabría esperar poca simpatía, dado su encuadramiento en la política universitaria global). Pensamos que dos factores contribuyen a explicar esta suerte de prescindencia. Por un lado, los fondos del PI provienen del Tesoro Nacional, y no de un crédito externo, con lo que el mismo no resulta directamente vinculable a organismos internacionales como el Banco Mundial (a diferencia del Fomec, por ejemplo). Por el otro, conjeturamos que el movimiento estudiantil, consciente de la heterogeneidad que caracteriza a la profesión académica, ha preferido no intervenir en un asunto polémico percibido como de interés exclusivo de los docentes, entendiendo que cualquier posicionamiento podía granjearle algunos aliados, pero seguramente enajenarle otros.

Una mención especial merece el gremialismo docente universitario (actor poco indagado, hasta donde sabemos). No parece que los gremios universitarios hayan sido consultados (al menos de manera oficial) en torno a la creación o a los cambios en el PI, y su actitud hacia el mismo fue de muy poca simpatía, tal como quedó expresado en diversos escritos y manifestaciones públicas (sin llegar a impulsar su llana eliminación); una tarea que asumieron fue brindar asesoramiento y apoyo individual a docentes que realizaban reclamos o solicitaban reconsideraciones, sobre todo durante los procesos de categorización.³¹ Si tomamos en cuenta materiales publicados por una de

³¹ En Sanllorenti (2003) se señala que la revisión de categorías llevada adelante por la SPU en 1994 (que comentamos más abajo) habría fracasado a partir de los recursos promovidos por la CONADU (recursos presentados por los docentes a título individual, cabe aclarar).

las federaciones nacionales, la CONADU,³² ya el título del documento más elaborado y específico da cuenta clara de la actitud hacia el PI, así como de la ubicación de este dentro del conjunto de las denostadas políticas de los 90: “El modelo neoliberal en las universidades nacionales: la maldición de los incentivos a los docentes investigadores”.³³ El núcleo de la postura de la federación ante el PI se sintetiza del siguiente modo:

La CONADU siempre mantuvo una postura crítica sobre los incentivos, ya que con ellos se instalaron los pagos en negro, la reforma laboral, la ruptura del nomenclador³⁴ y de la asignación por antigüedad, y se desfinanciaron las obras sociales universitarias (Sanllorenti, 2003, p. 13).

Ubicado en el contexto del modelo neoliberal, y sentada la posición ante el PI en cuanto componente de la política salarial, el documento avanza en su caracterización con respecto al conjunto de los actores universitarios, señalando que en su creación y mantenimiento participó, además del Ministerio, una élite de investigadores que buscaba autopreservarse, entre ellos los investigadores del CONICET, así como muchos funcionarios de las universidades.³⁵ Los cuestiona-

³² A partir de los años 1998/2000 se producen fracturas en el gremialismo universitario, dando lugar a tres federaciones nacionales de sindicatos de base (sindicatos correspondientes a cada universidad): la CONADU (a secas), Confederación Nacional de Docentes Universitarios; la CONADU Histórica, y la Fedun, Federación de Docentes de Universidades Nacionales.

³³ Sanllorenti (2003); otros materiales en la misma línea, pero más escuetos o menos específicos, son Fernández (2004) y CONADU (2005).

³⁴ En el citado documento se caracteriza como irrazonable la escala geométrica del incentivo frente a la escala aritmética del nomenclador, según la cual la diferencia entre el incentivo correspondiente a una categoría A y a una D es de 3,75 veces, en tanto la diferencia entre el salario de un cargo de profesor titular y uno de ayudante es de 1,8 veces.

³⁵ Cuestionando el puntaje asignado en la grilla de 1998 a los cargos de gestión, el

mientos más específicos que se realizan tienen el mismo tenor de protección de los más desfavorecidos: oposición a la recategorización masiva de 2003, que incluye la posibilidad de descenso de categoría (solo se acepta la recategorización voluntaria para promover de categoría, o la categorización inicial para ingresar al sistema); oposición a la exigencia de determinados cargos docentes mínimos para acceder a las categorías (por ejemplo, ser profesor para acceder a la categoría III); oposición a la exclusión del PI de los docentes con dedicación simple (que no pertenezcan al CONICET o la CICPBA, o que no sean becarios).

Ahora bien, la heterogeneidad de la profesión académica argentina (cuya diferenciación acentuó el PI), y los derechos, credenciales y expectativas adquiridas por los docentes, ponían en una situación difícil a la federación, generando debates internos:

A lo largo de estos años en la CONADU hemos discutido sobre qué hacer con los incentivos. Si bien tenemos compañeros que sostienen que deberían ser suprimidos tal como se los conoce en la actualidad, reconocemos que el sistema no puede eliminarse sin una fuerte recomposición de los ingresos que evite la caída de quienes están en el sistema (Sanllorenti, 2003, p. 14).

Ante esta encerrona, la consigna del gremio —la cual habría contado con acuerdo del CIN en 1998, según señala el documento— era incorporar los incentivos al salario:

La incorporación al salario como un adicional remunerativo, aun cuando persistiera la continuidad del Régimen, puede significar una mejora en la calidad de la remuneración de los docentes porque:

a) el carácter salarial obligaría a su ejecución, como ocurre con las actuales partidas de salarios, siendo su percepción mensual y obligatoria;

documento trae a cuento la comparación entre “Einstein y un rector”, que comentamos en el capítulo cuatro.

- b) contribuiría a los llamados salarios diferidos por los aportes a las obras sociales y la futura jubilación;
- c) eliminaría la posibilidad de que el monto a percibir sea variable en función de la cantidad de integrantes que tiene el sistema;
- d) disminuiría la posibilidad de que el Ministerio utilice sus fondos con discreción (Sanllorenti, 2003, p. 14).

La disminución progresiva que experimentó la proporción que representa el incentivo respecto del salario, a partir de la recomposición salarial ocurrida desde 2004, ha ido atenuando el carácter disruptivo de tal consigna.

Conflictos iniciales en torno a la categorización

Presentados los actores principales del PI, pasaremos a analizar sus acciones e interacciones. Realizadas las primeras categorizaciones de docentes y evaluaciones de proyectos entre fines de 1993 y principios de 1994, el PI comenzó a ejecutarse financieramente en abril de 1994. Según datos difundidos con entusiasmo por la SPU, la participación de los docentes era amplia: en el primer año de su implementación, todas las universidades nacionales participaban del Programa, y sobre un total de 93 105 docentes, el 16 % (14 727) estaba categorizado y el 12 % (11 199) percibía el incentivo (“Creciente participación”, 1995).³⁶ Si desagregamos estos datos según la dedicación del cargo de los docentes-investigadores involucrados, podemos constatar que del total de docentes con dedicación exclusiva, que son los que tienen mayores oportunidades de realizar tareas de investi-

³⁶ La diferencia entre estos dos porcentajes se debe a que la categorización y la inclusión en un proyecto acreditado son dos instancias diferentes. Muchos docentes sin posibilidades de incorporarse a un proyecto de investigación, se presentan igualmente a la categorización, dado que de este modo están en condiciones de incorporarse al PI en la convocatoria del año siguiente, si para ese momento encuentran un proyecto de investigación del cual participar.

gación, en 1994 el 54 % percibía el incentivo, y este porcentaje trepó al 68 % en 1995.³⁷

Para obtener esta participación, las universidades nacionales debieron conformar a marchas forzadas las comisiones categorizadoras, a fin de categorizar en tiempo récord a una gran cantidad de docentes,³⁸ y sus respectivas secretarías de Ciencia y Técnica tuvieron también que montar un complejo sistema de evaluación de proyectos a partir de jueces expertos, tanto internos como externos a la propia universidad, el cual involucraba una importante carga administrativa (búsqueda de evaluadores, y recepción y distribución de proyectos e informes a ser evaluados, entre otras tareas).

Los sucesos: CIN vs. SPU

Ya en 1994, a poco de iniciarse la implementación, surgieron los primeros problemas, referidos al elemento central y a su vez más sensible del PI: la categorización. Esta medida, a cargo de cada universidad, mostró la existencia de diferencias entre ellas en la aplicación de los criterios de evaluación acordados en el CIN (comentados en el capítulo cuatro). Esto motivó numerosas reuniones entre los secretarios de Ciencia y Técnica de las universidades, y fue recurrente tema de debate en el seno del CIN (Pechén de D'Angelo, 1996). Es así que, a partir de las solicitudes de un conjunto de universidades, las autoridades de la SPU desarrollaron durante el último trimestre de 1994 una revisión de las categorías A y B, a cargo de un Comité de Pares central,

³⁷ En 1996 y en 2000 superó el 70 %, como se consignó en una sección anterior de este capítulo.

³⁸ La posibilidad de obtener su categoría en forma automática con que contaban los miembros del CONICET y la CICPBA, no tuvo un impacto cuantitativo amplio, en el sentido de aliviar el trabajo de categorización de las universidades: según las autoridades de la SPU, de los docentes que cobraron el incentivo durante 1994, el 85 % fue categorizado por su propia universidad, y solo el 15 % optó por la categorización automática ("Creciente participación", 1995); cabe pensar que veían a la universidad como un evaluador menos severo que el CONICET.

con el fin de garantizar la homogeneidad de criterios en la asignación de categorías (“Creciente participación”, 1995; Palacios, Curti y Alonso, 1996). Esta revisión no fue aceptada por las universidades, como consecuencia de lo cual surgió la iniciativa de realizar una nueva, esta vez a cargo de la SPU y el CIN en forma conjunta, a través de la conformación de una comisión mixta. No poseemos información precisa sobre la revisión de 1994, pero podemos consignar lo señalado por las autoridades responsables del PI, en un informe acerca del mismo, en el cual comparan los resultados de esta revisión con los de la realizada posteriormente por la comisión mixta: “Las coincidencias de las dos revisiones son más importantes que las diferencias puntuales de sus resultados: ambas demuestran que la mitad de las categorías con capacidad de dirección no fueron correctamente asignadas en la categorización efectuada en cada Universidad” (Palacios, Curti y Alonso, 1996, p. 8); y ofrecen las siguientes cifras globales ilustrando su afirmación:

Cuadro 5.12. Porcentajes de categorías A y B revisadas en 1994 y 1995

	Total de revisados A y B	Categoría confirmada A y B	Categoría disminuida A y B	Categoría subida A y B
1994 (SPU)	100 %	41 %	58 %	1 %
1995 (CIN-SPU)	100 %	49 %	48 %	3 %

Fuente: Palacios, Curti y Alonso (1996).

En febrero de 1995 el CIN decidió integrar una Comisión Mixta con la SPU, con carácter asesor, cuyo objetivo era el análisis global del PI. El CIN también señalaba que la comisión podría proponer modificaciones al sistema vigente, sobre la base de la experiencia recogida en las universidades nacionales. Y en especial destacaba que se dise-

ñaría un nuevo procedimiento de categorización de docentes-investigadores, con el fin de homogeneizar los criterios con que se asignan las categorías en las universidades, procedimiento al cual adherirían las mismas a través de un convenio (CIN, RCE 43/1995).³⁹

Para marzo de 1995, transcurrido un mes desde su creación, la Comisión Mixta había realizado dos reuniones, cuyos contenidos se plasmaron en dos actas que fueron sometidas a consideración del Comité Ejecutivo del CIN (CIN, RCE 46/1995).⁴⁰ En estas reuniones se comenzó a trabajar en el análisis global del PI, y también se decidió iniciar una evaluación del proceso de categorización, para lo cual se propuso un conjunto de criterios, cuya base eran los utilizados por las universidades en oportunidad de asignar las categorías. Si bien el análisis global del PI era el objetivo central de la Comisión Mixta, la conflictiva revisión del proceso de categorización (en particular, del correspondiente a las categorías A y B), insumió prácticamente todos los esfuerzos de la misma desde su creación en febrero de 1995, hasta su disolución formal en abril de 1997.

Habiéndose enfocado la Comisión Mixta en la revisión de las categorías, en un Plenario de abril de 1995 el CIN mantuvo que el cometido de esta era llevar adelante un análisis global del PI; y en relación

³⁹ Los representantes designados por el CIN ante la Comisión Mixta fueron: Ricardo Biazzi, Héctor Cevinelli, Leónidas Cholaky Sobari, Juan Carlos Hidalgo, Graciela Lesino, Ana Pechén de D'Angelo y Ángel Plastino.

⁴⁰ Si bien no hemos podido acceder a tales actas, Ana Pechén de D'Angelo, representante del CIN ante la Comisión Mixta, realiza una enumeración de los temas abordados: "a) la definición de categorías de docentes-investigadores, b) los mecanismos de categorización y revisión, c) las comisiones evaluadoras, d) el control y gestión de los proyectos de investigación, e) la estructura y coordinación de los grupos de investigación, f) las entidades habilitadas y la acreditación de evaluadores, g) las planillas de presentación a la categorización y a los incentivos, h) las dedicaciones docentes en el marco del decreto, i) la instrumentación del programa, y j) las políticas generales del Programa de Incentivos" (Pechén de D'Angelo, 1996).

con el proceso de revisión de categorías, reafirmó su continuidad, definiendo las pautas generales que deberían orientarlo:

Se deberá iniciar el proceso de revisión de categorías contando previamente con la adhesión expresa de las Universidades, con carácter vinculante; esta adhesión deberá producirse hasta el día 10 de mayo de 1995.

Esta revisión comprenderá la totalidad de las categorías incluyendo los casos de categorización automática (miembros de la carrera del Investigador de CONICET, CICPBA, etc.). Hasta tanto el Decreto N.º 2427/93 se modifique en este sentido, se sugiere a la Comisión Mixta que considere la posibilidad de invitar a los investigadores así categorizados a que se sometan voluntariamente al proceso de revisión.

El procedimiento de revisión será realizado por comisiones por disciplinas constituidas a propuesta de la Comisión Mixta y ratificadas por el Comité Ejecutivo del CIN. La propuesta deberá ser remitida a las UUNN que adhieran a este proceso para su consideración, previo a su convalidación por el Comité Ejecutivo.

Para la integración de las Comisiones evaluadoras se contará con un Banco de Evaluadores constituido por los docentes-investigadores que propongan las Universidades, entre los que reúnan los requisitos de la categoría A.

Las revisiones se harán en base a la información actualizada que responda a los requerimientos que acuerde la Comisión Mixta y que sean superiores a los instrumentos utilizados hasta ahora, para permitir una evaluación integral en igualdad de condiciones para todos los docentes-investigadores.

(...) Se propone la creación de una Comisión de Apelación [posteriormente se la denominará "Comisión de Alzada"] que entienda en todos los aspectos que garanticen la legitimidad del procedimiento de evaluación, cuando éste haya sido cuestionado. Esta Comisión estará integrada por docentes-investigadores que, además de su

reconocida trayectoria académica, acrediten experiencia en la conducción institucional.

(...) se recomienda a la Comisión Mixta reconsiderar las disciplinas propuestas y establecer un mecanismo que garantice que la evaluación sea realizada por los pares específicos que correspondan. Esta propuesta será considerada por el Comité Ejecutivo del CIN.

Las Universidades deben comprometer su apoyo para agilizar este proceso de revisión de categorizaciones para lograr en el menor plazo su concreción (CIN, AP 180/1995, Anexo).

Junto con estas pautas generales, el Plenario aprobó un conjunto de recomendaciones específicas (propuestas por la Comisión de Investigaciones del CIN), a fin de que fuesen tenidas en cuenta por la Comisión Mixta:

- La valoración de las actividades docentes, de investigación, transferencia y gestión debe hacerse en forma integral, tal como lo prevé el Decreto 2427/93.
- Disponer los procedimientos para evitar los efectos no deseables que han surgido de la aplicación del Programa tales como: 1) la atomización de grupos de investigación y fragmentación de proyectos, vinculados a las consideraciones impuestas por el Programa para la acreditación de proyectos y la definición de categorías; 2) disminuir la disposición de los docentes-investigadores para realizar otras actividades de interés institucional cuando ellas no pueden ser acreditadas en el marco de este Programa (por ejemplo, actividades de extensión).
- (...) deberán tomarse en cuenta las actividades de planificación y gestión en la evaluación de la producción individual, de modo tal que la participación en actividades de importancia para el funcionamiento institucional no resulte en un perjuicio para el mismo.

- Ponderar positivamente, en el procedimiento de categorización, la condición del docente regular, como estímulo para la substanciación de concursos y la presentación de los docentes a éstos.
- Considerar la conveniencia de contar con una Comisión Mixta permanente para el análisis y resolución de situaciones no explícitamente previstas en el Programa. Se tenderá a homogeneizar su instrumentación hasta la consolidación de una normativa general.
- El análisis crítico del Programa deberá preservar su esencia en cuanto a que el estímulo a las actividades de investigación deberá traducirse en una mejora en las actividades docentes de grado y posgrado y evitar generar ‘escalafones paralelos’ (CIN, AP 180/1995, Anexo).

Estas observaciones del Plenario a poco de comenzar sus tareas la Comisión Mixta, ponen de manifiesto ciertos conflictos que se acentuaron con el correr de los meses. Por un lado, el CIN, como organismo con entidad propia en el seno del sistema universitario, intentaba mediar entre dos posiciones. Frente a las fuerzas fragmentadoras de muchas universidades, que enfatizaban la facultad de categorizar a sus propios docentes, el CIN intentaba impulsar una revisión homogeneizadora centralizada nacional, exhortando a las universidades a apoyar este impulso. Y frente a las tendencias de la Comisión Mixta —y más aún de las comisiones disciplinarias—, en cuanto a privilegiar criterios de evaluación “duros”, que favorecían a quienes tenían un perfil más nítido de investigadores (centralmente a la élite del CONICET), el CIN asumía la defensa de los profesores y los gestores universitarios, así como los intereses institucionales de las propias universidades, recomendando llevar a cabo una evaluación integral de los antecedentes de los docentes.⁴¹ Por el otro, podemos entrever también el

⁴¹ La tensión entre las universidades, representadas en el CIN, y el CONICET, va a estar presente a lo largo de todo el proceso de implementación del PI (tensiones de larga data, según comentamos en el capítulo tres). En un plano más general que el

inicio de tensiones entre el CIN y la SPU (cuya revisión de 1994 detectó generosidades excesivas en el otorgamiento de las categorías A y B), que se podían inferir del extraño artículo 2 del Acuerdo Plenario, que dispone “Recomendar a la Comisión Mixta que la participación en sus reuniones se limite a la de sus miembros, sin que ello signifique restricciones a la asistencia” (CIN, AP 180/1995).

Unos meses después, entre agosto y septiembre de 1995, el CIN señaló la existencia de anomalías en el funcionamiento de las comisiones disciplinarias (eran dieciocho en total), e instruyó a sus representantes ante la Comisión Mixta a abocarse a subsanarlas (CIN, RCE 55/1995); en particular, resolvió anular lo actuado por la comisión de Agronomía y conformar una nueva, solicitando además la ampliación de los dictámenes a las comisiones de Ingeniería, Psicología, Historia y Geografía, Matemáticas y Ciencias de la tierra, el agua y la atmós-

propio PI, la posición defendida por el CIN acerca de la participación de las universidades en la conformación de un Sistema Científico y Tecnológico Nacional unificado y coherente, expresaba esta tensión: “se observa que las Universidades Nacionales, con 14.517 investigadores, disponen de menos del 10% del presupuesto de Ciencia y Técnica, mientras que el CONICET, con 3.112 investigadores, dispone del 36% de dicho presupuesto”; “frente a la insuficiencia presupuestaria, es poco racional la superposición entre las funciones de promoción y de ejecución que ejerce doblemente el CONICET, teniendo en cuenta que la mayor parte de las investigaciones se realizan en el ámbito de las Universidades Nacionales. Esta doble función resta eficiencia al sistema científico-tecnológico en su conjunto”; “debe propenderse a la integración del sistema científico-tecnológico universitario, reservando al CONICET la promoción de las actividades científicas y tecnológicas y a las Universidades Nacionales su ejecución. En este contexto, la Secretaría de Ciencia y Técnica (Secyt), a través del CONICET u otras agencias de promoción, podría fijar las prioridades, impulsando las áreas que considere estratégicas y evaluando la calidad de las actividades promovidas, reestructurando así su propio rol en el sistema científico-tecnológico. Su papel como institución que avala y garantiza los niveles de excelencia de las investigaciones en general es indelegable” (CIN, AP 151/1994). Estas afirmaciones, realizadas por los rectores, prefiguran los argumentos que llevarán a la creación, en 1996, de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, cuando Juan Carlos Del Bello, a cargo de la SPU en 1994, haya pasado a ser el responsable de la Secyt.

fera (CIN, RCE 57/1995). Además, tomó posición frente a eventuales evaluadores excesivamente severos, que podrían dejar fuera del PI a algunos de los docentes bajo revisión:

Sólo podrán considerarse fuera del Programa de incentivos aquellos docentes que no sean graduados universitarios ni estén capacitados por su formación para participar en el proyecto. Quienes cumplan con estos dos requisitos tendrán como mínimo la categoría D (CIN, RCE 57/1995).

Que las anomalías detectadas en el proceso de revisión estaban acompañadas por cierta ebullición entre los académicos (a muchos de los cuales las comisiones disciplinarias no les habían asignado ninguna categoría), puede ser inferido de la preocupación del CIN por señalar que solo una vez concluido el proceso de evaluación de las categorías A y B —cuando todos los docentes involucrados hayan sido considerados—, se deberían dar a conocer los resultados a las universidades y a los interesados, y se habilitaría entonces la actuación de la Comisión de Alzada, a fin de atender las apelaciones (CIN, RCE 59/1995). Todavía en septiembre de 1995 el CIN confiaba en poder extender la revisión al resto de las categorías, por lo que resolvió encomendar a la Comisión Mixta el diseño de un procedimiento ágil que permitiera, con la ampliación de las comisiones que fuese necesaria, la evaluación de las categorizaciones C y D, de modo tal que estuviese concluida para el 30 de noviembre de ese año (CIN, RCE 59/1995). Y también en septiembre de 1995 comenzó un contrapunto entre el CIN y la SPU —que duraría varios meses— a partir del reiterado reclamo del CIN a la SPU en cuanto a liquidar el incentivo de acuerdo con la categoría de origen, hasta tanto no hubiese concluido el proceso de revisión, incluidas las apelaciones (CIN, RCE 59/1995; AP 193/1995 y AP 198/1995).⁴²

⁴² Este contrapunto por asuntos económicos perduró, como se manifiesta en la

En octubre de 1995 se hicieron explícitos en el seno del CIN los descontentos frente a la revisión, con rectores y consejos superiores que hacían causa común con sus docentes, a los que consideraban injustamente reevaluados: “varias Universidades, a través de sus Consejos Superiores, y otras por sus Rectores aquí presentes, han manifestado su desacuerdo con los resultados de la recategorización” (CIN, AP 193/1995). Ante lo cual el CIN intentó nuevamente mediar, y promover un intercambio más fluido entre las nuevas comisiones revisoras y los categorizadores originales de las universidades: solicitó a la Comisión de Investigaciones del CIN la convocatoria a una reunión de secretarios de Ciencia y Técnica de las universidades con la Comisión Mixta y con los coordinadores de las comisiones disciplinarias (CIN, AP 193/1995), y pidió a las universidades el apoyo explícito para el eficaz funcionamiento de la Comisión de Alzada, informando acerca de los criterios de evaluación que siguió cada una, y facilitando la asistencia de los integrantes de las comisiones evaluadoras originales cuando estos fuesen convocados por la Comisión de Alzada (CIN, AP 198/1995). El CIN desistió además de llevar adelante la revisión de las categorías C y D en los plazos previstos (antes del 30 de noviembre), y definió posponerla hasta la finalización del procedimiento con las A y B (CIN, AP 193/1995).

La disconformidad de muchos académicos con la revisión de su categoría se expresó no solo en presentaciones individuales ante la Comisión de Alzada, sino que también algunas universidades realizaron presentaciones institucionales ante la misma, anexando resoluciones dictadas por sus respectivos consejos superiores. Ante esto, el CIN decidió devolver dichas presentaciones, recordando que la Comisión de Alzada (cuyos miembros fueron designados por las propias

solicitud que hace el CIN a la SPU reclamando la partida presupuestaria prevista para el funcionamiento administrativo del PI, según lo establece su decreto de creación (anexo III punto 1.a.), no recibida en el año 1996 (CIN, AP 238/1997).

universidades) estaba habilitada únicamente para los propios interesados, y recordando también que, según el decreto de creación del PI, las universidades nacionales son las que tienen la decisión definitiva sobre la asignación de categorías a sus propios docentes (CIN, AP 198/1995). En este punto, a fines de noviembre de 1995, podemos fijar la fecha real del fracaso definitivo del proceso de revisión de categorías A y B, cuando una parte de las universidades desconoció abiertamente la legitimidad de lo resuelto por comisiones conformadas por ellas mismas. No obstante, la fecha formal demoraría más de un año, cuando estuvo firme la voluntad de la SPU de reformular el PI, tornando abstracta la revisión:⁴⁵

Visto el actual estado de aplicación del Programa de Incentivos normado por el Dto. N.º 2427/93. Y considerando: que oportunamente este Consejo había iniciado una evaluación de las categorizaciones realizadas por las Universidades Nacionales, que esa etapa no fue concluida, y quedó en suspenso atento la decisión de la Secretaría de Políticas Universitarias de revisar y eventualmente modificar los anexos del decreto mencionado, manteniendo entre tanto, a los efectos de la liquidación del incentivo, las categorías asignadas en origen, que por tanto se ha tornado innecesaria la conclusión de la evaluación iniciada, y abstractas las cuestiones pendientes, tal como lo ha resuelto la Justicia Federal, por ello, el Consejo Interuniversitario Nacional acuerda: Art. 1º: Dar por concluidas las tareas de la Comisión de Alzada y de las Comisiones evaluadoras, dejando sin efecto la resolución C.E. N° 43/1995 [de constitución de la Comisión Mixta] y concordantes (CIN, AP 239/1997).

Más allá del frustrado desempeño de la Comisión Mixta, y de las tensiones entre el CIN y la SPU en torno al PI (que persistirían), el CIN

⁴⁵ Las quejas ante la revisión llegaron a plasmarse en presentaciones judiciales, según nos informara un entrevistado.

se mostró siempre como un fuerte defensor del mismo, y remarcó enfáticamente sus efectos positivos y la necesidad de mantenerlo en su esencia original, si bien con mejoras en su diseño e implementación. Sirvan como ejemplo las siguientes declaraciones, que matizan las resoluciones referidas a la conflictiva revisión, y parecen expresar cierto temor a que la escalada de dicha conflictividad pusiese en riesgo la continuidad misma del PI:

su aplicación efectivamente ha promovido la integración de las tareas docentes y de investigación y vinculación universitaria, siendo necesario que se garantice su continuidad, [no obstante lo cual], tal como lo ha dicho este cuerpo en otras oportunidades, y aceptado la Secretaría de Políticas Universitarias, podría optimizarse su aplicación, introduciendo algunas reformas que lo hagan más operativo (CIN, AP 198/1995).

[El CIN] reivindica la importancia y el impacto positivo que el Programa de Incentivos (Dto. N.º 2427/93) ha tenido en el funcionamiento del sistema universitario y el desarrollo del conocimiento (CIN, AP 216/1996).

Los resultados: asimetrías

A partir de la disconformidad manifestada por varias universidades con los resultados de la revisión de categorías A y B realizada por la Comisión Mixta en 1995, podemos inferir que el proceso de implementación del PI no fue homogéneo en el conjunto de las universidades. Intentaremos aproximarnos a esta cuestión realizando un análisis cuantitativo comparado de los resultados de la revisión de 1995 en dos instituciones muy diferentes: una universidad “cosmopolita”, antigua, con oferta educativa amplia y fuerte tradición en la investigación, diferenciada según áreas, y una universidad “regional”, de creación relativamente reciente, menor tradición en la investigación o incorporación de grupos de investigación prove-

nientes de otras universidades.⁴⁴ Dado que nuestro interés no está puesto en evaluar universidades determinadas, sino en mostrar la variabilidad institucional en la implementación del PI (la importancia del establecimiento, en términos de Clark), no identificaremos a las instituciones, por lo cual no presentaremos números absolutos,⁴⁵ sino solo porcentajes.⁴⁶

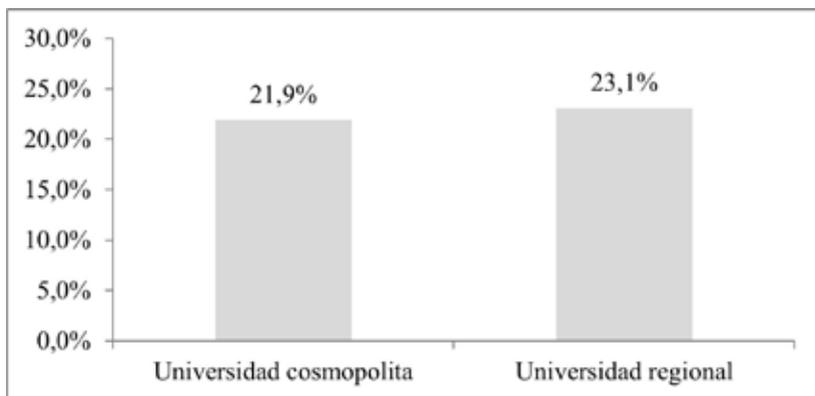
En el Gráfico 5.2 podemos ver que ambas universidades poseen una pirámide de categorías similar, una vez realizada la categorización original (a cargo de cada institución), al menos en lo que respecta a la proporción de categorías A y B sobre el total de categorías de sus docentes. Esto es, si fuese cierto que en alguna de las dos universidades las categorías A y B hubiesen sido asignadas en forma laxa (según las acusaciones antes citadas), lo fueron por diferencias en la severidad de la evaluación para dar por cumplidos los requisitos correspondientes a dichas categorías, pero no por un otorgamiento masivo de las mismas.

⁴⁴ Tomamos esta denominación de la clasificación de universidades realizada por Carullo y Vaccarezza (1997).

⁴⁵ Con la única salvedad siguiente: el número de incentivados (también el de categorías A y B) en la universidad cosmopolita es aproximadamente cuatro veces mayor que en la universidad regional.

⁴⁶ La fuente utilizada para esta comparación es el Directorio de Proyectos de Investigación 1995 (versión en papel) elaborado por el PI, el cual contiene un anexo con los nombres de los docentes cuya categoría original A o B fue revisada en 1995, clasificados por universidad, consignando la categoría asignada por la comisión revisora; en el cuerpo del directorio figura la categoría obtenida en 1994 por los directores de proyectos (predominantemente con categoría A o B), según fuera asignada en su origen por la propia universidad. Como comentamos en la sección anterior de este capítulo, esta revisión a cargo de la Comisión Mixta fue dejada sin efecto.

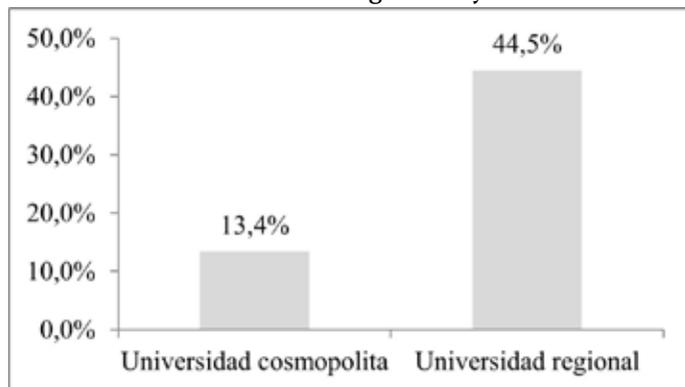
Gráfico 5.2. Proporción de categorías A y B en la pirámide total de categorías



Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

Ahora bien, realizada la revisión de categorías en 1995 a cargo de la Comisión Mixta CIN-SPU, en el Gráfico 5.3 podemos observar que existe una fuerte variación entre ambas universidades en el porcentaje de categorías A y B modificadas en dicha revisión: reducido en la universidad cosmopolita y alto en la regional.

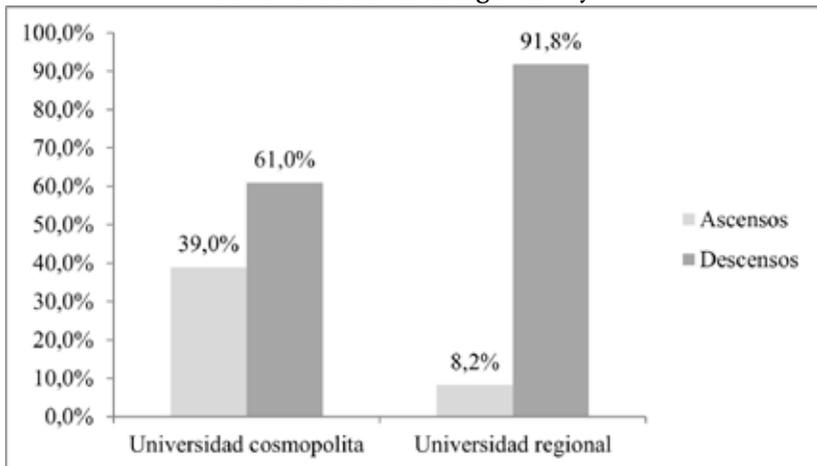
Gráfico 5.3. Proporción de categorías A y B modificadas sobre el total de categorías A y B



Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

El Gráfico 5.4 muestra que, además de una variación entre ambas universidades en la proporción de los cambios, existe una fuerte variación en el sentido de los mismos: si bien en ambos casos predominan los descensos, en la universidad cosmopolita son algo más del 60 % del total de cambios, en tanto en la regional esa proporción supera el 90 %.

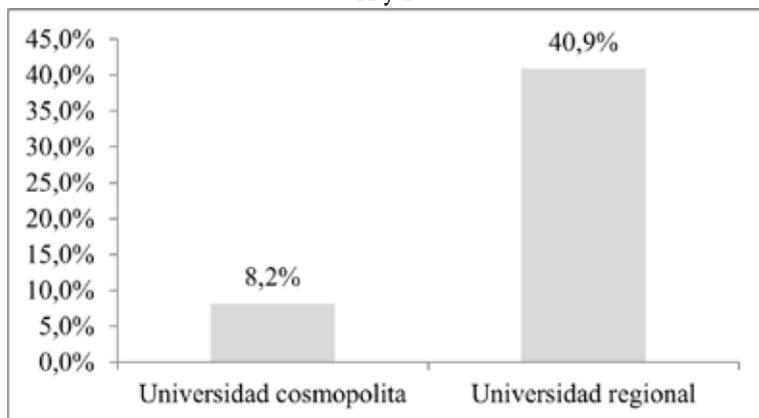
Gráfico 5.4. Proporción de ascensos y descensos sobre el total de cambios de las categorías A y B



Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

En el Gráfico 5.5 podemos ver qué proporción del total de categorías A y B son cuestionadas a la baja por la revisión de 1995: menos del 10 % en la universidad cosmopolita, más del 40 % en la regional.

Gráfico 5.5. Proporción de descensos sobre el total de categorías A y B



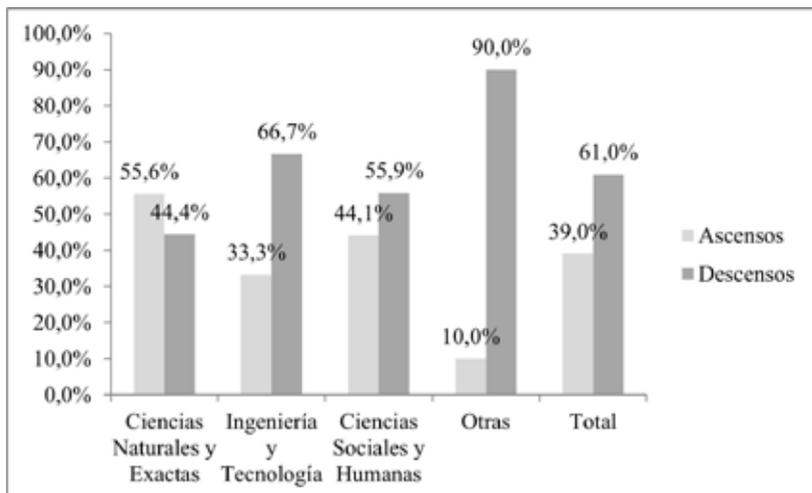
Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

Los gráficos 5.6a y 5.6b nos permiten aproximarnos a la influencia de la variable disciplinaria⁴⁷ en los cambios de categoría resultantes de la revisión de 1995,⁴⁸ tomando el total de cambios como base de los porcentajes. Contrariamente a lo que podría sugerir cierto estereotipo, en ninguna de las dos universidades el máximo de descensos en relación con el total de cambios se da en las ciencias sociales y humanas.

⁴⁷ Dada la disponibilidad de los datos, solo hemos podido considerar las grandes áreas disciplinarias que utiliza el PI como criterio de clasificación, y no las disciplinas individuales.

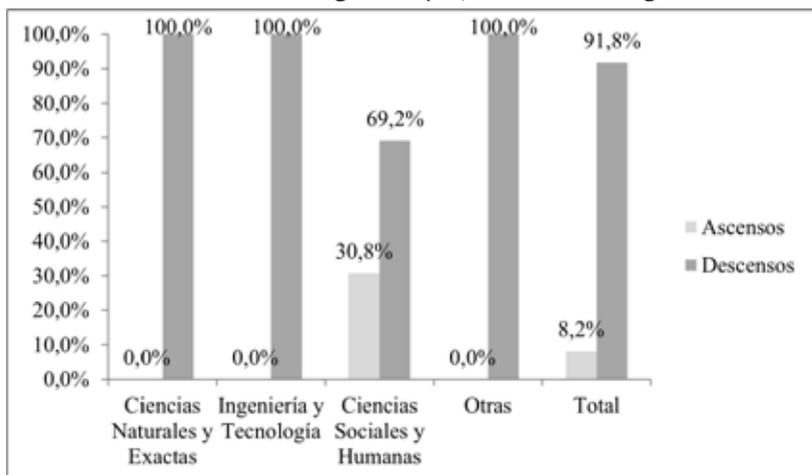
⁴⁸ Dada una mayor especialización disciplinaria en la universidad regional, consideramos de forma desagregada solo las tres grandes áreas en las que son comparables, y agrupamos en “otras” las áreas de ciencias agrarias y ciencias médicas.

Gráfico 5.6a. Ascensos y descensos según área sobre el total de cambios de categoría A y B, universidad cosmopolita



Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

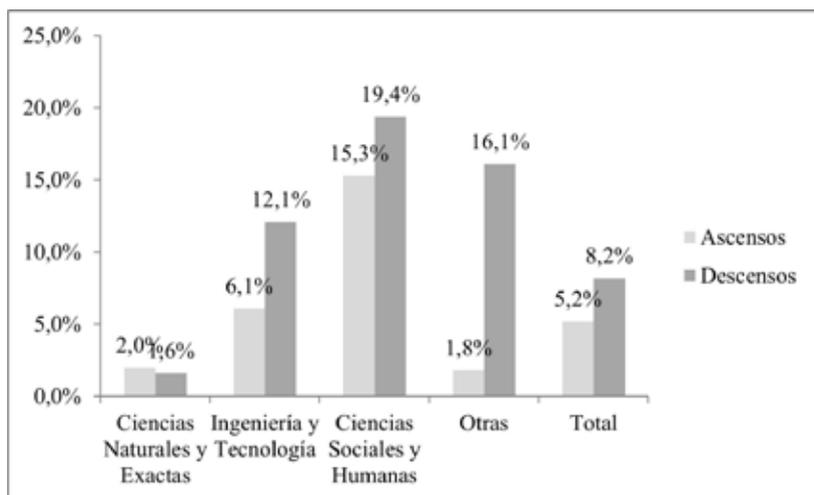
Gráfico 5.6b. Ascensos y descensos según área sobre el total de cambios de categoría A y B, universidad regional



Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

Los gráficos 5.7a y 5.7b permiten considerar la influencia de la variable disciplinaria en los cambios de categoría resultantes de la revisión de 1995, tomando ahora el total de categorías A y B como base de los porcentajes. Aquí hay un cierto estereotipo que sí se confirma: en ambos casos el mínimo de descensos se da en las ciencias naturales y exactas; a esto hay que agregar que en la universidad cosmopolita el porcentaje de descensos es insignificante. En cuanto al máximo de descensos, no hay coincidencia entre ambas instituciones: mientras que en la universidad cosmopolita se da en las ciencias sociales y humanas, en la regional se produce en ingeniería y tecnología.

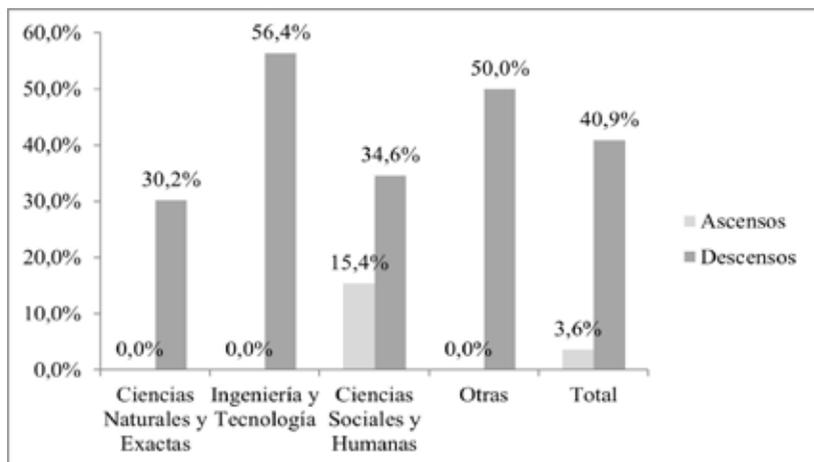
Gráfico 5.7a. Ascensos y descensos según área sobre el total de categorías A y B, universidad cosmopolita⁴⁹



Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

⁴⁹ En este cuadro y en el siguiente, la distribución de los totales de categorizados A y B según las grandes áreas de conocimiento fue hecha tomando las proporciones correspondientes al año 1996, dado que las estadísticas publicadas por el PI no presentan datos desagregados por área para 1995.

Gráfico 5.7b. Ascensos y descensos según área sobre el total de categorías A y B, universidad regional



Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

En el Cuadro 5.13 podemos ver la amplitud de los cambios, ascensos y descensos, medida por la distancia entre las categorías en que se producen: la amplitud del cambio sería más reducida cuando involucra una distancia de una categoría (hacia arriba o hacia abajo), y mayor cuando involucra dos categorías. Aproximadamente entre el 70 % y el 95 % de los cambios (ascensos o descensos) involucra una distancia de una sola categoría: el ascenso mayoritario es de B a A, y el descenso mayoritario es de B a C; no obstante, existe un cierto porcentaje de descensos más pronunciados, de dos categorías: un 8 % de B a D en la universidad cosmopolita, y un 15 % en la universidad regional, 4 % de A a C y 11 % de B a D.

Cuadro 5.13. Amplitud de los ascensos y descensos

Universidad	Ascensos			Descensos		
	B/A	C/B	A/B	A/C	B/C	B/D
Cosmopolita	95,7 %	4,3 %	22,2 %	0,0 %	69,4 %	8,3 %
Regional	75,0 %	25,0 %	11,1 %	4,4 %	73,3 %	11,1 %

Fuente: elaboración propia con base en SPU (1995).

Sintetizando la información presentada, podemos afirmar que:

- Las dos universidades seleccionadas presentan importantes diferencias en la aplicación de los mismos criterios de evaluación cuando el proceso de categorización estuvo a su cargo.
- Estas diferencias en el proceso de categorización parecen indicar que la universidad regional fue menos severa en el otorgamiento de categorías altas que la universidad cosmopolita, si damos crédito a lo actuado por las comisiones revisoras.
- Las diferencias entre las comisiones categorizadoras originales conformadas por cada universidad y las comisiones revisoras nacionales, son algo mayores en las áreas de ciencias sociales y humanas y de ingeniería, y algo menores en ciencias naturales y exactas (en esta área, en la universidad cosmopolita, las diferencias son mínimas).

Si bien no es posible extrapolar con rigor los resultados de esta comparación a grupos de instituciones, si agregamos la información analizada en la sección anterior en cuanto a la cantidad de quejas de universidades acerca del funcionamiento de la Comisión Mixta CIN-SPU (conformada por ellas mismas), así como la evaluación global realizada por la SPU y publicada en su boletín oficial (Palacios, Curti y Alonso, 1996), podemos hipotetizar que la variación institucional en la aplicación de los criterios de evaluación comunes aprobados por el CIN fue relativamente extendida.

Hacia la reformulación del Programa

El análisis de la evolución del PI durante los dos primeros años de ejecución, y la experiencia de las dificultades para encarrilar el tema de la categorización (a cargo de cada universidad, recordemos) tras los dos frustrados intentos de revisión (el segundo en conjunto con el CIN), convencieron a las autoridades de la SPU de la necesidad de su reformulación. Así, entre 1996 y 1997, en parte en solitario (sin con-

sultas sistemáticas con el CIN), y en parte buscando la legitimación de un organismo de consulta como el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), la SPU emprendió una tarea que culminará en 1997 en una nueva normativa integral para el PI.

Primeros diagnósticos de la SPU

Como vimos anteriormente, ya en 1995 estaba presente la idea, tanto en la SPU como en el CIN —y, por lo tanto, en las universidades—, de introducir modificaciones en el PI, como resultado de la evaluación de su implementación durante el primer año (este era el objetivo original de la Comisión Mixta). Sintéticamente, el diagnóstico que hizo la SPU sobre el PI identificaba los siguientes problemas principales surgidos de su implementación:

- La gran disparidad de criterios en la asignación de categorías entre las universidades, en particular, una extendida laxitud en el otorgamiento de las categorías más altas.⁵⁰
- El análisis de la evolución cuantitativa del PI entre 1994 y 1996 mostraba un preocupante achatamiento de la pirámide de categorías, medido por la proporción decreciente de las categorías A y B respecto de las C y D; esto había generado dos efectos, que amenazaban la calidad de la investigación promovida por el PI: 1) en ciertas universidades y en ciertas disciplinas había sido necesario autorizar a dirigir proyectos a docentes-investigadores con categoría C y aún D; 2) se había incrementado el número de proyectos dirigidos por cada docente investigador con categoría A o B.
- Los datos también mostraban una disminución en la proporción de docentes-investigadores con dedicación exclusiva, respecto de aquellos con dedicación semiexclusiva o simple, entre los participantes en el PI.

⁵⁰ Este fue el tema de la sección anterior.

Los cuadros 5.14 y 5.15 reflejan el diagnóstico citado:

Cuadro 5.14. Proporción de categorizados C y D respecto de categorizados A y B. Años 1994, 1995 y 1996

	A + B	C + D	Total	Proporción de C y D respecto de A y B
1994	3503	7696	11 199	2,20
1995	4166	11 734	15 900	2,82
1996	4820	15 180	20 000	3,15

Fuente: Palacios, Curti y Alonso (1996).

Cuadro 5.15. Porcentaje de incentivados según dedicación docente. Años 1994, 1995 y 1996

	Incentivados con dedicación exclusiva	Incentivados con dedicación semiexclusiva	Incentivados con dedicación simple
1994	55,3%	24,8%	19,9%
1995	52,5%	26,8%	20,8%
1996	51,0%	27,9%	21,1%

Fuente: elaboración propia con base en Palacios, Curti y Alonso (1996).

La conclusión que extraían los responsables del PI era que el total de categorizados existente en 1996, más de 26 000, excedía con holgura a los aproximadamente 15 000 investigadores universitarios “reales” mencionados en el decreto de creación: el PI había querido identificar y estimular a estos, pero no “inventar” a los más de 10 000 que los separan de aquellos.⁵¹ Un efecto no deseado de las medidas

⁵¹ En esta línea, Fernández Berdaguer y Vaccarezza (1996) señalan lo siguiente (no consignan fuentes específicas): “Aunque el objetivo del Programa fuera la expan-

implementadas habría sido que se incorporó al PI una masa de docentes de categorías bajas (con relativamente escasos antecedentes), y baja dedicación docente (muy probablemente con una ocupación extraacadémica como ocupación principal), a los cuales la SPU no percibía como idóneos para llevar a cabo tareas de investigación relevantes. Ante el persistente retraso de los salarios docentes —venidos a pique en la segunda mitad de la década del 80 y congelados desde los primeros años de la del 90—, las autoridades de la SPU temían que el incentivo, diseñado como un plus salarial para los investigadores activos, se convirtiese en una suerte de recomposición relativamente generalizada de los alicaídos sueldos universitarios.

El dictamen del CNES

A partir del conjunto de problemas detectados, las autoridades de la SPU se propusieron llevar adelante una reformulación del Programa de Incentivos. En la primera mitad de 1996 se elaboró en el ámbito de la SPU un proyecto de manual de procedimientos, el cual habría de sustituir a la normativa contenida en los anexos del decreto de creación. La SPU elaboró este proyecto en relativo aislamiento, excepto por la consulta a la que sometió un borrador del mismo, ya en 1996, ante el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), un organismo consultivo, independiente del gobierno nacional, encargado de asesorar al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en los temas que involucran a la educación superior.⁵² Naturalmente, esto incrementó

sión de la comunidad de investigación de las universidades, debe entenderse que dicha expansión no estaba prevista para un primer período de su aplicación. En efecto, el monto asignado para el primer ejercicio parecería haber sido calculado sobre la base de las magnitudes estimadas de investigadores claramente pertenecientes al sistema de investigación. Sea porque existiera una ‘comunidad subterránea’ o una cantidad ‘potencial’ de investigadores que rápidamente pudieron explicitar sus funciones en la universidad (...), la demanda de solicitudes de incentivos y su aprobación superó los cálculos iniciales” (pp. 256-257).

⁵² El CNES estaba integrado por un conjunto plural de personalidades destacadas

las tensiones con el CIN en torno al PI, dado que las universidades venían reclamando desde largo tiempo atrás participar en un grupo de trabajo conjunto con la SPU a fin de introducirle modificaciones. Es probable que la frustrada experiencia de trabajo conjunto en el seno de la Comisión Mixta haya impulsado a la SPU a avanzar en forma solitaria con el proyecto, y posponer la consulta formal al CIN para cuando este hubiese tomado forma (a satisfacción de la propia SPU).

El CNES elaboró un dictamen con comentarios y propuestas sobre el borrador de manual de procedimientos que la SPU sometiera a su consulta. El organismo identificaba en líneas generales los mismos problemas que los detectados por las autoridades de la SPU. El dictamen remarca el “alto grado de adhesión de los docentes a dicho Programa” (CNES, 1996),⁵³ y propone no solo su continuidad, sino también un incremento de los fondos destinados al mismo; destaca, además, la necesidad de que la reformulación en marcha “preserve los aspectos esenciales del Programa, profundizando su carácter selectivo y su directa relación con la calidad de las actividades que se quieren alentar”.

En relación con las instancias de evaluación, el CNES tomaba posición en favor de centralizar la evaluación de investigadores y proyectos en una instancia nacional, con representación de las universi-

del ámbito académico, científico y tecnológico. Creado en 1993, entre ese año y 1998, emitió un total de doce dictámenes, que abarcan los temas centrales de la reforma de la educación superior emprendida en la década del 90 (una síntesis de la labor realizada por el CNES puede leerse en Cantini, 1998). Eran miembros del CNES en agosto de 1996, cuando se emite el dictamen acerca del Programa de Incentivos: Máximo Julio Abbate, Juan Carlos Agulla, María Cristina Añón, José Luis Cantini, Alberto Enrique Cassano, Daniel Chudnosky, José Luis De Imaz, Carlos A. Floria, Gregorio Klimovsky, Fernando Martínez Paz, Emilio Fermín Mignone, Martín Enrique Piñeiro, Juan Carlos Pugliese, Elena Malvina Rojas Mayer, Diana Susana Rolandi, Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti Fanfani (una síntesis de sus trayectorias puede consultarse en “Quiénes conforman”, 1994). Varias de estas personas, más allá de su apoyo a ciertos aspectos de la política universitaria de la época, no compartían en absoluto la orientación general del gobierno del entonces presidente Menem.

⁵³ Las citas entrecomilladas de esta sección corresponden al texto del dictamen.

dades y de la SPU, y con el asesoramiento de comités de expertos del máximo nivel.⁵⁴ Y en cuanto a los criterios de evaluación, el CNES remarcaba la impronta investigativa que debía tener el PI, relativizando la ponderación de las actividades de docencia y de gestión (punto de conflicto, tanto en la normativa original, como en la reformulación). Así, el dictamen afirma que:

no hay razones para que exista una directa correspondencia con las categorías docentes, puesto que a éstas puede accederse por méritos muy legítimos, pero no relacionados con la investigación y desarrollo.

y concluye en forma contundente:

la reglamentación final debe dejar en claro que el incentivo es un 'premio' de carácter no permanente, destinado a promover la investigación científica y técnica por parte de los docentes universitarios, y no una mejora salarial o estímulo a la docencia y la gestión, aspectos que ciertamente merecen tener compensación, pero por la vía de otros mecanismos alternativos.

Más allá de cuestiones relativamente menores, el CNES expresó su acuerdo general con el proyecto de manual de procedimientos elaborado por la SPU.

La aprobación e implementación del Manual de 1997

Hasta aquí hemos recorrido el camino desde arriba, considerando la iniciativa de la SPU y la consulta con el CNES en 1996. Alterando parcialmente el orden cronológico (ya que retornaremos a 1995), recorreremos ahora el camino desde abajo, considerando los reclamos de participación de las universidades (canalizados a través del CIN), antes y después de la reformulación del PI.

⁵⁴ En particular, el CNES destacaba la importancia de que la asignación de las tres categorías más altas, de las cinco previstas en el borrador, correspondiera a la instancia central (el *Manual* finalmente aprobado asignó a la instancia nacional central el otorgamiento de solo las dos categorías superiores).

Ya desde el momento en que se conformó la Comisión Mixta CIN-SPU, en febrero de 1995, el CIN pretendía que esta comisión no se restringiese a la revisión del proceso de categorización, sino que se abocara al análisis global del PI, cosa que no ocurrió.

En la misma línea, en noviembre de 1995 el Plenario del CIN encomendó a su Comité Ejecutivo la conformación de un grupo de trabajo con el fin de elaborar una propuesta de modificación del PI, a aplicarse en 1996, previo acuerdo de la SPU, y convocó a las universidades nacionales a que enviaran sugerencias (CIN, AP 198/1995).

Más de medio año después, en julio de 1996, cuando ya la SPU había elaborado un borrador avanzado de lo que sería el *Manual de Procedimientos* de 1997, y lo había sometido a la consulta del CNES (el dictamen del CNES se publicó en agosto de 1996), el Plenario del CIN, desconociendo —intencionalmente o no— tal borrador, encomendó a los secretarios de Ciencia y Técnica de cuatro universidades (Buenos Aires, Río Cuarto, San Juan y Sur), la elaboración de una propuesta de modificación de la normativa del PI, y al presidente del CIN que elevase a la SPU el ofrecimiento de llevar a cabo un trabajo conjunto de análisis del mismo (CIN, AP 216/1996).

Transcurrido bastante más de otro medio año, en abril de 1997, el Plenario del CIN recordaba que:

se ha manifestado en diversas oportunidades sobre su interés en participar en la redacción de los nuevos anexos que hacen al Programa, [no obstante lo cual] hasta la fecha no ha podido contar con el material de trabajo que se encuentra a estudio de la Secretaría de Políticas Universitarias y de la Secretaría de Ciencia y Técnica, ambas del Ministerio de Cultura y Educación (CIN, AP 238/1997).

en consecuencia, acordó

reiterar a la Secretaría de Políticas Universitarias la vocación de participar en la discusión de la elaboración de los anexos del Decreto N°

2427/93, solicitando a tal fin información sobre las pautas que ya se hayan elaborado (CIN, AP 238/1997).

Llegado agosto de 1997, el Plenario del CIN se quejaba amargamente de haber recibido de la SPU el nuevo *Manual de Procedimientos* como un documento completo, a pesar de haber solicitado numerosas veces a la SPU participar en un trabajo conjunto. Ante el hecho consumado, decidió encomendar a la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte el análisis de dicho documento (estableciendo que el resultado de tal análisis habría de ser puesto a consideración de un Plenario Extraordinario), y solicitar al Ministerio de Cultura y Educación que suspendiese toda acción referida al PI, hasta tanto el CIN se expidiera sobre el documento recibido (CIN, AP 255/1997).

Analizado por la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte el documento enviado por la SPU, en octubre de 1997 el Plenario del CIN aprobó un *Manual de Procedimientos* que recogía las modificaciones introducidas por dicha comisión, y lo envió a la SPU para que tomase conocimiento (CIN, AP 259/1997).⁵⁵

Finalmente, en diciembre de 1997, ya aprobado el *Manual de Procedimientos* definitivo por resolución ministerial, el Plenario del CIN decidió, no obstante la escasa comunicación previa por parte del Ministerio, ocupar los espacios que allí se le asignaban: designó a sus representantes ante la Comisión Asesora del Programa,⁵⁶ a los siete miembros de la Comisión Nacional de Categorización, y aprobó la grilla que se utilizaría para la asignación de categorías.⁵⁷ Pero también procuró hacer oír su descontento, encomendando al Comité Ejecutivo

⁵⁵ El anexo de este Acuerdo contiene el *Manual* aprobado por el CIN.

⁵⁶ Uno de los dos representantes designados por el CIN ante esta comisión fue el entonces rector de la UBA, Oscar Shuberoff, perteneciente a la UCR en la oposición, y activo antagonista universitario del gobierno justicialista en los años 90.

⁵⁷ Posteriormente el CIN aprobó la versión definitiva de la grilla, que tendría vigencia para la asignación de todas las categorías (CIN, AP 277/1998).

que gestionase ante el Ministerio un conjunto de modificaciones al *Manual* propuestas por la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte, esto es, el *Manual* aprobado por el CIN en el Plenario antes citado (CIN, AP 265/1997).

Hasta aquí hemos reseñado las tensiones entre el CIN y la SPU en torno al proceso de reformulación del PI. Veamos ahora algunas de las principales diferencias de contenido acerca de la normativa, aspectos “formales y conceptuales”, según el Plenario, “diferencias de fondo” entre las universidades y el Ministerio, según la Comisión específica del CIN (CIN, AP 265/1997):⁵⁸

Las universidades rechazaban la exclusión del PI de los docentes con dedicación simple, y de aquellos que aspirasen a ingresar a la categoría V con más de 35 años,⁵⁹ tal como consigna el *Manual*.

Las universidades proponían que las comisiones de pares estuviesen integradas por un número igual de representantes de todas las universidades, en tanto el *Manual* establece que sean conformadas por las comisiones de categorización a partir del banco de evaluadores, sin establecer otro requisito que la representación plural según regiones.

- Las universidades proponían que las costas de eventuales apelaciones judiciales por parte de docentes disconformes con la categoría asignada corriesen por cuenta del Ministerio, lo que no está establecido en el *Manual*.⁶⁰

⁵⁸ El Anexo II del Acuerdo Plenario 265/1997 contiene el dictamen de la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte, en el cual se puntualizan y fundamentan las diferencias existentes entre el *Manual* propuesto por el CIN, y el definitivamente aprobado por el Ministerio.

⁵⁹ La resolución SPU N.º 11 – SCT N.º 21/1998 del 20 de febrero de 1998 autoriza por única vez la incorporación al PI de aquellos docentes mayores de 35 años que, formando parte de proyectos de investigación acreditados, obtengan la categoría V.

⁶⁰ Es probable que el CIN tuviese muy presentes los reclamos judiciales realizados durante el conflictivo y finalmente trunco proceso de revisión de categorías de 1995.

- También proponían que se evaluaran además las actividades docentes, y no solo los avances y resultados del proyecto de investigación, como prevé el *Manual* (la única referencia a la docencia en el *Manual* consiste en acreditar 120 horas de clase en el año).
- Las universidades cuestionaban que el *Manual* defina el mismo monto de incentivo para las categorías III y IV, con responsabilidades muy diferentes (la III habilita a dirigir proyectos).
- Asimismo, cuestionaban que el *Manual* establezca como una facultad de la SPU la fijación de los montos que implica la administración del PI; proponían que los gastos de administración figuraran en una partida presupuestaria aparte, correspondiéndole el 20 % a la SPU y el 80 % a las universidades.
- En su persistente rivalidad con el CONICET, las universidades cuestionaban dos puntos: que el *Manual* exija evaluadores externos solo a las universidades (y no a organismos como CONICET, CICPBA o la Agencia), y que como evaluadores iniciales⁶¹ para otorgar la categoría más alta (la I), reconozca no solo a los docentes que obtuvieron la categoría A en la categorización anterior, sin que fuese cuestionada por las revisiones de 1994 y 1995,⁶² sino también a quienes obtuvieron la categoría A en forma automática (investigadores superiores y principales de CONICET y CICPBA).

⁶¹ Se trata de una disposición transitoria del *Manual*, para poner en marcha el nuevo proceso de categorización.

⁶² Como vimos, la revisión de 1994 estuvo a cargo de la SPU, en tanto la de 1995 se desarrolló en forma conjunta entre el CIN y la SPU, ambas fracasadas. Resulta interesante consignar la siguiente frase del dictamen, que marca un distanciamiento con aquel proceso de revisión: “Teniendo en cuenta que el CIN dejó sin efecto el proceso de revisión, este artículo [referido a la categorización inicial de los primeros I] se reduciría a los categorizados automáticamente y a los confirmados por la SPU y además implicaría una nueva e innecesaria categorización automática por dos años” (CIN, AP 265/1997, Anexo II).

- Había un punto relevante que el Comité no mencionaba, en el que las universidades discrepaban con el *Manual*, pero también entre ellas, referido a las pautas de categorización.⁶³ El *Manual* establece que para acceder a las categorías I y II se requiere haber alcanzado el cargo de profesor (titular, asociado o adjunto) por concurso, lo que excluía a muchos jóvenes investigadores con importantes antecedentes en investigación, pero que no podían concursar por un cargo de profesor a causa de la escasa movilidad ascendente de la carrera académica (pocos cargos nuevos, junto con escasas o retrasadas jubilaciones): mientras una parte de las universidades coincidía en esto con el *Manual*, la otra proponía que se exigiese haber accedido a un cargo docente por concurso, pero no necesariamente de profesor (esto es, podría ser de auxiliar docente: jefe de trabajos prácticos o ayudante).⁶⁴

Auditoría técnica de 1999 a cargo de la ANPCYT

En los meses de septiembre y octubre de 1999 la Secretaría de Ciencia y Tecnología (que desde su creación en 1996 estaba a cargo de Juan Carlos Del Bello), a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), llevó a cabo una auditoría técnica de los informes (finales o de avance) de los proyectos de investigación que se desarrollaban durante 1998 en el marco del PI, según lo establecido en el artículo 34 del *Manual de Procedimientos*.⁶⁵

⁶³ Las universidades proponían dos alternativas, una con 14 adhesiones, coincidente con el *Manual*, y otra discrepante, con nueve (CIN, AP 259/1997, Anexo).

⁶⁴ La resolución SPU N.º 11 – SCT 21/1998 del 20 de febrero de 1998 suspende la aplicación del requisito del cargo de profesor concursado para la categorización a realizarse en 1998.

⁶⁵ Como se señaló en el capítulo cuatro, si bien la disposición de la auditoría periódica se mantuvo, con diversas formas, en la normativa posterior, hasta donde sabemos la de 1999 fue la única auditoría concretada durante toda la vigencia del PI.

La auditoría se realizó sobre una muestra al azar de los proyectos, que abarcó aproximadamente el 10 % del total.⁶⁶ Los informes se distribuyeron en tres grupos, según la universidad de proveniencia (estaban comprendidas 32 universidades nacionales), y se conformaron comisiones auditoras para seis áreas de conocimiento: ciencias naturales y exactas, ciencias sociales, ciencias médicas, ingeniería y tecnología, humanidades y ciencias agrarias. Los integrantes de tales comisiones eran profesores de universidades nacionales con categoría A, I o II, que no pertenecían a la universidad sede del proyecto cuyo informe era auditado; existió la posibilidad de recusar a los auditores según las normas de recusación establecidas en el *Manual de Procedimientos*. Los auditores tuvieron a su disposición el material probatorio (provisto por las universidades) correspondiente a los informes incluidos en la muestra. Si bien el *Manual* contempla la posibilidad de que las comisiones auditoras “tomen contacto con los grupos responsables de los proyectos”, únicamente en treinta casos se realizaron visitas a las sedes de los mismos.

Del total de los 525 informes auditados, 475 (el 90,5 %) merecieron la calificación “satisfactorio” por parte de las comisiones auditoras, y 50 (el 9,5 %) fueron calificados como “no-satisfactorios”. En el informe elaborado para la ANPCYT se destaca que de las universidades con más de 10 proyectos auditados (y menos de 20, cabe agregar), cuatro obtuvieron la calificación de satisfactorio para todos sus proyectos: Tucumán, Sur, Comahue y Nordeste (Dellacha, 1999, p. 5).⁶⁷

Si bien la gran mayoría de los informes fueron calificados satisfactoriamente, los auditores realizaron numerosas observaciones y

⁶⁶ El comentario sobre esta auditoría se basa en un informe elaborado para la ANPCYT (Dellacha, 1999); en el informe se consignan los nombres, la universidad y la disciplina de pertenencia de los 110 auditores finalmente designados.

⁶⁷ Las universidades de Buenos Aires y La Plata fueron las que tuvieron un mayor número de proyectos auditados, con un total de 94 y 87 respectivamente, habiendo recibido seis proyectos en cada una de ellas la calificación no-satisfactorio.

recomendaciones (el 62 % de las cuales se refieren a los resultados de los proyectos), figurando las siguientes entre las principales:

- propender a que los resultados de los proyectos se publiquen en revistas con referato;
- incrementar la actividad de formación de recursos humanos;
- los informes deben consignar como productos de las investigaciones sólo las publicaciones referidas al tema del proyecto (Dellacha, 1999, p. 6).

Interpretando los resultados de la auditoría de la ANPCYT, realizada en 1999 —año de fin de una gestión y un gobierno—, Juan Carlos Del Bello, a cargo entonces de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, e impulsor como responsable de la SPU del PI desde su creación en 1993, expresó su satisfacción con el mismo, rebatiendo a ciertos críticos:⁶⁸

Este Programa ha sido cuestionado por unos pocos grupos minoritarios de la comunidad académica, con base en hipótesis que nunca han podido confirmar (suponen que los estímulos a la investigación son un mero aumento salarial, que está sobreestimado el número de docentes-investigadores activos, y que la universidad no es un buen 'hogar' para las actividades de investigación). A partir de los favorables resultados de la auditoría técnica se concluye que el Programa de Incentivos ha alcanzado sus objetivos de estimular la investigación en la universidad estatal, integrar la investigación con la docencia y también mejorar los ingresos monetarios de los docentes universitarios con vocación de mejorar sus prácticas académicas (Dellacha, 1999, p. 1).

Como una muestra más de la implementación flexible del PI por parte de la SPU, en aras de la viabilidad política, sin que los consi-

⁶⁸ Estas afirmaciones se incluyen en el informe de la auditoría como un prólogo firmado por Del Bello.

derandos ofrezcan pista alguna sobre las razones (salvo la solicitud por parte de las universidades), la resolución N.º 78/1999 de la SPU establece, por única vez, la no aplicación de las sanciones previstas en el *Manual de Procedimientos* a los integrantes de proyectos calificados como no satisfactorios en la auditoría de 1999.

Años 1999-2003

Entre 1999 y 2003, año que tomamos como punto límite para el análisis de la implementación del PI en el ámbito nacional, no hubo grandes hitos en la vida de este, salvo el relativo “milagro” de su supervivencia a varios recambios presidenciales, así como a una crisis económica y social de magnitudes poco conocidas en la Argentina contemporánea.

Durante el breve interregno de la Alianza (UCR y Frepaso), entre 1999 y 2001, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, la redenominada Secretaría de Educación Superior⁶⁹ desmanteló algunas de las políticas universitarias del período anterior, como el Fomec, y mantuvo algunas otras con escasa convicción, como fue el caso de la evaluación institucional y el Programa de Incentivos.⁷⁰ El nuevo gobierno encabezado por la UCR, un partido con una larga tradición de defensa de los postulados de la Reforma Universitaria del 18, no comulgaba con las medidas distintivas del Estado evaluador, consideradas un avance sobre la autonomía universitaria.

En el caso específico del PI, la crisis fiscal de esos años llevó a un atraso en los pagos, que se plasmó en un cambio en su contabilidad

⁶⁹ Si bien el cambio de Secretaría de Políticas Universitarias a Secretaría de Educación Superior puede parecer una mera cuestión de nombres, pensamos que también refleja el tema que el nuevo gobierno quería instalar en la agenda: la integración o coordinación de la educación terciaria (dependiente de las provincias) y la universitaria (dependiente de la Nación, y además autónoma).

⁷⁰ El escaso entusiasmo de aquella gestión con el Programa de Incentivos nos fue manifestado en una entrevista realizada a nivel de la coordinación nacional del PI, y confirmado por un entrevistado en la UNLP en 2001.

poco después de concluido el gobierno de la Alianza, ya durante la presidencia de Eduardo Duhalde, dispuesto por la nuevamente denominada Secretaría de Políticas Universitarias: mediante la resolución N.º 27 SPU / 24 Setcip del 8/4/2002 se estableció que el pago del incentivo se efectivizaría por ejercicio vencido, y que según la disponibilidad financiera podría fraccionarse en varios pagos cada una de las tres cuotas anuales. Sanllorenti (2003) señala que, a pesar de esta resolución, en abril de 2003 el atraso en los pagos llegó a su punto máximo: dos años.

Dadas estas circunstancias, no es casual que por ese entonces circulara la idea de que el PI había sido suprimido.⁷¹ Pero como el ave Fénix, resurgió de sus cenizas, y además de iniciarse la normalización gradual de los pagos, en mayo de 2003, en los últimos días de la presidencia de Eduardo Duhalde se aprobó el nuevo *Manual de Procedimientos* analizado en el capítulo anterior, en el marco del cual se llamó, a mediados de 2004 (siendo ya presidente Néstor Kirchner),⁷² a una nueva categorización, organizada en forma regional para todas las categorías,⁷³ cuyos resultados se conocieron a mediados del año siguiente.⁷⁴ Otro cambio a destacar, introducido por el nuevo *Manual*

⁷¹ Como veremos en el capítulo seis, esta impresión fue señalada por varias de las autoridades universitarias entrevistadas.

⁷² Pero continuando al frente de la SPU el mismo secretario, Juan Carlos Pugliese, que se desempeñó en ese cargo durante todo el gobierno de Eduardo Duhalde, y durante dos años y medio del gobierno de Néstor Kirchner, entre enero de 2002 y diciembre de 2005.

⁷³ Según se nos manifestara en una entrevista realizada a nivel de la coordinación nacional del PI, la experiencia de la categorización de 1998 había mostrado que el nivel regional de la categorización (reservado entonces para las categorías III y IV) era el que mejor había funcionado, por lo que tomaron la decisión de extenderlo al conjunto de las categorías.

⁷⁴ A partir de ciertos indicios, parecería que esta categorización fue menos conflictiva que otras anteriores. No obstante, varios entrevistados nos manifestaron que

(comentado en el capítulo cuatro), consistió en la introducción de la posibilidad de que, cumplidos ciertos requisitos, los investigadores del CONICET (no los becarios) con cargo docente con dedicación simple, percibiesen el incentivo correspondiente a la dedicación exclusiva. También cabe agregar que por ese entonces se procedió a impulsar una nueva auditoría de proyectos de investigación a cargo de la Ancpyt (prevista en el *Manual*), similar a la de 1999, para lo cual se procedió a seleccionar por sorteo un 10 % de los proyectos en ejecución durante el año 2003, a los cuales se les requirió presentar documentación probatoria de lo declarado en los informes. Hasta donde hemos podido indagar, a diferencia de la de 1999, no se hicieron públicos los resultados de esta auditoría; suponemos que esta finalmente no se concretó.⁷⁵

Síntesis de los principales hitos del Programa de Incentivos en el nivel nacional en el período 1993-2003

Génesis del Programa de Incentivos

En el marco de la implantación del Estado evaluador en la Argentina, en un contexto de tendencias internacionales que implicaban cambios en la relación entre el Estado y las universidades, la recientemente creada SPU lanzó a fines de 1993 el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores, concebido a la vez como una política salarial diferenciadora (aunque las universidades fuesen autónomas, dado que el Estado pagaba los sueldos, se consideraba con derecho a

la demora en lanzar la siguiente categorización —que se realizó en 2009, y no en 2007 como hubiera correspondido según la normativa (con el consiguiente perjuicio para quienes aspiraban a ascender de categoría, o para los jóvenes que querían categorizarse por primera vez)—, se debió a los numerosos recursos de reconsideración presentados ante la categorización de 2004 (con resultados conocidos en 2005), cuya respuesta demoró entre tres y cuatro años.

⁷⁵ El proyecto que integrábamos en ese entonces fue uno de los sorteados para la auditoría, pero no hubo luego ninguna respuesta (afirmativa o negativa) a la presentación de la documentación requerida.

desarrollar tal política), y como una política de impulso a la alicaída investigación universitaria. Se tomó como modelo una iniciativa desarrollada en México a partir de 1984, de otorgamiento de estímulos económicos a los académicos productivos en investigación: el SNI. Desde los primeros borradores hasta su aprobación definitiva, el PI fue elaborado en estrecho contacto con el CIN.

Cifras del Programa de Incentivos en el nivel nacional

Entre 1994 y 2003 participaron del PI, como incentivados, entre 15 000 y 20 000 docentes-investigadores, lo que representaba entre un 19 % y un 24 % del total de los docentes de las universidades nacionales.

La participación de los docentes en el PI era muy variable según universidad: teniendo en cuenta los extremos, en 1998 participaban en él casi el 60 % de los docentes de la Universidad Nacional de Río Cuarto, y el 3,4 % de los de la de Lomas de Zamora, lo que podría tomarse como un indicador del peso de la investigación en cada universidad.

Considerando el año 2003, algo más del 60 % de los incentivados tenían dedicación exclusiva; el 30 %, semiexclusiva; y menos del 10 %, simple. Respecto del total de los docentes universitarios, participaban en el PI cerca del 70 % de los exclusivos, el 20 % de los semiexclusivos y el 2 % de los simples; esta participación presentaba gran variabilidad entre universidades.

La distribución de categorías para 2003 era la siguiente: el 21,8 % de los docentes que percibían el incentivo tenían categoría A/I/B/II; 54,7 % tenían categoría C/III/IV; y 23,5 % tenían categoría D/V. Hasta 1999, antes de la aplicación del *Manual de Procedimientos* de 1997, la categoría D era la más numerosa, correspondiendo a más del 40 % de los incentivados. Existía gran variabilidad en las pirámides de categorías entre las universidades.

En el período 1994-2003 los fondos del PI representaron entre el 3 % y el 5% del presupuesto universitario, con gran variación entre

universidades: en los extremos, para 1997 representaban el 17 % de su presupuesto para la Universidad Nacional de Río Cuarto, y el 1 % para la de Lomas de Zamora y para la Tecnológica Nacional.

La relación cuantitativa entre el PI y el CONICET hacia 1996 era la siguiente: participaban en él unos 2000 investigadores del organismo, 80 % de los cuales poseían las categorías más altas (A o B), representando el 57 % del total de categorizados A, y el 20 % de los B.

Mapa de los actores

El PI recortó un conjunto de actores relevantes dentro del sector universitario (así como otras políticas universitarias recortaron otros), siendo los principales: la SPU, las universidades, el CIN, y los académicos, docentes e investigadores universitarios.

La SPU se reservó la potestad de definir la reglamentación, y trató de compartir la gestión del PI con las universidades, nucleadas en el CIN, el cual fue a su vez el canal que permitió a las instituciones hacer sentir su peso (cuando podían superar las diferencias entre ellas). En cuanto a los docentes-investigadores, destinatarios del PI, no eran un grupo de actores homogéneo, sino un conjunto estratificado —consecuencia natural de la heterogeneidad de la profesión académica en la Argentina—. Tanto por las características del puesto de trabajo, como por el lugar que les otorgaba la normativa del PI, podemos identificar los siguientes subgrupos de académicos, estimando sus proporciones hacia el año 2003 (con unos 17 mil participantes en el PI, sobre un total de unos 89 mil docentes en el sistema universitario público):

- Investigadores del CONICET: aprox. 17 %
- Docentes-investigadores exclusivos no CONICET: aprox. 55 %
- Becarios del CONICET: aprox. 7 %
- Docentes-investigadores semiexclusivos o simples no CONICET: aprox. 20 %

El proceso de revisión de categorías en 1994-1995

Creado el PI a fines de 1993, como una iniciativa de la SPU apoyada de forma explícita por el CIN —organismo al que se le asignaba un importante papel en la elaboración de los criterios de evaluación—, realizado el primer proceso de categorización a cargo de cada universidad, las autoridades diagnosticaron que las instituciones habían aplicado en forma muy despareja los criterios de evaluación, lo cual también fue comunicado como queja por varias de ellas. A este diagnóstico inicial específico, se sumaría en pocos años otro más global: un proceso de masificación del PI (si se comparan los participantes en 1994 y en 1996) con merma de la calidad, medido por la creciente proporción de docentes con dedicación simple, así como de categorías bajas (C y D), lo que estaría mostrando la incorporación de investigadores más formales que reales, convirtiendo al incentivo en una recomposición de salarios rezagados, antes que en un premio a quienes realizaban investigación de calidad.

A raíz de este diagnóstico, y dadas las quejas coincidentes recibidas de varias universidades, la SPU llevó a cabo en 1994 un proceso de revisión de las categorías más altas (A y B) en el nivel nacional, a partir del cual concluyó que más de la mitad estaban incorrectamente asignadas; esta revisión fue rechazada por las universidades.

Ante este rechazo, la SPU emprendió en 1995 una nueva revisión de categorías, ahora en forma conjunta con el CIN, para lo cual se conformó una Comisión Mixta entre ambas partes, cuyo objeto era llevar adelante un análisis global del PI (en los hechos, la comisión se ocupó finalmente solo de la revisión).

Los resultados de la nueva revisión fueron análogos a los de la primera: se estimó que cerca de la mitad de las categorías A y B habían sido otorgadas de manera errónea. Si bien la Comisión Mixta conformó comisiones nacionales de evaluación integradas por expertos disciplinarios de categoría A o equivalente, propuestos por las pro-

pías universidades, podemos afirmar que estos pares evaluadores no respondieron, en líneas generales, a criterios corporativos, sino a sus identidades disciplinarias con base en la investigación, compartiendo los severos criterios de sus predecesores inmediatos, los pares evaluadores de la revisión de 1994, a cargo solo de la SPU.

La revisión de 1995 mostró, además, que el proceso de categorización inicial distaba mucho de haber sido mínimamente homogéneo entre las universidades. Sus resultados causaron gran revuelo en un número importante de académicos, ciertamente influyentes: dado que su universidad les había otorgado la categoría A o la B, se trataba en general de profesores con alto cargo docente y/o exitoso desempeño en su profesión, mucha antigüedad y, en algunos casos, con puestos de responsabilidad en la gestión universitaria (a los cuales las comisiones revisoras les cuestionaban sus antecedentes en investigación). Como era de esperar, sus universidades de pertenencia se hicieron eco de sus reclamos —que llegaron a ser judiciales—, y después de un largo proceso, en 1997 el CIN dejó formalmente sin efecto la revisión.

Resultados de la revisión de 1994-1995: dos universidades comparadas

La comparación que realizamos entre dos universidades seleccionadas —la que denominamos “cosmopolita”, con importantes islas de gran tradición en la investigación (y fuerte presencia, agregamos, de investigadores del CONICET), y la que denominamos “regional”, con menor tradición en la investigación— muestra la diversidad de resultados de la revisión de 1995. La diferencia entre instituciones es muy marcada, con 8 % de categorías A y B cuestionadas en la universidad cosmopolita, y 40 % en la universidad regional. La diferencia entre áreas disciplinarias es menor, siendo algo más cuestionadas las categorías A y B correspondientes a ciencias sociales y humanas y a ingeniería, que las correspondientes a ciencias naturales y exactas (en esta área, en la universidad cosmopolita el cuestionamiento es mínimo).

Reformulación del Programa de Incentivos en 1996-1997

Ante la brecha identificada entre el diseño y la implementación de la política de incentivos, y el fracaso experimentado en el intento de reencauzar la situación en acuerdo con el CIN, la SPU emprendió en solitario —salvo la consulta legitimadora ante el CNES, organismo consultivo del Ministerio, integrado por personalidades destacadas del mundo universitario y científico-tecnológico—, ya en 1996, la reformulación del PI. Los reclamos del CIN para participar en el proceso de revisión global del PI no tuvieron eco en la SPU.

El *Manual de Procedimientos* que elaboró la SPU combina disposiciones afines a las creencias e intereses de los investigadores más consolidados (cuyo ejemplo paradigmático es el investigador del CONICET), con otras que están en línea con las preferencias de los docentes (con variable dedicación a la investigación, y dependencia laboral exclusiva de las universidades, en el caso típico). En el primer grupo de disposiciones podemos incluir el nuevo procedimiento de categorización, nacional para las categorías más altas (I y II), y la exclusión del PI de los docentes con dedicación simple o de los mayores de 35 años que solo alcancen la categoría V, ante las fuertes sospechas de que se trataría de investigadores sólo formales. En el segundo grupo figuran algunas disposiciones más bien simbólicas, como la eliminación de la categorización automática de los investigadores del CONICET, y otras muy reales, como la delegación al CIN (ya no a las universidades en forma aislada) de la ejecución del proceso de categorización, pero también —y esto fue clave— la elaboración de las pautas de evaluación y los pesos relativos de los diferentes rubros, plasmados en la célebre “grilla”.

El CIN expresó su queja por no haber sido convocado por la SPU para la elaboración del *Manual*, y por verse obligado a tomar posición a libro cerrado ante una nueva normativa completa; no obstante lo

cual, ocupó el espacio que se le otorgaba: comandó el proceso de categorización, al cual le impuso su impronta, mediante la elaboración de una grilla de puntajes que otorgaba un fuerte peso a la docencia, lo que le permitía a los docentes mejorar su posición relativa respecto de los investigadores, y también a la gestión, lo que favorecía a un grupo, reducido en número, pero importante en influencia, de rectores, secretarios, decanos y otras autoridades o exautoridades.

Años 1999-2003

Entre los años 1999 y 2001, durante el breve gobierno de la Alianza, los funcionarios de la UCR en la SPU no tenían simpatías por las políticas distintivas del Estado evaluador, y el Programa de Incentivos se mantuvo únicamente por inercia, con un importante atraso en los pagos (otras políticas, como el Fomec, un fondo competitivo, fueron directamente disueltas). Por otra parte, la grave crisis económica y social que atravesó el país en 2001 y 2002 no brindaba un contexto favorable para la innovación en materia universitaria, sino solo para la supervivencia. Pero llegado el año 2003, ya con el justicialista Eduardo Duhalde en la presidencia de la Nación, la revalorizada SPU puso nuevamente la atención sobre el PI, y elaboró un nuevo *Manual de Procedimientos* que permitió su relanzamiento en los años subsiguientes.

Capítulo 6

El Programa de Incentivos en las universidades: Análisis de tres casos

De acuerdo con la estrategia metodológica propuesta, en este capítulo abordaremos la implementación del Programa de Incentivos (PI) en lo que Burton Clark (1991) denomina la estructura intermedia del sistema, esto es, los establecimientos o universidades. Con tal fin, el análisis se centrará en las tres universidades nacionales seleccionadas: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA), Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Como analizamos en el capítulo cinco, los procedimientos generales del PI se definen en el nivel nacional, en una compleja interacción entre la SPU y el CIN; pero la puesta en práctica de tales procedimientos recae en las universidades, que deben asumir una carga muy importante de trabajo operativo. Esta carga, que en algunos momentos resulta abrumadora para los responsables de investigación de las instituciones, no impidió, como veremos, que estas hayan desarrollado también iniciativas proactivas en relación con el PI, ya sea potenciando políticas previas, ya sea dando inicio a algunas nuevas medidas.

En primer lugar, realizaremos algunas consideraciones metodológicas acerca de las fuentes utilizadas: entrevistas y documentos de evaluación institucional. A continuación, analizaremos los casos de cada una de las tres universidades seleccionadas. Por un lado,

reseñaremos las principales políticas institucionales de investigación llevadas adelante por cada una de ellas, a fin de analizar las relaciones entre estas políticas y el PI, principalmente, en qué medida este resultó una oportunidad o un obstáculo. Por el otro, en primer término, prestaremos atención al proceso de implementación del PI en cada universidad, a su articulación con sus políticas institucionales y a la recepción por parte de los académicos; y, en segundo término, relevaremos los principales efectos del PI identificados en cada institución, distinguiendo entre efectos positivos, diferenciales (según área disciplinaria) y negativos, así como las percepciones acerca de la evaluación en el marco del mismo. Finalmente, realizaremos un análisis comparativo identificando puntos en común y especificidades entre las tres instituciones, según las dimensiones desarrolladas en el capítulo.

Consideraciones teórico-metodológicas acerca de las fuentes utilizadas

Las fuentes utilizadas para reconstruir y analizar la implementación del PI en las tres universidades seleccionadas, así como la percepción de sus efectos desde la perspectiva de las autoridades, son centralmente las siguientes: entrevistas semiestructuradas a informantes claves; documentos institucionales de las universidades (resoluciones, discursos de autoridades, etc.); bibliografía sobre los casos analizados (en gran medida producida por autores locales); informes de autoevaluación y de evaluación externa producidos por la CONEAU (las tres universidades completaron ambas fases de la evaluación institucional al menos en una primera instancia). Hemos recurrido a esta pluralidad de fuentes a fin de procurar, en la medida de lo posible, la triangulación o control cruzado entre las mismas.

Se realizaron un total de 26 entrevistas a autoridades universitarias directamente involucradas con el área de investigación (o de Ciencia y Técnica) y con el PI, entre los años 2001 y 2006: seis en

UNCPBA, diez en UNT y diez en UNLP. Más allá de estas entrevistas específicas, de las cuales se citan fragmentos, la inclusión de este trabajo en el marco de un proyecto mayor, que comprendía a estas tres universidades, nos permitió contar con un corpus más amplio de entrevistas que contribuyó a formarnos una imagen global de cada una de las tres instituciones, y a identificar cierta saturación metodológica en la información brindada por las entrevistas analizadas. En el tratamiento de estas últimas se ha procurado preservar el anonimato de las personas consultadas, si bien se han dado indicaciones sobre su cargo, área y/o unidad académica, de modo de poder caracterizar la perspectiva desde la cual emiten su testimonio; por la misma razón, se utiliza el género masculino en todos los casos, ya sea que se trate de entrevistados varones o mujeres. Las que denominamos “autoridades a nivel de universidad” son rectores, secretarios o subsecretarios de universidad; las “autoridades a nivel de facultad” son decanos, secretarios, directores de departamento o de centros o institutos.

En cuanto a documentos, se consultaron, por un lado, reglamentos y resoluciones de las universidades recogidas en ocasión de la visita a las mismas, así como otras informaciones institucionales accesibles en sus páginas web. Por otro lado, merecen una mención especial los informes de autoevaluación institucional elaborados por cada universidad, así como los posteriores informes de evaluación externa a cargo de la CONEAU. Las fechas de publicación de los informes interno y externo de las tres universidades son las siguientes: UNT, ambos en 1998; UNCPBA, 1998 y 2000; UNLP, 2005 y 2010.

Desde el punto de vista metodológico, tanto los informes de autoevaluación como los de evaluación externa (sobre todo) son una fuente muy rica y, pensamos, relativamente poco utilizada en investigaciones sobre la universidad. En líneas generales, los informes de autoevaluación ofrecen una recopilación sistemática de datos sobre la universidad en cuestión, la cual comprende información producida en

unidades académicas menores (típicamente, facultades), con mayor o menor homogeneidad, según el tamaño y complejidad de la universidad, y según la fortaleza de la unidad central de evaluación que suele constituirse al efecto. Así, en nuestros casos, los informes de autoevaluación de la UNT y, sobre todo, de la UNLP, son algo heterogéneos, dado el compromiso diferencial con la misma de las distintas unidades académicas; mucho más homogéneo es el de la UNCPBA, no solo por su menor tamaño, sino por la voluntad de sus autoridades de convertir el proceso de evaluación en una herramienta para desarrollar proyectos de gestión (inclusive se contrató como asesor a un destacado especialista en educación superior). Más relevantes aún resultan los informes de evaluación externa, que junto con la información y la reflexión que ofrecen sobre la casa de estudios, develan algunas veces puntos conflictivos. Nos referiremos específicamente a ellos al abordar los casos.

Para finalizar estas consideraciones metodológicas querríamos dar cuenta de ciertas particularidades de los casos seleccionados en relación con el PI. La UNT y la UNLP son dos universidades grandes, antiguas y con larga trayectoria en materia de investigación en áreas diversas, en tanto la UNCPBA es una universidad de menor tamaño y antigüedad, con importante desarrollo de la investigación en algunas áreas; no obstante, resultan de particular interés ciertas iniciativas de la UNCPBA que presentan gran afinidad con el PI, prefigurándolo en cierta medida poco tiempo antes de su creación. Y en el caso de la UNLP —a la que le hemos dedicado más espacio, en parte debido a nuestra mayor cercanía—, son especialmente relevantes dos iniciativas, no replicadas en otras universidades, hasta donde hemos podido indagar: la particular sinergia entre la implementación inicial del PI y la asignación de un importante fondo especial destinado a incrementar las dedicaciones docentes de quienes se sumen al mismo, y la creación de un sustituto local del PI cuando se preveía su cese.

Caso UNCPBA

Las políticas de investigación en la UNCPBA

La Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) fue creada en 1974 como universidad regional, sobre la base de instituciones preexistentes desde los años 60 en las ciudades de Tandil, Olavarría y Azul. A los pocos años de su creación se iniciaron actividades de investigación en varias áreas, entre ellas veterinaria, física y materiales, con la colaboración institucional de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA), así como de profesores de la UNLP y de la UBA. Pero recién a mediados de los 80, a partir de la recuperación democrática, comenzó el proceso de institucionalización de la investigación en la universidad en su conjunto.

Un primer hito importante fue la creación, en 1986, de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SCYT), la cual inició una política de otorgamiento de becas y subsidios para la investigación, así como de concursos para la obtención de mayores dedicaciones. Por otra parte, en 1989 se aprobó un Reglamento de Centros e Institutos que fue la base de una política de investigación distintiva de la UNCPBA: el “nucleamiento” de los investigadores y las actividades de investigación, como modo de enfrentar la fragmentación, dispersión y aislamiento de las incipientes pero pujantes iniciativas en este sentido.

A partir de los años 90 la UNCPBA desarrolló activas políticas de investigación, y atravesó dos etapas signadas por orientaciones claramente diferentes. La primera etapa, que va de 1993 a 1999/2001, tuvo como ejes centrales el nucleamiento de las actividades de investigación en torno a una disciplina o especialidad,¹ la calidad, medida

¹ En un primer momento la normativa contemplaba cinco tipos diferentes de núcleos: Programas de investigación institucionales, Núcleos consolidados, Núcleos en formación, Grupos pequeños y Proyectos individuales o Grupos ocasionales. A partir de 2003 se simplificó la clasificación, reduciéndose a solo dos tipos: Núcleos

básicamente por la producción de *papers* en publicaciones de reconocido prestigio (con preferencia, internacionales), y la formación de recursos humanos (formación de posgrado: maestrías y doctorados). En este período se promovió la consolidación de aquellos grupos que ya poseían una determinada masa crítica. En 1993 la SCYT creó el Sistema de Promoción y Control de Gestión en Ciencia y Tecnología, compuesto por un conjunto de programas (programas I a VIII), los cuales desglosaban en objetivos específicos las líneas maestras antes señaladas: otorgamiento de becas para graduados (incluyendo becas “de espera”, previas al ingreso a la carrera de investigador del CONICET o la CICPBA), subsidios a grupos de investigación, subsidios para la realización de posgrados, entre otros.² Por su afinidad con el espíritu del PI, merecen destacarse dos de esos programas, elaborados muy poco tiempo antes de la aprobación del programa nacional: “Programa de estímulos a los investigadores” y “Premios a la productividad individual y grupal”³ (cabe señalar la similitud de este último con el “Premio a la producción científica y tecnológica”

consolidados y Núcleos en formación; estos últimos deberían plantearse una estrategia para alcanzar la consolidación en un plazo previsible (resolución del Consejo Superior N.º 2254 del 24/10/2003). Indicador del éxito de esta política de promoción del nucleamiento de los investigadores era el promedio de 5,11 integrantes por proyecto de investigación en la UNCPBA, frente a un promedio nacional de 2,65 (Araya, Taborga y Pérez, 2006).

² Nuevamente, en lo que a la promoción de la formación de posgrado respecta, un indicador del éxito de estas políticas era el incremento en la UNCPBA del número de docentes-investigadores con título de posgrado (maestría o doctorado), de 76 en 1993 a 290 en 2003, así como el promedio general de 47% de investigadores y becarios posgraduados, frente a la media nacional de 29% (Araya, Taborga y Pérez, 2006).

³ En Araujo (2003) se consigna que el primero de estos programas no se puso en marcha por falta de fondos específicos. Por otra parte, uno de nuestros entrevistados, con responsabilidades de gestión en materia de investigación en la UNCPBA en esos años, señaló que estos dos programas no tuvieron prácticamente desarrollo, ya que resultaron de algún modo sustituidos por el Programa de Incentivos.

establecido por la UBA en 1992, mencionado en el capítulo cinco, y analizado en Vasen, 2012).⁴

La política de investigación diseñada por la UNCPBA mediante estos programas, que establecían los criterios para que la universidad utilizase la partida específica para ciencia y técnica prevista en el presupuesto nacional para las universidades públicas desde el ejercicio 1992, es un ejemplo de una apropiación estratégica por parte de la universidad de una política universitaria gubernamental,⁵ a través de la cual la UNCPBA —según se señala en el Informe de Evaluación Externa de la CONEAU—, incrementó en un 72 % la asignación presupuestaria a la investigación entre 1993 y 1999, pasando

⁴ Si bien se trata de un dato meramente anecdótico, nos llamó la atención la siguiente cuestión terminológica. En una reunión realizada por el CIN en agosto de 1992 en San Juan, algo más de un año antes de la creación del PI, se aprobó un acuerdo plenario en cuyo “visto” se alude a la existencia de premios otorgados en distintas universidades; allí se consigna que “en ocasión del Plenario Extraordinario de Vaquerías se encomendó a una Comisión la elaboración de pautas para homogeneizar el pago de estímulos y premios al personal docente y no docente de las Universidades Nacionales” (CIN, AP 51/1992). Lo llamativo es que el título bajo el cual figura archivado este acuerdo en el repositorio del CIN es “Pago de incentivos”.

⁵ Seguimos aquí el análisis realizado por Krotsch, Atairo y Varela (2007) sobre la adopción de la política nacional de evaluación institucional por parte de la UNCPBA: “El proceso que se despliega en la institución analizada [la UNCPBA], podría ser caracterizado como un caso de apropiación estratégica de una política por parte de una ‘coalición innovadora’ que comparte ciertos valores, no siempre los procedimientos, con la intención de posicionar a la universidad en condiciones de ventaja respecto de la negociación de recursos frente al Estado” (p. 98). Cabe señalar que bastante antes de que la evaluación institucional adquiriera estatus legal en 1995, la UNCPBA tuvo un protagonismo central, desde el CIN, en el desarrollo de una metodología de evaluación en el marco del subproyecto 06, y en octubre de 1993 el Consejo Superior de la universidad aprobó un convenio con el Ministerio nacional para obtener financiamiento para llevar adelante un programa de autoevaluación. Esto no debería interpretarse como un acompañamiento acrítico de las políticas gubernamentales, dado que, sancionada la Ley de Educación Superior en 1995, la UNCPBA fue una de las universidades que objetó judicialmente la norma.

de representar un 3,6 % del presupuesto total de la universidad, a un 6,2 %.⁶

En esta primera etapa operó de manera clara el mertoniano efecto Mateo (Merton, 1968): recibieron más quienes ya poseían capacidades de investigación. Para la época en que se publicó (1998), el Informe de Autoevaluación institucional de la UNCPBA consignaba la existencia de seis núcleos de investigación consolidados, cinco de ellos correspondientes a dos disciplinas que habían iniciado las actividades de investigación antes de la recuperación democrática en 1983 —veterinaria y física—, cuyas unidades académicas concentraban el mayor número de docentes con dedicación exclusiva y con categorías A o B en el PI. El número de investigadores categorizados en el PI, así como las categorías obtenidas por ellos, eran indicadores muy tenidos en cuenta para que un núcleo de investigación se convirtiera en consolidado. El Informe de Autoevaluación ofrece una caracterización de la política de investigación de la UNCPBA en línea con lo que venimos señalando:

En general, la política de la Universidad ha sido consolidar aquellas áreas que cuentan con elementos pasibles de desarrollo, entendiendo que la investigación, para que sea redituable, debe insertarse en comunidades que poseen la masa crítica necesaria como para producir resultados valorables (UNCPBA, 1998).

Esta caracterización es compartida y desarrollada por uno de nuestros entrevistados:

⁶ Algo análogo ocurrió en la Universidad Nacional de Mar del Plata: “A partir de la política implementada desde el Ministerio de Cultura y Educación en el año 1993 por la que se asigna una partida presupuestaria específica para investigación, la UNMDP se posiciona muy favorablemente obteniendo, a raíz de negociaciones políticas y la polinómica de distribución, una suma cercana al millón de pesos para distribuir como subsidios internos a la investigación de los diferentes grupos existentes. Se desprende que la investigación realizada hasta entonces se hacía con otras fuentes de financiamiento que provenían del CONICET, la CICPBA, Cooperación Internacional, aportes personales, entre otras detectadas” (Arana, 2005, p. 139).

hubo un proceso que comenzó en esta universidad en el año '90, un poco antes también, y que culminó en 1999. Fue un proceso de consolidación de núcleos de investigación; ése fue el eje de la política. Paralelamente, intentar ofrecer apoyo para posgrado, en muchos casos en el exterior (pero muchos se hicieron acá), para los docentes de la universidad. Esos fueron los ejes de la política hasta 1999, pero sin que hubiera un proceso orientador en cuanto a áreas disciplinarias, temáticas, ni siquiera en cuanto a la naturaleza de los proyectos que se quieren encarar (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2003).

En cuanto a la segunda etapa de la política de ciencia y técnica en la UNCPBA, es más fácil caracterizar su orientación que su inicio. El giro tomó una forma claramente definida en el año 2001, con el recambio de rector: luego de ocho años de rectorado del agrimensor Carlos Nicolini, asumió como rector un académico de la Facultad de Ciencias Veterinarias, Néstor Auza, quien previamente a su asunción como tal tuvo un papel destacado en el equipo central de la universidad que había tomado a su cargo la finalización de la autoevaluación institucional y la organización de la evaluación externa por parte de la CONEAU, en 1998 y 1999.⁷ Si bien, como veremos, algunos protagonistas señalan el año 1999 como inicio del cambio de orientación, el cual vinculan con la autorreflexión y los debates producidos en

⁷ En el discurso pronunciado en su asunción como rector por un nuevo período en 2005, Auza caracterizaba claramente el sentido de su política en materia de investigación: "Nuestra política al respecto tuvo como eje central la pertinencia de las actividades mediante la utilización de un sistema de indicadores para la gestión. El concepto central es el de hacer valer indicadores correspondientes a recursos financieros ingresados a la universidad como resultado de la comercialización de tecnologías, software, proyectos, consultorías y servicios técnicos entre otros valores reconocidos a la actividad científica y tecnológica. Estos indicadores, además de contribuir a la consolidación de una valoración diferente de la actividad, expresan claramente el vínculo entre lo que se hace en la universidad y lo que está dispuesta a solicitar la sociedad. Promueve, por otra parte, la disminución de la brecha entre investigación y demanda".

ocasión del citado proceso de evaluación institucional, fue a partir de 2001 que se produjeron los cambios más importantes en la normativa en materia de investigación de la universidad, que operacionalizaban la nueva política. En la nueva etapa, sin descuidar la preocupación por la calidad, el valor rector sería la pertinencia, esto es, la vinculación más estrecha de la universidad con el medio social, ya sea local, regional o nacional, correspondiente al sector público o privado.⁸

En esta etapa, la redenominada Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología (Secat) se vio fortalecida, y también, aunque con menos contundencia, se incrementaron las atribuciones de las unidades académicas (facultades) en materia de investigación;⁹ podría decirse que los núcleos de investigación sufrieron una pérdida relativa de influencia. Se creó un Consejo Asesor de la Secat, constituido por un representante por cada unidad académica, y se dictó una ordenanza que reglamentaba nuevos modos de asignar el presupuesto del que disponía la universidad para investigación.¹⁰

Los considerandos de la nueva ordenanza establecen con claridad la nueva orientación de la política de investigación de la universidad.

⁸ Sonia Araujo señala que la vocación por la inserción regional es un rasgo perdurable, identitario, de la UNCPBA, que enraíza en el clima de ideas desarrollistas de los primeros años 70, cuando se impulsó el denominado “Plan Taquini” de creación de universidades regionales: “(...) la inserción regional sigue constituyendo una creencia arraigada en la cultura institucional de la UNCPBA, siendo aún hoy, un símbolo de su identidad” (Araujo, 2003, p. 161).

⁹ Unidades académicas con gran desarrollo de las actividades científicas, como la Facultad de Ciencias Exactas, se dieron una política propia de investigación, elaborando criterios para la distribución de los fondos destinados a tales actividades que recibía la Facultad, como se expresa en la resolución N.º 12 del Consejo Académico aprobada en julio de 2003, en la que se fijan tres objetivos prioritarios: la formación de recursos humanos vía la realización de posgrados o estadías de posdoctorado; el equipamiento de los núcleos de investigación; el intercambio científico apoyando la visita de investigadores y la asistencia a congresos de reconocido nivel.

¹⁰ Ordenanza N.º 2768 del Consejo Superior de la UNCPBA del 8/6/2001.

Sin descuidar la consolidación de los recursos físicos y humanos existentes, se propone que la Secat “participe activamente en la identificación de problemas, anhelos y oportunidades en el marco de la comunidad en que se desempeña la Universidad”, y que sobre la base de esta identificación pueda “promover ACT [actividades científico-tecnológicas] de interés estratégico para la Universidad”, para lo cual es necesario que “disponga de recursos para organizar y financiar, de ser posible con una coparticipación externa [conformando redes de núcleos de investigación], concursos de proyectos diseñados en función de esas orientaciones”. Estas atribuciones reclamadas para la universidad (y la ordenanza también les asigna atribuciones y recursos a las facultades), se justifican a partir de un cambio en la instancia reconocida como legitimadora de la investigación, que no serían ya solo las comunidades disciplinarias, académicas o científicas, tendientes a la autolegitimación, sino la comunidad (sociedad) en general, como señalan los considerandos:

Que las ACT [actividades científicas y tecnológicas] de la Universidad deben contar con amplios y concretos reconocimientos por parte de la comunidad regional y global que la rodea, en cuanto dicho reconocimiento es a la vez una condición importante para la obtención de fondos de origen externo, necesarios para la adecuada financiación de las ACT, y un valioso elemento de control acerca del acierto en su planificación.

Que la concreta valoración de las ACT de la Universidad por parte de la comunidad en general debe traducirse en indicadores objetivos y que entre los posibles, es conveniente elegir como indicador a los recursos de origen externo que estas actividades generan.

Que dentro de este indicador es oportuno diferenciar los recursos provenientes de organismos que tienen por misión central promover y ejecutar ACT de los que provienen de otros organismos que no tienen dicha misión por central. Esto con el fin de intentar corregir

el virtual autoconfinamiento que caracteriza actualmente las ACT en nuestro país.¹¹

Un actor de la UNCPBA con responsabilidades de gestión, da cuenta de la existencia del mencionado giro en la política de investigación:¹²

Era necesario pasar de esta etapa de crecimiento anárquico, pasar a una etapa donde se podía establecer relaciones con la realidad socioeconómica, tratar de privilegiar proyectos que tuvieran ese tipo de características. Además, tratar de introducir políticas bastantes fuertes, en el sentido de buscar la participación de varias disciplinas alrededor de problemas, tratar de cambiar un poco el enfoque; trasladar desde el enfoque por áreas disciplinarias, a un enfoque por problemas (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2003).

Cabe agregar que si bien el giro formaba parte del ideario del rector que asumió en el año 2000, también aparece caracterizado como uno de los efectos del proceso de evaluación institucional llevado

¹¹ En el Anexo 1 de la norma citada se definen tres líneas de apoyo a la investigación (A, dividida en A1, A2 y A3, B y C), y se establecen los criterios para distribuir los fondos asignados a las mismas. La metodología para la distribución de fondos entre los núcleos de investigación correspondiente a la línea A1 (la más importante por su monto), establece una asignación de base, medida por un indicador Q de tamaño del núcleo (proporcional al número y dedicación de los investigadores miembros del núcleo que son beneficiarios del Programa de Incentivos), y una asignación de estímulo, medida por un indicador R, definido por los recursos externos obtenidos por el núcleo. Si bien el indicador Q posee un peso muy importante, dado que determina la asignación de 2/3 de los fondos correspondientes a la línea A1, la marca de la nueva orientación política puede observarse en los dos componentes del indicador R: la captación de recursos externos provenientes de organismos privados y públicos que no sean organismos de C y T representa 2/3 de la asignación de estímulo, frente a 1/3 correspondiente a la obtención de recursos provenientes de organismos como el CONICET, la ANPCYT, la CICPBA y otros similares.

¹² Una interpretación de este giro de la UNCPBA como el tránsito del “modo 1” al “modo 2” de producción de conocimientos en los términos de Gibbons (Gibbons *et al.*, 1997), puede verse en Araya y Torga (2002).

adelante por la UNCPBA en los años previos (ciertamente, con el aún no rector Auza como uno de los conductores de la autoevaluación):

la evaluación mostró algunas cosas, mostró que este sistema avanzando por su cuenta tendía básicamente a la superespecialización en determinado tema, y por lo general no necesariamente con temas relacionados con una realidad regional, o repercusión nacional; es ése el punto crítico. (...) esa primera etapa ha sido de crecimiento libre, un poco anárquico; es totalmente necesario, porque si no, no se crece. Pero también llega un momento donde no se puede seguir por esa línea, porque lo que se genera son pocas ideas de muy alto nivel, pero que se desconectan de la realidad; entonces pierden validación social, y al perder la legitimación social, tampoco terminan consiguiendo recursos; entonces se cierran en sí mismas. (...) lo más interesante para el área de ciencia y técnica que salió del proceso de evaluación fue la necesidad de introducir algún tipo de planificación más fuerte, más exhaustiva de la que se había desarrollado hasta ese momento (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2003).

Nos metieron en el campo de la transferencia. Eso es lo que nos sirvió de la evaluación (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Humanas UNCPBA, 2003).

Como era de esperar, un cambio de tal magnitud no podía sino generar tensiones en el interior de la universidad. Tanto nuestros entrevistados, como analistas del proceso de evaluación institucional, señalan la presencia de dos bandos, que podríamos denominar *academicistas* o *cientificistas*, y *vinculacionistas*, los cuales no solo difieren en materia de política de investigación, sino que de algún modo postulan misiones alternativas para la UNCPBA:

El nuevo rector decide repensar la política de ciencia y tecnología estimulando lo que son acciones de transferencia. Esto llevó a una situación compleja, porque esto implica una reorientación de fondos en los centros de investigación consolidados. (...)

Esta reorientación de la política permite canalizar las necesidades de estos grupos [en educación, en trabajo social, en relaciones internacionales] que incluso son más débiles académicamente. Con respecto a los actores, creo que (...) en Historia y en algunos grupos de Geografía hay ciertas preocupaciones, no sé si es resistencia... hay miedo. Miedo a perder lo que se tenía hasta el momento (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Humanas UNCPBA, 2003). [lo que está en juego es una] disputa entre los partidarios de desarrollar ciencia pura y los que priorizan una investigación orientada hacia las necesidades de resolución de problemas y desarrollo tecnológico local. Esta controversia se manifestó sobre todo en la elección de 2000 e incidió fuertemente en la política de investigación. Al mismo tiempo supuso una disputa en torno a la cultura y el sentido de la institución, en la que (...) lo regional adquiere el carácter de sostén legitimador de las políticas (Krotsch, Atairo y Varela, 2007, p. 102).

Como síntesis de este apartado podemos señalar que el análisis de la política de investigación en la UNCPBA desde inicios de los años 90, permite identificar signos de un gran activismo en materia de políticas institucionales, para las cuales las políticas universitarias nacionales representaban una oportunidad, así como un modelo de referencia.¹³ Ante la instauración de una partida específica para investigación en el presupuesto universitario, la UNCPBA no procedió a su reparto más o menos automático, sino que aprovechó la oportunidad para diseñar un complejo conjunto de iniciativas mediante las cuales se asignaron los nuevos fondos según objetivos específicos; en un primer momento, más centrados en la formación de recursos humanos y en otorgar subsidios a los grupos según sus méritos científicos; en una segunda etapa, más focalizados en favorecer líneas de investigación que vinculen a la universidad con el medio. Más allá de las diferencias entre

¹³ Vimos cómo para la UNCPBA fue una oportunidad la política de evaluación institucional; también lo fueron el Profide, el Fomec y otros programas especiales.

una y otra etapa, existe gran semejanza entre la política institucional analizada y el Estado evaluador en el sistema universitario: así como el Estado nacional se fijaba determinados objetivos, y asignaba partidas presupuestarias condicionadas a su cumplimiento mediante los programas especiales (Incentivos, Fomec, Profide, etc.), la UNCPBA establecía una relación análoga entre el nivel central (rectorado con sus secretarías), y las facultades¹⁴ y los grupos de investigación.¹⁵ En lo que sigue, profundizaremos en qué medida se reproduce esta situación en cuanto a nuestro objeto de estudio específico, el PI.

Implementación y efectos del Programa de Incentivos en la UNCPBA

Abordaremos la mirada de actores de la UNCPBA sobre el PI a partir de dos tipos de fuentes: por un lado, a través de testimonios de autoridades, tanto del nivel central de la universidad como de las facultades, obtenidos en ocasión de entrevistas realizadas en 2003 y 2005; por el otro, y como control o triangulación, a través de las referencias al PI realizadas en el Informe de Evaluación Externa (CO-NEAU, 2000).¹⁶

¹⁴ En el Informe de Evaluación Externa, los pares evaluadores vinculan las resistencias al giro en la política de investigación con la relación entre rectorado y facultades: “la discusión -implícita- sobre la autonomía de las Unidades Académicas respecto del Rectorado pone límites a ciertos proyectos considerados estratégicos por la actual conducción, como por ejemplo la definición de líneas de investigación prioritarias y la carrera docente, en función de los grandes objetivos institucionales” (CONEAU, 2000).

¹⁵ Sonia Araujo destaca la convergencia entre la política de investigación implementada por la UNCPBA en los 90, y el Programa de Incentivos, manifiesta, entre otras cuestiones, en la *categorización* (de grupos de investigación o núcleos, en el primer caso, y de individuos en el segundo), así como en el papel otorgado a la *productividad* en los procesos de evaluación involucrados en ambos casos; se trataría de la convergencia en la “introducción de estrategias de mercado en las instituciones universitarias” (Araujo, 2003, pp. 170-171).

¹⁶ La evaluación externa de la UNCPBA (lo que sigue vale también en líneas generales para otros casos), estuvo a cargo de siete pares evaluadores, dos miembros de

El Programa de Incentivos y las políticas de la UNCPBA

La relación entre el PI en cuanto política pública nacional, y las políticas institucionales de investigación de la UNCPBA, es vista de un modo ambivalente por los entrevistados. Por una parte, en línea con lo consignado en la sección anterior, el PI es señalado como un ejemplo paradigmático de la afinidad existente entre la política universitaria nacional y la política de investigación de la UNCPBA:

cuando Del Bello vino [en 1993] y expuso aquí (creo que fue a casi todas las universidades a exponer su programa), y cuando nosotros lo escuchamos, era como que, en ese momento, la Secretaría de Políticas Universitarias adoptaba una orientación que reforzaba lo que nosotros ya veníamos haciendo desde hacía un tiempo. Nosotros arrancamos antes que el programa nacional, como universidad. Como política universitaria, en el año '92, como consecuencia de la incorporación de la función 3.5, o sea de esta función de Ciencia y Técnica (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2005).

Asimismo, en el Informe de Evaluación Externa se señala la sinergia entre políticas nacionales (entre ellas el PI) e institucionales como factores explicativos de la consolidación de las actividades de investigación en la UNCPBA:

la CONEAU y un asistente del equipo técnico de este organismo, los cuales visitaron durante cinco días la universidad, luego de mantener varias reuniones previas y de analizar información provista por la UNCPBA. Según lo relatado por varios de los participantes, cada uno de los pares se encargó de una función (docencia, investigación, extensión y gestión), y si bien todos los pares revisaron el informe global (este puede ser modificado por los miembros de la CONEAU, si bien no es usual que se alteren sustancialmente las conclusiones de los pares), hay un componente bastante personal en cada parte del informe; uno de los pares que participó nos señaló lo siguiente: “cuando leí el informé (...) no tenía posibilidad de cambiar su contenido, o sea el informe de cada uno de las funciones; yo diría que no pertenecen a la opinión de la totalidad de los pares, sino de aquellos pares que hicieron la función”. En virtud de esta modalidad de trabajo del grupo de pares es que consignamos a qué parte del informe corresponde cada cita.

La consolidación del sistema de investigación se da a partir de 1994 si se tiene en cuenta una serie de hechos internos y externos: el Programa de Incentivos, los proyectos FOMEC (...), la autoevaluación, la aplicación de una política expresa con la ejecución reiterada de las reglamentaciones dictadas, las fuentes de recursos propios logrados por servicios y trabajos especiales y la financiación presupuestaria (CONEAU, 2000, p. 80, función investigación).

A estas percepciones se les oponen otras, según las cuales el PI representa una interferencia respecto de las políticas institucionales de la universidad y de las facultades, sobre todo en materia de investigación, pero no exclusivamente. Por una parte, cabe recordar que el PI entró en vigencia al poco tiempo de que la UNCPBA comenzara a desarrollar una activa política de investigación propia. Por otra parte, en un nivel más general, el PI es visto como una iniciativa que desde la cúspide del sistema (el Estado) “salta” por sobre la estructura intermedia (las universidades), generando incentivos en la base (los académicos) a actuar en función de las orientaciones de la política nacional, en desmedro de las políticas institucionales de la universidad. Estos señalamientos son realizados no solo por autoridades globalmente hostiles al PI, sino también por quienes hacen un balance más bien positivo, aunque matizado:¹⁷

¹⁷ Sin llegar a calificar al Programa como una interferencia, Araya y Taborga (2002), que como vimos más arriba utilizan los conceptos de “modo 1” y “modo 2” (M2) de Gibbons para caracterizar el giro en la política de investigación de la UNCPBA producido hacia 1999-2001, señalan la mayor afinidad del PI con la etapa previa al “giro”: “Dado este contexto institucional, la producción de conocimiento ligada al M2 aparece como un emergente que aún no logra consolidarse como práctica más generalizada. Entre los elementos que permiten aproximarnos a una interpretación de este hecho cuenta la correspondencia que existe entre los parámetros institucionales y los externos, por caso Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, que enfatizan la producción estrictamente académica, tanto para otorgar subsidios como becas y status por medio de categorizaciones individuales o grupales”. No obstante, cabe consignar que, en continuidad con la etapa anterior, los considerandos de la ya comentada Or-

yo digo que nosotros en realidad funcionábamos más tranquilos sin el Programa de Incentivos que con el Programa de Incentivos. Porque teníamos menos presión de la gente que tradicionalmente no había hecho investigación para ser incorporada a los núcleos. Cuando nosotros arrancamos con los programas de núcleos hubo una demanda para incorporarse, porque siempre que se crea algo la gente se quiere sumar, pero creo que con menos desesperación. Cuando apareció el Programa de Incentivos ya la presión se hizo mucho mayor (...). Además, los fondos que nosotros dábamos a los grupos eran fondos de investigación. Entonces, si bien a la gente le interesaba tener los fondos, y se formaron algunos grupos, yo creo que si no hubiera sido por el Programa de Incentivos probablemente hubiéramos terminado con un núcleo más reducido de grupos de investigación, probablemente más sólidos (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2005).

(...) encima tengo el problema de incentivos que felizmente está cayendo,¹⁸ por eso digo que el sistema de incentivos es una desgracia porque interfiere con las políticas internas.

[Pregunta: ¿de qué manera?]

De diferentes maneras. Yo le digo a un investigador, che necesitamos hacer una maestría en turismo. Tandil, ciudad turística, acompañemos el proceso de la ciudad con una articulación o lo que sea para

denanza N.º 2768 del 8/6/2001, que pone los cimientos de la nueva orientación de la política de investigación, reconocen al Programa de Incentivos como medida de las actividades científico-tecnológicas: “Que el Sistema de Incentivos para docentes investigadores, con sus mecanismos de evaluación externa tanto del desempeño personal de los investigadores como de los proyectos en que estos toman parte, proporciona una base razonable para establecer la dimensión de los núcleos de investigación de la Universidad y de las ACT que se desarrollan en las Unidades Académicas”.

¹⁸ En este testimonio el entrevistado se refiere a la “caída” del Programa, dado el gran atraso en los pagos que existía hacia 2002 y 2003, lo cual hacía prever una suerte de agonía del mismo.

llegar a una carrera de grado. La respuesta es: sí, pero ya tengo que hacer el informe de incentivo, tengo que publicar porque si no me caigo del incentivo. Entonces el incentivo es siempre excusa por la que no puede hacer lo que se le pide. (...) nosotros hemos podido desarrollar políticas de investigación, de transferencia claras, a partir de la caída del sistema. Creo que el último informe no lo hicimos, no nos hemos reinscripto en el sistema hace dos años.

[Pregunta: ¿pero el Programa de Incentivos no promovió la investigación?] El tiraje de papel, aumentó el volumen de papel. Yo soy evaluador del tema del incentivo. Yo no creo que se haya producido algo que haya incentivado mucho.... yo creo que son muchos los que están. (...) el incentivo es un problema de acuerdos entre el grupo de investigación con la secretaría de políticas universitarias (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Humanas UNCPBA, 2003).

Por otra parte, el mismo Informe de Evaluación Externa, que en la sección dedicada a investigación mencionaba la confluencia entre el PI y la política de investigación de la UNCPBA, en la sección dedicada a la docencia lo identifica como una interferencia:

los incentivos a la actividad docente que estimulan la investigación y se otorgan en función de las producciones individuales configuran una situación de contradicción, por lo menos, con cuatro propósitos institucionales de esta universidad [proyectos en equipo, función docente, gestión universitaria, transferencia y extensión] (CONEAU, 2000, p. 70, función docencia).

Reacciones de los académicos frente al PI

Como vimos en el apartado anterior, las autoridades entrevistadas afirman que los docentes de la UNCPBA se incorporaron en una proporción importante al PI: los que hacían investigación de forma habitual; quienes la hacían de manera esporádica y pudieron incrementarla gracias al PI; y aquellos docentes pertenecientes a áreas

profesionales que no realizaban actividades de investigación, pero que no querían dejar de percibir un incremento de ingresos. Es en este último grupo en donde se señala la existencia de cierta conflictividad, a partir de la incongruencia de estatus en los casos de docentes de mayor edad y trayectoria, reconocidos en el ámbito profesional, que obtienen categorías discrepantes con su cargo docente:

[Pregunta: ¿causó conflictos el Programa?] Yo diría que en donde más conflicto causa es en aquellas facultades donde hay una fuerte tradición profesional y no una tradición en investigación. Y entonces, cuando la gente que tiene una trayectoria profesional descubre la diferencia que hay entre sus criterios de autoevaluación dentro de parámetros profesionales, con los criterios de evaluación del sistema de investigación, eso genera muchos [problemas]. Gente con 50, 60 años, que era muy reconocida en su medio profesional, que tenía muchísimas publicaciones en su medio profesional, y que cuando la someten al sistema de incentivos les dicen 'no, mire, esto no es investigación, usted como investigador no tiene la menor idea'. En la facultad nuestra, en el departamento nuestro, yo diría que no generó ninguno. En otros departamentos que no tenían una tradición de investigación, sí generó una serie de [inconvenientes], y mucho más en facultades como Económicas. (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2005).

Implementación del PI en la UNCPBA

Dos temas principales aparecen señalados en nuestras fuentes en relación con la implementación del PI en la UNCPBA: la queja por la falta de periodicidad de las categorizaciones, y la falta de presencia del PI en los debates en el seno de los cuerpos colegiados de gobierno.

Si bien no se trata de una particularidad de la implementación del PI en la UNCPBA, dado que las categorizaciones se organizan en el nivel nacional, el no cumplimiento de la normativa en cuanto a su realización cada tres años es destacado como un aspecto negativo

por parte de una autoridad cuya actitud hacia el PI es globalmente favorable. Como señala en su testimonio, la prolongación del tiempo entre una y otra categorización perjudica de manera particular a los docentes jóvenes (y de áreas científicas como la del entrevistado, podríamos agregar), tanto por la imposibilidad de ingresar al PI, como por el hecho de que la categoría obtenida no se adecue al desarrollo de una carrera académica ascendente:

los investigadores estaban bastantes enojados porque no hay una categorización regular, más frecuente, sobre todo para la gente joven, no tanto para aquellos que tienen un montón de experiencia, porque implica esperar demasiado. Nosotros tenemos egresados nuestros que ya están terminando el posgrado y no están categorizados, lo sienten como una injusticia (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas UNCPBA, 2003).

La otra referencia a la implementación del PI —esta sí específica de la UNCPBA—, representa una muestra de un rasgo característico del mismo: el de ser una política diseñada desde el Estado nacional (la SPU) que se comunica directamente con los académicos, ignorando (en forma relativa, por cierto) la estructura intermedia del sistema (universidades, y también facultades). Al menos según recuerda un entrevistado, miembro de órganos colegiados de gobierno de la UNCPBA, tanto al nivel de facultad como de universidad, el PI no habría sido objeto de debate en los mismos:

[Pregunta: ¿hay diferentes posiciones en el Consejo Superior con respecto al Programa de Incentivos?] No recuerdo en el Consejo Superior ninguna discusión que reflejara este tipo de cuestiones. En el Consejo Superior también están los graduados, que aportan sus puntos de vista del exterior, y que podría generar un conflicto; tampoco lo he percibido desde los estudiantes. Los decanos están todos en incentivos o categorizados, si bien no se cobra como exclusivo, y

los docentes todos están categorizados; no recuerdo que haya habido nada en el Consejo Superior, nada. En el Consejo Académico tampoco (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas UNCPBA, 2003).

Efectos positivos del PI

Entre quienes han tenido responsabilidades en materia de gestión de la investigación, ya sea de la universidad o de una facultad, prima un balance global positivo acerca del PI (hay mayor heterogeneidad en las opiniones de otras autoridades): señalan que este contribuyó, desde el punto de vista institucional, a organizar la investigación y a promover una cultura de la evaluación en el conjunto de la universidad (extendiendo criterios usuales entre los investigadores universitarios que pertenecían al CONICET), y desde el punto de vista de las decisiones de los académicos, promovió su concentración en la universidad:

La introducción del Programa de Incentivos produjo cambios altamente positivos; generó criterios, una costumbre de evaluación que no existía antes; existía sólo en un conjunto reducido de investigadores que estaban en el CONICET, pero no estaba tan difundido. El Programa de Incentivos obligó, puso un poco de orden, en otras palabras, y generó tendencias a proyectos de mayor envergadura (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2003).

(...) el Programa de Incentivos, yo creo, que ha sido como una especie de recompensa de aquel que decidió dedicarse exclusivamente a la universidad. Yo creo que en general el punto de vista es ése, es una recompensa al docente investigador, a su trabajo. Creo que ha permitido que la gente no busque complemento (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas UNCPBA, 2003).

Efectos diferenciales del PI

Aun quienes realizan un balance global favorable señalan que los efectos del PI son diferentes según áreas disciplinarias. Entre nues-

tros entrevistados de la UNCPBA prima la idea de que los efectos positivos se producen en aquellas disciplinas en las cuales ya existía una trayectoria y una cultura de la investigación, en tanto que en las áreas en las que no se daban estas condiciones —sobre todo en las áreas profesionales— tiende a generarse (salvo positivas pero escasas excepciones) un sustituto formal de la auténtica investigación, ya sea por no quedar al margen del diferencial de estatus que otorga el PI, ya sea por obtener un incremento de ingresos, en un período en el que los salarios docentes están fuertemente rezagados; solo en las áreas con trayectoria previa en investigación el PI habría promovido la formación de posgrado o la producción en investigación. Los siguientes testimonios dan cuenta de estas percepciones:

yo creo que el impacto [del Programa de Incentivos] es muy positivo, pero también significó una cierta banalización de la investigación, porque a mí me parece que no todos tienen que ser investigadores y que la investigación es una proyección académica. Hubo grupos que se pudieron consolidar académicamente gracias al Programa de Incentivos: en Historia, Geografía, Educación; pero donde había convicciones de aceptar las reglas de juego. En otras áreas en donde la tradición académica [era menor], el sistema de incentivos terminó siendo un paraguas para que la gente pudiera tener un incremento salarial sin que significara un avance y desarrollo real de programas de investigación.

(...) lo positivo es que se construyó una conciencia de la necesidad de desarrollar la investigación, e incluso la necesidad de formarse, incorporándose a posgrados y avanzar en la carrera académica; pero en cuanto a los resultados, a la calidad de la producción, fueron los grupos que estaban más consolidados aquellos que lograron tener una inserción académica nacional e internacional (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Humanas UNCPBA, 2003).

Si tenemos que hacer un balance [del Programa de Incentivos], fue productivo, pero, así como en el balance global es positivo, también es cierto que distorsiona o distorsionó en algún momento situaciones que se forzaron, por el hecho de que si desde 1992 no se movió el salario del docente, hubo docentes que dijeron: ‘ésta es la veta que tengo para modificar un poco mi ingreso’ (exautoridad a nivel de la universidad UNCPBA, 2003).

[el Programa de Incentivos] transformó a muchas áreas que tenían una tradición mucho más profesionalista y que apuntaban a otra cosa; les creó aspiraciones de insertarse también en la investigación. Hubo una fuerte presión política para que fueran reconocidos como grupos de investigación y finalmente se terminaron formando. En algún caso terminaron formando algún grupo de investigación aceptable académicamente, y en otros han venido a los tropiezos permanentemente (...). Y está esta idea de que todo docente universitario pasó a ser un investigador por obra y magia del Programa de Incentivos, lo cual en realidad dificultó un poco las cosas, en el sentido de que generó más actividad en torno a lo que es la investigación que aquello que genuinamente venía generándose por el interés de los propios investigadores de ser investigadores (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNCPBA, 2005).

Efectos negativos del PI

Más allá de los efectos negativos ya consignados, atribuidos a la interferencia con las políticas institucionales, en el Informe de Evaluación Externa, en la sección dedicada a la función enseñanza, se afirma —si bien con cierta ambivalencia— la existencia de una preocupación bastante extendida entre los docentes, y también entre los estudiantes, en cuanto a que el PI podría ocasionar un desbalance entre el esfuerzo dedicado por los docentes a las distintas actividades académicas, a favor de la investigación y en desmedro de la enseñanza:

en general, todos los claustros y las autoridades hicieron mención a la política de incentivos y a su efecto sobre la descompensación de los tiempos dedicados a las tres funciones universitarias, en algunos casos en desmedro de las funciones de docencia (CONEAU, 2000, p. 45, función docencia).

(...) lo que está también como sentimiento general -sobre todo en profesores y estudiantes- es la consecuencia que para la docencia puede traer el Programa de Incentivos. *Las apreciaciones al respecto son heterogéneas* (CONEAU, 2000, p. 70 nota, función docencia, destacado añadido).

La evaluación en el PI

Para finalizar, consignaremos algunos señalamientos específicos que los entrevistados realizaron sobre aspectos referidos a la evaluación en el marco del PI, que fueron objeto de análisis sistemático en el capítulo cuatro al considerar sus diversas normativas. En relación con los criterios de evaluación que definen las distintas categorías, un entrevistado valora positivamente la introducción de la categoría III en la reformulación del PI de 1997, por permitir una transición más fluida entre el estatus de investigador en formación y el estatus de investigador formado, habilitado para dirigir equipos de investigación (cabe señalar que esto resulta en parte contrarrestado por la falta de periodicidad en las categorizaciones, factor distorsivo de las carreras académicas de los jóvenes docentes-investigadores, según consignamos más arriba). Con respecto al procedimiento de incluir evaluadores externos o extradisciplinarios en las comisiones categorizadoras—esto es, un evaluador perteneciente a una disciplina diferente a la del docente categorizado— un entrevistado valora positivamente esta práctica del PI tendiente a homogeneizar criterios de evaluación entre las diversas áreas de conocimiento, “socializando” a los evaluadores a través de la interacción con integrantes de otras áreas (es pertinente destacar que entrevistados de otras universidades han manifestado

su oposición a este procedimiento, privilegiando el conocimiento de la disciplina, y aun de la especialidad, por parte del evaluador). Los testimonios son los siguientes:

[El nuevo *Manual de Procedimientos* de 1997] significó un mejoramiento, porque permitió que mucha gente que estaba terminando su formación, se posicionara en la parte media. En la facultad le permitió romper con esto tan dual de las categorías A o B, y luego los investigadores no formados; muchas personas que estaban en proceso de formación accedieron a la categoría III, y eso permitió de alguna manera dinamizar algunos grupos pequeños, porque tenían mayores recursos para dirigir, y para esa altura ya había una práctica mucho más aceptada (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Humanas UNCPBA, 2003).

A mí me gusta mucho la idea de comisiones interdisciplinarias para evitar los sesgos profesionales; a mí me tocó evaluar a psicólogos, filósofos, físicos y matemáticos con una comisión integrada por un físico, un filósofo, un psicólogo y yo, la matemática, y la verdad es que nos divertimos mucho, fue una muy buena experiencia (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas UNCPBA, 2003).

Caso UNT

Las políticas de investigación en la UNT

La Universidad Nacional de Tucumán (UNT) fue creada por ley provincial en 1912, inició sus actividades en 1914 y fue nacionalizada en 1921, constituyéndose así en la cuarta universidad más antigua de la Argentina, unos pocos años posterior a la de La Plata, y unos pocos años anterior a la de Santa Fe (luego del Litoral). Su creador, Juan B. Terán, discípulo de Joaquín V. González —padre fundador de la Universidad Nacional de La Plata— trató de plasmar un proyecto de universidad más afín al modelo de inspiración científica de esta última, que a las profesionalistas instituciones de Córdoba y Buenos Aires,

con una marcada vocación regional,¹⁹ y como motor del desarrollo económico de una provincia en la que la industria azucarera tenía un peso muy importante.

A poco de fundada, la universidad emprendió el camino de la investigación. El rector Terán convocó a la nueva institución a científicos nacionales y extranjeros, entre los que se destacan el naturalista Miguel Lillo, y el físico alemán José Würschmidt, a quien Terán logró contactar a través de otro físico alemán, Ricardo Gans, convocado por su maestro Joaquín V. González a la universidad platense. En los años 30, el rector Julio Prebisch, introductor de los principios de la Reforma Universitaria del 18 en la universidad tucumana, continuó convocando a científicos extranjeros, entre ellos a dos italianos, el matemático Alessandro Terracini y el ingeniero Félix Cernuschi, quienes en 1940 comenzaron a editar la *Revista de Matemática y Física Teórica*, que contó con la contribución, entre otros destacados colaboradores, de un artículo de Albert Einstein. Sucesor del naturalista Lillo en el instituto que hoy lleva su nombre, Horacio Descole —rector entre 1946 y 1952— dio un nuevo y fuerte impulso al crecimiento de las actividades de investigación en la UNT, convocando a gran cantidad de científicos y tecnólogos europeos que emigraban de sus países en crisis tras la Segunda Guerra Mundial.

Normalizada la situación en Europa, muchos de ellos retornaron a sus países de origen, pero los discípulos que formaron permanecieron en la UNT. Este impulso fue posible por los cuantiosos recursos con los que contó Descole, dada su estrecha relación con el presidente Perón, algo no muy común en las universidades de la época. A partir de 1957, durante el auge del desarrollismo, el rector Eugenio Virla

¹⁹ Prácticamente desde su fundación, y hasta la creación de universidades en varias provincias a inicios de la década del 70, existieron dependencias de la UNT (de enseñanza o de investigación) en todo el “Norte Grande”: Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Chaco, Formosa.

promovió, mediante un sistema de becas a cargo de la universidad, que jóvenes docentes completaran su formación académica en el exterior, y regresasen para volcar en la UNT sus conocimientos. Durante este período muchos investigadores tucumanos se incorporaron a los recientemente creados organismos de promoción de la ciencia y la tecnología, entre ellos el CONICET.²⁰

Tras la restauración democrática en 1983, la UNT obtuvo un marcado incremento en su presupuesto (con un pico hacia 1987),²¹ cuyo rastro perdura hasta la actualidad en el hecho de que aventaja en forma notable al resto de las universidades grandes en cuanto a la proporción de docentes con dedicaciones altas, alcanzando casi un 30 % de docentes con dedicación exclusiva en los inicios de los años 90. Y es durante la gestión del rector Catalán (1994-1998) que se consolidaron los principales instrumentos de promoción de las actividades científicas y tecnológicas en la UNT. Según señala un entrevistado, desde su particular perspectiva de protagonista de esos cambios:

son esos cuatro años en donde se intenta darle otro rumbo a la universidad. Con el cambio de Estatuto, con la Autoevaluación, pero es el momento en que en Tucumán surgen las carreras de posgrado organizadas. (...) Se cambia todo el sistema de ciencia y técnica, de subsidios de ciencia y técnica. Se instala un sistema racional de becas. (...) inauguramos un sistema de subsidios transparente. (...) Todo esto lo inventamos nosotros en el período 94 a 98 (exautoridad a nivel de la Facultad de Filosofía y Letras UNT, 2004).

²⁰ Para esta breve síntesis nos basamos en dos contribuciones fundamentales acerca de la historia de la investigación en la UNT: Tagashira (2004), que ofrece una versión sucinta para el período 1914-1966, y Tagashira (2009), que brinda una minuciosa y documentada reconstrucción para el período 1914-1951.

²¹ Varios entrevistados de la UNT han señalado que este incremento, debido a un cambio en la distribución presupuestaria a favor de esta universidad, es fuente de antipatía aún hoy entre colegas de otras universidades nacionales, de tamaño similar o mayor a la UNT (entre ellas, la UNLP).

La Secretaría de Ciencia y Técnica (SCYT), creada en 1973 con dependencia del rectorado, es la encargada de proponer y llevar adelante las políticas de investigación de la universidad, en forma conjunta con el Consejo de Investigaciones de la UNT (Ciunt), órgano colegiado formado por un representante de cada unidad académica,²² que cumple el papel de comisión asesora del Consejo Superior.²³ Si bien formalmente las decisiones están a cargo del Consejo Superior, merecen destacarse las amplias facultades otorgadas al Ciunt según su reglamento: “ejecutar las políticas inherentes a Ciencia y Técnica de la UNT”; en tanto las funciones señaladas al secretario de Ciencia y Técnica, que preside las reuniones del Ciunt, son “refrendar las resoluciones del Consejo y tramitarlas ante las autoridades y organismos correspondientes” y “ejercer todas aquellas otras atribuciones y funciones que oportunamente le fije el CIUNT”.²⁴

Podemos dividir las políticas de investigación llevadas adelante por la UNT desde los 90 en dos grupos: políticas activas y políticas de gestión rutinaria (en ambos casos hay peculiaridades propias de la

²² Esto es, no se trata de una comisión asesora de la SCyT, ni de una comisión estándar del Consejo Superior, integrada por consejeros representantes de los distintos claustros, siguiendo las proporciones del cuerpo, sino de una suerte de “senado”, con representación de todas las unidades académicas; estos representantes, según el reglamento del Ciunt, deben tener categoría I o II en el PI: “Los candidatos deberán ser docentes con experiencia en gestión institucional, o en tareas de vinculación, o miembros de un proyecto de investigación habilitado, y haber alcanzado la Categoría Equivalente de Investigación I ó II en el Programa de Incentivos. Este último requisito será exigible en aquellas unidades académicas donde la cantidad de docentes-investigadores I y II o equivalentes sea mayor que el 20% de la planta de profesores regulares” (resolución N.º 596/2007 del Consejo Superior de la UNT, artículo 4).

²³ Según señaló un entrevistado, autoridad en materia de investigación a nivel de la UNT: “Somos comisión del Consejo. O sea que lo que nosotros definimos acá, se trata sobre tablas directamente, no va a otra comisión (...); difícilmente el Consejo Superior niegue, digamos, o no apruebe, alguna propuesta de la SCYT y del CIUNT”.

²⁴ Artículo 2, inciso 3, y artículo 8, incisos 3 y 4, de la resolución N.º 596/2007 del Consejo Superior de la UNT.

UNT). Las principales políticas activas consistieron en el otorgamiento de subsidios a proyectos de investigación y en un sistema de becas.

En relación con los subsidios, estos se otorgaban según el lugar que ocupase el grupo a cargo del proyecto en una jerarquía de grupos, dependiente en particular de las características del director:²⁵ los grupos consolidados debían tener un director con categoría II o más en el PI, que además tuviese un cargo docente con dedicación exclusiva en la UNT (o dos dedicaciones semiexclusivas, o fuese investigador del CONICET); los grupos formados debían tener un director con categoría III o mayor y los grupos en formación podían estar a cargo de un director que tuviese título de posgrado o contase con al menos tres años de antigüedad como integrante de un proyecto acreditado; los programas comprendían de dos a cuatro proyectos con afinidad temática. En todos los casos los grupos debían estar compuestos por un director y dos o más integrantes graduados, al menos la mitad docentes o estudiantes de posgrado de la UNT. El otorgamiento de los subsidios estaba supeditado a la evaluación favorable de evaluadores externos a la UNT, seleccionados a partir del banco de evaluadores de la SPU (esto es, docentes-investigadores con categoría I o II).²⁶

En cuanto al sistema de becas, también desde los 90 existían tres tipos de becas: becas de iniciación en la investigación para estudiantes, becas para graduados para la realización de posgrados (maestría o doctorado), y becas-subsidios para que docentes regulares de la UNT

²⁵ Si bien las líneas generales se mantuvieron, con cambios menores, desde los años 90, el detalle que se ofrece corresponde a lo establecido en la resolución N.º 2559/2007 del Consejo Superior de la UNT, “Programa de consolidación y apoyo a la investigación” (hasta 2005 la clasificación de los proyectos era doble y no triple, dividiéndose en proyectos en desarrollo y proyectos en formación).

²⁶ El recurso a evaluadores externos a partir de 1994 provocó fuertes resistencias por parte de académicos de la UNT, según nos señalara un entrevistado con responsabilidades de gestión en esos años, quien agregó: “en todas las comisiones había un local; y el local, la función que hacía era tratar de, en realidad, no de evaluar, sino de salvar...”.

finalizasen sus tesis de posgrado (para lo cual se otorgaba un plazo de seis meses). Estas últimas fueron creadas a mediados de los años 90, sobre la base de un diagnóstico según el cual existía un número importante de docentes con larga trayectoria y compromiso institucional, que, habiendo realizado estudios de posgrado, no habían accedido a la titulación;²⁷ así las describe uno de los responsables de su instauración:

a todo profesor que tenía una tesis guardada, o un proyecto de tesis guardado en un cajón, le dábamos mil pesos mensuales por seis meses, para que la termine... ha sido un estímulo para que mucha gente que tenía, digamos de cincuenta años para arriba. Tal es así que se las llamó las 'becas de la tercera edad' (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Una peculiaridad de las becas en la UNT, en relación con otras universidades nacionales, era que resultaban compatibles con cargos docentes no solo de dedicación simple, sino también semiexclusiva. Análogamente a lo que ocurría con los subsidios, la evaluación de las becas estaba a cargo de evaluadores externos a la UNT, seleccionados a partir del banco de evaluadores de la SPU. Y también es análoga la referencia al PI entre los requisitos establecidos para ser director de beca, según se señala en el "Reglamento del Programa de Formación de RRHH en Investigación":

²⁷ Según datos consignados en UNT (2007), mediante estas becas se logró la titulación de posgrado de 85 docentes de la UNT entre 1996 y 2005. Este apoyo especial a los docentes con trayectoria en la UNT para que finalizasen sus posgrados significó un reconocimiento institucional a generaciones para las cuales el título de posgrado no era un requisito tan indispensable como lo llegó a ser en los años 90. En la misma línea cabe destacar los inusualmente elevados límites de edad (respecto de otras universidades nacionales, o del CONICET) establecidos para las restantes becas destinadas a graduados, cuando estos tienen relación de dependencia con la UNT: hasta 45 años para las becas de maestría, y hasta 50 años para las de doctorado.

Poseer al menos CEI (Categoría Equivalente de Investigador) I, II ó III, según el Régimen Legal del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación de la Nación. En caso de no poseer CEI, se le reconocerá una categoría equivalente cuando cumpla con las condiciones establecidas en el Manual de Procedimientos vigente.

En relación con las que hemos denominado políticas de gestión rutinaria, que suelen ocupar no poco tiempo institucional de las secretarías de Ciencia y Técnica de las universidades, se encuentran la administración de fondos de investigación externos, como los provenientes de subsidios de la ANPCYT o el CONICET, y la gestión del PI: con frecuencia cuatrimestral, datos a elevar a la SPU para el cálculo del monto correspondiente al pago del incentivo; con frecuencia anual, la acreditación de proyectos y la evaluación de informes; y según las convocatorias nacionales, la categorización de investigadores, tareas que la UNT lleva adelante como integrante (y cabecera, la mayor parte de las veces) de la región NOA.

Para finalizar el recuento de las principales cuestiones referidas a la política de investigación de la UNT, caracterizaremos tres áreas problemáticas que fueron motivo de preocupación entre sus autoridades, tal como se señala en los informes de evaluación institucional, y como fuera ratificado en entrevistas realizadas: la articulación con el CONICET, la brecha entre los grupos de investigación, y la dificultad para establecer prioridades temáticas en el fomento de la investigación.

Como señalamos en la breve reseña histórica, la fuerte participación de investigadores de la UNT como miembros del CONICET data de los orígenes de este organismo. Actualmente existen en Tucumán diversos centros de investigación dependientes del CONICET (así como de la Fundación Miguel Lillo),²⁸ de los que forman parte

²⁸ El Informe de Evaluación Externa (CONEAU, 1998) señala que la Fundación Miguel Lillo data de 1945, y fue constituida con el legado de Miguel Lillo, un destacado naturalista tucumano fallecido en 1931. La Fundación es administrada por una Comi-

investigadores que son docentes de la UNT.²⁹ Tanto durante la evaluación institucional, como en la elaboración del Plan Estratégico de la universidad, se señaló la falta de una mayor articulación entre ambas instituciones:

Debido a la imposibilidad de designar investigadores como docentes ad honorem en las Facultades, según disposición del HCS, se ve dificultada la integración de los mismos a los trabajos de investigación del Ciunt (...); sería deseable la completa integración de esta institución [el CONICET] al quehacer docente, tal como sucedió en el pasado, y lo entendían sus fundadores (CONEAU, 1998, p. 53).

No se han fijado acciones para la coordinación de los distintos centros de investigación de la UNT y del CONICET, lo que también puede

sión Asesora de carácter vitalicio y *ad honorem*, cuyos miembros están facultados para designar a sus sucesores. Para 1998 contaba con un muy importante cuerpo de investigadores que ejercían sus actividades en institutos propios de la Fundación, algunos de ellos en convenio con el CONICET; estos investigadores tenían cargos equivalentes a los de la universidad, financiados mediante el presupuesto nacional. La Fundación estaba asociada mediante un convenio con la Facultad de Ciencias Naturales de la UNT, y muchos docentes e investigadores de la Facultad utilizaban los laboratorios y bibliotecas de la Fundación. El Informe de Evaluación Externa destaca el prestigio de la Fundación, pero no deja de señalar cierta preocupación por su relación con la UNT: “La Facultad de Ciencias Naturales e Instituto Miguel Lillo posee un prestigio académico que sobrepasa los límites provinciales y del NOA. Es reconocida fundamentalmente por las actividades de la Fundación Miguel Lillo, con la que mantiene relaciones mediante un convenio con la UNT. Sin embargo, muchas veces se evidencia una confusión de identidades” (CONEAU, 1998, p. 143). Esta relación tiene una historia compleja: cuando mediante un decreto del gobierno nacional del 11 de octubre de 1945, el Instituto Lillo fue separado de la UNT, el entonces director del instituto, Horacio Descole, fue expulsado de la UNT por su Consejo Superior, que lo responsabilizó del daño infligido al patrimonio universitario; cabe agregar que Descole retornó como rector interventor a la UNT en mayo de 1946, designado por el entonces presidente Perón (las vicisitudes del Instituto Lillo están agudamente relatadas en Tagashira, 2009).

²⁹ Según datos consignados en CONEAU (1998), en ese año el 67 % de los investigadores del CONICET desarrollaban sus actividades en dependencias de la UNT, a lo que se agregaban 86 becarios.

aplicarse a la relación con otros organismos: INTA, Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres, Fundación Miguel Lillo, etc. En efecto, se puede afirmar que una de las características de las actividades investigativas en Tucumán es la atomización de esfuerzos de los diferentes grupos de trabajo, en sintonía con la débil cultura de trabajo coordinado (interdisciplinario e interinstitucional) (UNT, 2007, p. 50).

Otra preocupación manifestada por las autoridades de la UNT es la de procurar instrumentos tendientes a cerrar la brecha existente entre los grupos de investigación más competitivos, que tienen la posibilidad de acceder a los subsidios de investigación que se ofrecen en las convocatorias realizadas por los organismos nacionales de ciencia y técnica (CONICET y, sobre todo, ANPCYT), o inclusive a subsidios internacionales, y los grupos de investigación de nivel local, de modo de evitar el corte en la corriente de provisión de nuevos recursos humanos para la investigación. Esta preocupación está presente en entrevistas realizadas en el año 2004, y persiste en años posteriores, según se consigna en el Plan estratégico elaborado en 2007, en el cual se la vincula con el deterioro de los subsidios en términos reales, tras la devaluación del año 2001:

Los subsidios de la Agencia son muy superiores, pero muy superiores [respecto de los de la UNT]. El problema es que nosotros tenemos 278 proyectos, y financiados por la Agencia tenemos 29. (...) Para entrar en la Agencia y tener un PICT es casi, casi un grupo de élite. (...) Es cierto que los montos son muy superiores a los que nosotros podemos otorgar. Pero también es cierto que nosotros desde la Secretaría de Ciencia y Técnica tenemos que atender a la promoción de todos los grupos, no solamente de los grupos de élite. Y nosotros tenemos que darle la oportunidad a toda la gente que tenga su proyecto de investigación, que pueda hacer formación de recursos humanos, que pueda crecer (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Si bien algunos equipos de investigación locales pudieron compensar esta situación con fondos obtenidos en los concursos del FONCYT (PICTs y PICTOs), ellos representan sólo el más competitivo segmento de investigadores. Esta situación contradice la vocación de la UNT de financiar a los grupos de investigación con un criterio más distributivo, que consideramos imprescindible, tanto para la formación de recursos humanos como para vincular de manera más estrecha la investigación y la enseñanza de grado (UNT, 2007, p. 49).

Finalmente, un punto crítico en materia de políticas de investigación radica en el desafío de definir prioridades temáticas, de modo de contrarrestar la tendencia a asignar los recursos en función de la oferta de la universidad (lo que lleva a privilegiar a los grupos consolidados, y por lo tanto el valor calidad), mediante la introducción de una orientación basada en la demanda, ya sea local, regional o nacional, tanto de sectores productivos, como del Estado o de sectores sociales vulnerables (lo que implica introducir el valor pertinencia o relevancia). Desde la autoevaluación institucional (1996-1997), pasando por la evaluación externa (1998), y hasta la elaboración del Plan estratégico (2007), la preocupación por vincular más estrechamente la investigación con el medio social es constante entre las autoridades de la UNT:

Es reconocido por muchos que el principal problema argentino no es el déficit de recursos humanos calificados sino el aprovechamiento de los mismos en todos los sectores de la economía, la sociedad y el Estado. A su vez, este problema se vincula con la desarticulación entre los productores de conocimiento (científicos, tecnológicos, universitarios) y los agentes económico-sociales. En el caso de la UNT se observa que existe una asimetría entre el potencial científico-técnico disponible y los impactos sobre la región (UNT, 1998, pp. 156-157).

La actividad científica es intensa, con numerosos grupos consolidados y en formación, en función del tamaño de la universidad. Sin em-

bargo, no se han experimentado estrategias de vinculación exitosa que puedan replicarse en muchos casos. Predomina todavía una actitud universitaria pasiva frente a las demandas del medio; actitud que es necesario cambiar para que puedan sostenerse acciones de mayor impacto, de búsqueda, de prospectiva (UNT, 1998, p. 169).

Los proyectos meritorios deberían ser elegidos teniendo en cuenta múltiples objetivos de modo tal que se logre un rendimiento máximo de los fondos, los recursos humanos y los espacios físicos aplicados a ellos, sin dejar de lado las consideraciones políticas, mediante la asignación de puntos a los coeficientes respectivos, a fin de dejar abierta la posibilidad de privilegiar equipos en formación o actividades estratégicas para los propósitos de la universidad (CONEAU, 1998, p. 98).

La planificación de la investigación resulta insuficiente. Se carece de una política para producir conocimiento aplicado a la resolución de los problemas más acuciantes del desarrollo económico, social y cultural de la provincia y la región. La institución no posee mecanismos para definir temas prioritarios (UNT, 2007, p. 50).

Según señalara un entrevistado con responsabilidades de gestión en materia de investigación, al momento de plantear la distribución de subsidios para grupos de investigación, no resulta políticamente viable introducir prioridades temáticas:

[Pregunta: ¿cómo son los criterios que utiliza el CIUNT para asignar los subsidios? ¿el criterio es sólo la calidad o en algún momento se planteó establecer prioridades temáticas?] Es sólo la calidad; yo le voy a explicar por qué. Nosotros procuramos la atención de problemas prioritarios. Pero no podemos con los subsidios. Porque los subsidios son para toda la universidad. Tenemos que atender a la gente que hace investigación básica, a la que hace investigación aplicada, a los que hacen desarrollos tecnológicos, tenemos que atender a todo el mundo. (...) En el momento en que uno quiere priorizar algo, hay

algo que deja afuera. (...) El día que nosotros digamos ‘éstos son los temas prioritarios’, al otro día no existimos más. Pero no es sólo que no existimos más: eso ni siquiera pasa el Consejo Superior (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Cabe señalar, no obstante, una salvedad realizada en la misma entrevista. Cuando un organismo nacional como la ANPCYT o el CONICET convocaba al otorgamiento de subsidios o becas en el marco de proyectos orientados a atender demandas sociales,³⁰ ha resultado posible en la UNT lograr la aprobación por parte del Consejo Superior de los fondos de contraparte; no obstante, el proceso de fijación de temas prioritarios siguió siendo complejo:

Finalmente pusimos ocho temas prioritarios, pero que en realidad abarcaban todo. Porque eran tan paraguas los temas..., y el Consejo Superior se quejó. Yo creo que fue una de las pocas veces que el Consejo Superior dijo ‘bueno, pero acá hay gente que queda afuera’. Y eran una cosa como decirte ‘educación’, ‘recursos naturales’ (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Como síntesis de este apartado podemos señalar que el análisis de las políticas de investigación llevadas adelante por la UNT desde mediados de los años 90 debe tomar en cuenta que se trata una universidad con una larga historia en materia de investigación, con grupos consolidados en muchas áreas. Además, es una universidad con una elevada proporción de cargos docentes con alta dedicación, tanto en comparación con el promedio nacional, como con universidades de

³⁰ La ANPCYT organizaba junto con las universidades, mediante la realización de convenios específicos, convocatorias a proyectos de investigación científica y tecnológica orientados (PICTOs), en donde la ANPCYT aportaba dos tercios de los fondos, y la universidad, un tercio, en concepto de contraparte. En estas convocatorias resultaba necesario establecer prioridades temáticas, proceso en el cual tiene participación la universidad conveniente. También el CONICET realizaba convocatorias especiales de becas con orientación temática.

similar tamaño o antigüedad. Probablemente esta larga tradición sea un factor limitante a la hora de impulsar políticas de investigación de nivel institucional. Así, por ejemplo, en comparación con el caso de la UNCPBA, vimos que la UNT prácticamente no ha podido implementar políticas activas de investigación según objetivos estratégicos definidos en el nivel institucional. Una excepción parcial a esto lo representan aquellas iniciativas nacionales a las que se suma la UNT (como el caso de los mencionados Pictos), que permiten multiplicar los fondos invertidos; sin embargo, aun en estos casos, la fijación de prioridades temáticas debe ser lo suficiente amplia (temas “paraguas”) como para contener al mayor número posible de unidades académicas y grupos de investigación existentes.

Resulta asimismo destacable una peculiaridad de las políticas de investigación de la UNT: la preocupación por amortiguar los efectos de las políticas nacionales, así como las consecuencias de tendencias de más largo alcance que afectan a la profesión académica, como son la exigencia de alcanzar titulaciones de posgrado, o los requisitos de trayectoria para encabezar líneas de investigación (expresados en las categorizaciones). Muestras de esta preocupación son instrumentos de política tales como el otorgamiento de subsidios a grupos que no están en condiciones de obtener financiamiento de los organismos nacionales de C y T, así como un sistema de becas contemplativo del brusco giro credencialista experimentado por los docentes de la institución.

Implementación y efectos del Programa de Incentivos en la UNT

De manera análoga a lo realizado para el caso de la UNCPBA, abordaremos ahora la mirada sobre el PI en la UNT a partir de testimonios de autoridades, tanto del nivel central de la universidad como de las facultades, vertidos en ocasión de las entrevistas realizadas en 2004; también utilizaremos como control o triangulación las referen-

cias al PI realizadas en el Informe de Autoevaluación³¹ y en el Informe de Evaluación Externa, ambos publicados en 1998.³²

El Programa de Incentivos y las políticas de la UNT

En comparación con el caso de la UNCPBA antes analizado, las referencias de los entrevistados de la UNT a la afinidad, complemen-

³¹ De acuerdo con lo relatado por varios entrevistados, y según consta en los propios informes, el proceso de evaluación institucional en la UNT (autoevaluación y evaluación externa) fue algo accidentado. Aprobado el Programa de Autoevaluación en abril de 1996, un grupo central de autoridades, con la colaboración de un asesor externo y la participación de grupos por facultades, llevó adelante un proceso ampliamente participativo (al menos entre los docentes), cuyo punto culminante fueron varias jornadas taller realizadas en marzo de 1997. En mayo de 1997 se desató una crisis en el gabinete del rector, que ocasionó la renuncia de cuatro secretarios, y en diciembre del mismo año el Consejo Superior congeló el proceso (un punto crítico, según señalan varios entrevistados, fue la pretensión de la comisión central de evaluación de impulsar la autoevaluación del propio Consejo Superior). Producido el recambio de rector (un nuevo candidato venció al anterior rector que buscaba la reelección), las nuevas autoridades reanudaron el proceso, y en agosto de 1998 firmaron el convenio con la CONEAU para realizar la evaluación externa. A fines de ese año se produjo, así, la visita de los miembros y técnicos de la CONEAU, y de los pares evaluadores externos.

³² Continuando comentarios realizados anteriormente, cabe tener presentes las particularidades de estos informes de evaluación externa, que combinan, entre otros, los siguientes ingredientes: información recabada en la universidad (esto es lo que nos interesa en particular), juicios de coherencia entre las prácticas de la universidad y las metas declaradamente perseguidas por la misma (el proyecto institucional), y también opiniones más o menos idiosincráticas, ya sea de algún par evaluador, ya sea de miembros de la propia CONEAU (recuérdese que los pares evaluadores son asesores, pero la responsabilidad formal y política del informe es de la CONEAU). Ejemplo de esto último son las siguientes recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Externa de la UNT: “Sería conveniente concursar los cargos por áreas de conocimiento en vez de hacerlo por cátedra” (CONEAU, 1998, p. 97); “Utilizando las ventajas de la legislación vigente, podrían implementarse escalas salariales diferenciales, con una calificación externa por pares, del desempeño de cada docente investigador” (CONEAU, 1998, p. 97); “Aunque parezca contradictorio, la conjunción del ingreso directo con la permanencia irrestricta parece ser el disvalor principal de este tema [los estudiantes y el bienestar estudiantil] (CONEAU, 1998, p. 101). Parecerían recomendaciones en línea con el clima de época.

tariudad o interferencias entre el PI y las políticas impulsadas por la universidad son más escasas, si bien no están ausentes. La preocupación señalada en la sección anterior en cuanto a la cuestión de las prioridades temáticas, reaparece en el testimonio de uno de los entrevistados en asociación con el PI, el cual es visto como una política que privilegia la calidad (medida solo por la producción de *papers*), interfiriendo con las iniciativas de la UNT sobre darse políticas orientadas por la pertinencia, entendida como relevancia respecto del medio en que está inserta la universidad:

la aparición del Programa de Incentivos causa un disturbio en la preocupación por la ligazón con el medio. (...) Esto tiene que estar publicado en las revistas de alto impacto, que sea en inglés, que responda a determinados patrones de calidad, que no son necesariamente el tipo de investigación que necesita la región. Se necesitan proyectos con un poco menos de profundidad científica y algo más de investigación adaptativa, y de cosas que hagan a respuestas un poco más prácticas.

(...) Acá tenemos un instituto del CONICET que se llama CERELA, Centro de Referencia de Lactobacilo. Y trabaja en leche, trabaja muy bien, pero ¿qué hace un centro de referencia de Lactobacilo que trabaja con leche en un área que está a mil kilómetros de la cuenca lechera más cercana?

Entonces, ¿qué es lo que hacemos hoy?³³ Sacamos cosas, preparamos cosas, publicamos *papers* que le sirven a alguien en Francia. Pero nosotros el tambero que tenemos acá en Trancas no tiene donde vender su leche. Entonces requiere una solución emergente derivada del centro de investigación que está, es vecino de él. Entonces, digo, la

³³ Pareciera que esto no ha sido siempre así en la UNT. Según señala el entrevistado, en la década que va del 60 al 70 su Facultad hacía investigación muy ligada al medio, ejemplo de lo cual fueron el impulso al cultivo de la soja, el estudio de los problemas de la industria del tabaco, de la caña de azúcar o de la horticultura.

producción científica, si bien puede ser evaluada como buena, se va despegando de la realidad regional.

(...) Ahora tenemos muchos *papers* pero poca respuesta. Producto de esta presión que tiene el Programa de Incentivos. (...) Para cobrar el incentivo hay que pertenecer a un programa de investigación acreditado, evaluado y todo lo demás... (...) Entonces para que ese programa siga andando tiene que tener producción. Tiene que tener una producción que es exigida sistemáticamente todos los años. Entonces empezamos a producir miniresultados que raramente se encajan unos con otros, como una profusión al trabajo que no responde a los requisitos sociales emergentes.

(...) El Programa de Incentivos vino como a causar un disturbio en esa relación [de la Universidad con el medio]. Aquí hay cosas que son importantes, que no se hacen, o porque llevan demasiado tiempo y el *paper* hay que publicarlo para mantenerse dentro del sistema, o sencillamente no son foco de atención sencillamente porque estamos presionados por estos [resultados académicos] (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Agronomía y Zootecnia UNT, 2004).

Cabe agregar, en relación con este testimonio, que las dificultades para definir una política de investigación más orientada hacia el medio social parecen obedecer a múltiples factores, y no solo al PI, si tomamos en cuenta la discusión realizada en la sección anterior en torno a la cuestión del establecimiento de prioridades temáticas en materia de investigación.

Un aspecto particular de la normativa del PI —el requisito de la categoría III o superior para habilitar a la dirección de un proyecto de investigación— es señalado como una interferencia específica con las iniciativas de la institución, lo que lleva a concluir al entrevistado que el PI encorseta de algún modo toda la investigación que se realiza en la universidad:

hay muchas consultas que tienen que ver con el posicionamiento en torno al cobro de incentivos, que impacta muy fuerte en cómo se está organizando el grupo de trabajo. Es decir, para tener un programa que me habilite al cobro de incentivos, tengo que tener por lo menos categoría III en el equipo. Esto obliga a que busque categoría III, o sea, no puedo tener personas que tengan categoría IV o V independientemente funcionando en un proyecto, porque, por más bueno que sea el proyecto, no van a tener, no van a cobrar incentivos. (...) de nuevo, cobrar los incentivos es una cosa que impregna todo, condiciona de alguna forma lo que, libremente, capaz que se organizaría de otra manera (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Agronomía y Zootecnia UNT, 2004).

Finalmente, es posible identificar un punto en el cual la no adecuada inserción de los docentes en el PI es señalada como causa de un desajuste respecto de las políticas nacionales, que repercute en la obtención de fondos para investigación por parte de la UNT:

La existencia de numerosos profesores con dedicaciones exclusivas o semi exclusivas sin categorizar en el Programa de Incentivos a la investigación es una falencia que conspira contra la asignación de recursos que, por finalidad 8, depende del número de docentes categorizados (CONEAU, 1998, p. 137; capítulo correspondiente a la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnológicas).

Reacciones de los académicos frente al PI

En relación con las reacciones de los docentes de la UNT ante la aparición del PI, más allá de la decisión de sumarse al mismo por parte de aquellos docentes-investigadores que hacían investigación, uno de los entrevistados señaló la existencia de cierta oposición inicial al PI, sobre todo por parte de aquellos docentes comprometidos gremialmente, si bien la misma no logró plasmarse en una acción colectiva concreta:

al principio [el Programa de Incentivos] tuvo oposición de muchos profesores, porque se consideró que era dinero en negro y que no valía (...); [hubo oposición de un grupo de profesores], gente relacionada al gremio docente, que tenían así como bandera que no debían existir esas cosas, que era velado, que convenía un aumento de sueldo, y no un estímulo a la investigación y la docencia. (...). Luego me da la impresión como que todo el mundo lo tomó como un tipo de aumento de sueldo que no nos dieron de otro modo y nos dan de éste. En concreto que actualmente todo el mundo está en ese sistema. No hay nadie que haya dicho no. Yo recuerdo que cuando comenzó a nosotros nos abrieron una planilla (...), para que allí firmaran los que estaban en oposición. Y ya en ese momento se vio que cuando quieren la firma no hubo tantos, por más que hubo muchísimos que habían protestado. Pero poco a poco eso fue cediendo (autoridad 1 a nivel de la Facultad de Filosofía y Letras UNT, 2004).

Esta asimilación del incentivo a un aumento de sueldo, y no a un premio o estímulo por un mayor compromiso con la carrera académica —como era la intención de los creadores del PI—, es señalada por varios entrevistados. Más allá de cierta actitud espontánea de los docentes a aspirar a un ingreso adicional, esto es enmarcado en un contexto de estancamiento de los salarios docentes:

El Programa de Incentivos hizo que todos se sumen para cobrar; algunos ya hacían investigación real, pero otros no (autoridad 2 a nivel de la Facultad de Filosofía y Letras UNT, 2004).

Porque, originalmente, digamos, cuando se establece el Programa de Incentivos [1994], era un programa de incentivos a los docentes-investigadores, para que los docentes hagan investigación, y con ese plus que se recibía, pudieran formarse, asistir, viajar, ir a congresos, hacer pasantías, adquirir bibliografía (...). Entonces era un plus que tenía este sentido. Lo que pasa es que, con las cosas que han ido aconteciendo después, con la desvalorización de nuestro salario (...);

prácticamente desde 1992 están casi, casi congelados, cuando todo aumentó una barbaridad; en realidad ese plus que se cobra de incentivo, va a cumplir necesidades básicas; ya no va a cumplir la función para la cual estaba previsto (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

(...) los sueldos son relativamente bajos y el incentivo viene a solucionar un problema de vida, y no un problema de capacitación, como estaba pensado (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Agronomía y Zootecnia UNT, 2004).

Por último, análogamente al caso de la UNCPBA, pero aquí con mayor énfasis, entre los entrevistados se señala la existencia de un cierto malestar generacional, ocasionado por la incongruencia de estatus experimentada por docentes de la UNT de larga trayectoria en la enseñanza universitaria y en el ejercicio profesional fuera de la universidad, que obtienen una categoría equivalente de investigación que no guarda correspondencia con su cargo de profesor:

los que no están [en el Programa de Incentivos] a veces es porque ya se sienten como que han hecho una carrera docente por la cual deberían estar en un nivel de Directores o Codirectores de los proyectos, y que por la calificación que tienen no pueden llegar a serlo. Me refiero según cómo se los ha acreditado (autoridad 1 a nivel de la Facultad de Filosofía y Letras UNT, 2004).

estoy hablando en el 94 (...), había gente que ha sido profesor mío, conocidísimo de mi padre, que ha sido también profesor y... (...), uno daba vueltas para poder decirle al profesor titular que le habían dicho que no, porque él no cumplía con el perfil del director de un proyecto de investigación; [había] gente que reaccionó, gente que realmente creo que llegó a, casi a nivel del Ministerio (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

[El Programa de Incentivos] genera al principio una discusión entre profesores que nunca se habían planteado el tema de la investiga-

ción. Aquí, en esta facultad [Ciencias Exactas y Tecnología], a pesar de que es tecnología, y ciencia y tecnología, hay muchos que se dedican solamente a la docencia. Y de golpe son muy buenos docentes, pero nunca se les ocurrió que había que publicar, que había que tener becarios a cargo (...). Es decir, incluso el tema de investigar, todavía preguntan qué es (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Implementación del PI en la UNT

Tres temas principales aparecen señalados en nuestras fuentes en relación con la implementación del PI en la UNT: dos más coyunturales son la existencia de malestar en torno a la categorización realizada en 1998, y la percepción de la desaparición del Programa hacia 2003; uno de más largo aliento radica en las dificultades para organizar las tareas de evaluación requeridas por el PI.

Como comentamos en un capítulo anterior, la categorización realizada en 1998 se llevó adelante según las normas contenidas en el *Manual de Procedimientos* aprobado en diciembre de 1997. Según este *Manual*, las dos categorías más altas, la I y la II, debían ser asignadas por una Comisión Nacional de Categorización, sobre la base de los dictámenes de comisiones evaluadoras disciplinarias nacionales. Según señalan varios entrevistados, y tal como fue relevado por los pares evaluadores en ocasión de la visita realizada por la CONEAU en el marco de la evaluación externa de la universidad — precisamente en momentos en que se conocían los resultados de la mencionada categorización—, la categorización de 1998 ocasionó un extendido malestar entre docentes de la UNT, por las siguientes razones: hubo un alto porcentaje de rechazos de las postulaciones a la categoría II, aun en casos en que los docentes superaban el puntaje mínimo establecido para dicha categoría;³⁴ las comisiones categorizadoras no habrían uti-

³⁴ Téngase presente la siguiente cuestión reglamentaria: además del puntaje mí-

lizado criterios homogéneos, apartándose incluso de lo reglamentado de forma precisa en la grilla; hubo una demora muy importante en responder los recursos de apelación. Así aparecen consignados estos problemas por parte de las fuentes consultadas:

La [categorización] del 98 fue conflictiva, sobre todo con la categoría II. (...) después, por supuesto, esa gente se presentó cuando ya hicimos la categorización regional, que fue la III y IV; bueno, se presentó, y por supuesto tuvo la categoría III. Tuvimos problemas porque mucha gente tenía mucho más puntaje que la III, y superaba holgadamente la II (...), pero las comisiones regionales no podían asignar la categoría II, porque en ese momento eran las nacionales (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

(...) ahora [2004] se está recategorizando. La convocatoria ésta que se presentó... Si vamos a la anterior [1998], hubo no menos de un 30% de recusación.

(...) si encuentro que un colega de antecedentes análogos tiene la categoría I, y yo tengo la III, algo no está funcionando en ese sistema. Y eso produjo mucha, mucha disconformidad, y yo te diría casi descreimiento en el sistema.

Había puntos fijos. Por decir: profesor asociado dedicación full time por concurso, bueno, ese tiene 100 puntos, 150. Hubo gente que tenía esa categoría y le pusieron 60 puntos. O sea, las comisiones evaluadoras fueron demasiado liberales o autónomas, y no se ciñeron totalmente al reglamento. Entonces, formación de recursos humanos, según la comisión evaluadora, podía ser un agente de capacitación o no. Esta aplicación de distintos criterios es lo que causa este tipo de... más bien amargura.

nimo para cada categoría establecido en la grilla de categorización, existen requisitos de tipo sí/no para cada una de ellas, siendo uno de los más problemáticos el definido para la categoría II, a saber, la formación de recursos humanos de posgrado (dirección de tesis aprobadas).

Es algo así como que la gente le hubiera dado una carta de crédito al sistema. Hasta ahora le vamos a creer, pero, si esta categorización [2004] no se atiene al reglamento, vamos a tener una cantidad de conflictos.

(...) y finalmente nunca terminaron de resolverse las recusaciones. Pasaron tres años y seguía la cosa ahí (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Agronomía y Zootecnia UNT, 2004).

[En reunión con el Consejo Superior de la UNT como cuerpo, los pares evaluadores relevaron] una cierta inquietud en relación con el proceso de categorización (CONEAU, 1998, p. 23).

Con respecto al Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores, cabe mencionar que en el actual proceso de recategorización en las categorías I y II, se han presentado 403 solicitudes, y se han emitido resoluciones sobre 133 postulaciones, con 48 rechazos a Categoría Equivalente de Investigación (CEI). Esta diferencia con las categorías anteriormente establecidas, así como las rectificaciones que ocurrieron luego de la primera publicación de resultados, se tradujeron en un intenso malestar, que fue palpable en todas las entrevistas, fundamentalmente en las facultades (CONEAU, 1998, p. 51).

[Pregunta: la categorización, ¿generó tensiones en algún momento, a nivel global?] No, a nivel global no. Lo que por supuesto ha habido, porque somos seres humanos, y eso es inevitable, son las comparaciones, el preguntar por qué uno sí y el otro no; incluso eso es comentado muchas veces porque el hecho de que a uno le toquen comisiones diferentes hace que personas con antecedentes similares reciban categorizaciones diferentes. Hemos tenido como en todas partes ese tipo de problemas, porque está muy pautado, por la comisión que a uno le toque, la categoría. Lamentablemente, todavía. Hace poco he estado en Córdoba en el proceso de categorización. Estábamos juntos en varias comisiones, incluso en esas mismas reuniones había..., el expediente que llegaba a esta mesa tenía una manera de ser evaluado

diferente a los que había en esta otra mesa. A pesar de que habíamos hecho una reunión previa para coordinar criterios; sigue siendo Incentivos muy, me parece a mí, muy dependiente de la comisión que a uno le toque, lamentablemente (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnológicas UNT, 2004).

Si bien la mayoría de los entrevistados cuestiona la categorización de 1998 y no la de 1994, cabe señalar que uno de ellos manifestó una versión discordante:

La primera categorización [en 1994] a cargo de la universidad (a cargo de amigos y enemigos) tuvo muchas arbitrariedades. La segunda [en 1998], a cargo de evaluadores externos, fue mucho mejor (autoridad 2 a nivel de la Facultad de Filosofía y Letras UNT, 2004).

En cuanto al segundo punto —la continuidad del PI— así como uno de los entrevistados en la UNCPBA en 2003 dio por caído el PI, dado el atraso en el pago del incentivo durante 2002 y 2003, la misma percepción fue manifestada en la UNT por uno de los entrevistados (con responsabilidades de gestión de la investigación):

un plus [el incentivo] que, además, durante todo este período del 2002 y parte del 2003, no se pagó. Fíjense que nosotros estamos liquidando en estos momentos [octubre de 2004] el 50%, acabamos de liquidar el 70%, perdón, de la segunda cuota 2003, cuando ya tenemos aprobados los partes de avance del 2003. Entonces hay un atraso sustancial. Y no es tanto el atraso por estos seis primeros meses del año, que se pusieron más o menos, trataron, de ponerse al día. Pero hasta el año pasado venían..., tanto es así que había mucha gente que decía: ‘bueno, esto desaparece directamente’ (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Finalmente, en cuanto a la organización de las tareas de evaluación que implica el PI, el mismo entrevistado relata las dificultades enfrentadas por la UNT para implementar el proceso de categoriza-

ción durante 2004, las cuales son enmarcadas en un “*crack*” o estallido de la evaluación, dado que durante los procesos de categorización se producen múltiples requerimientos simultáneos al mismo conjunto acotado de personas (los miembros del banco de evaluadores):³⁵

la otra cuestión que yo tengo que señalar con respecto a la categorización es que (...) todo hay que evaluar, y hay que evaluar como externos. Pero hay un momento en que el sistema como que hace crack, ¿verdad?, porque no tenemos tantos evaluadores. A la hora de buscar evaluadores, no hay tantos. Nosotros tenemos serios problemas para conseguir evaluadores, serios problemas. Fijate vos que la recomendación de la Comisión Nacional de Categorización era un mínimo de cinco evaluadores por comisión, de los cuales tres tenían que ser externos, y dos de la región; y de ellos, uno extradisciplinario. Pero nosotros hay comisiones que hemos tenido que trabajar con el mínimo que establece el manual, que son tres (...), pero por no conseguir gente.

(...) una comisión te puede estar categorizando, por día, entre 15 y 20 [carpetas]; por día; y los evaluadores más de tres días no quieren ir, ¡no quieren ir! (...) [eso da] 60 carpetas; o sea que si tienen 300, yo tengo que tener 5 comisiones; o sea tengo que tener 25 personas... andá a conseguirlas. A mí el otro día (...) me llama el responsable de la evaluación de Centro Oeste (...); le faltaban [evaluadores] para la comisión de ingeniería. Agarro todos los I de Tucumán de ingeniería y empiezo a llamar, ¡uno por uno!, por teléfono, pero ya a nivel de amistad, de decirle ‘mirá, haceme el favor, la gauchada, andá que te necesitan’. ‘Y no porque mirá, tiene un curso no sé quién de España, y

³⁵ A esto habría que agregar que muy probablemente los miembros de ese banco de evaluadores son también convocados para otras tareas de evaluación: asignación de becas en la universidad o el CONICET, ingresos o ascensos en la carrera de investigador de dicho organismo, evaluación institucional externa, acreditación de carreras de grado y posgrado, jurado de concursos, arbitraje de publicaciones, entre otras.

yo tengo que estar acá'; el otro porque viajaba, el otro porque los llamaron del Centro Este, allá a Tandil, que tenía que ir a evaluar, el otro porque tal cosa, el otro..., ¡le conseguí uno! O sea, yo creo que ésta, ésta es una cuestión que el Programa de Incentivos la va a tener que considerar. (...) La va a tener que revisar, porque no se puede hacer todo así, concentrado, todas las regionales. Te dicen 'no, a mí me han llamado para el Nordeste', y al otro lo han llamado desde Tandil. Y al otro lo han llamado para el sur, al otro lo han llamado para el Norte. La gente está dando vueltas. No hay demasiados I y II, para colmo (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Efectos positivos del PI

Entre las autoridades entrevistadas en la UNT predomina un balance positivo acerca del PI, más allá de la identificación de efectos diferenciales, y de alguna apreciación negativa (que se comentan en las secciones siguientes). Entre los principales efectos positivos, se señalan, en un nivel agregado, los siguientes: un notable incremento en el número de investigadores; aumento de los grupos de investigación; la mejora de la actividad científica en la universidad y su vuelco a la mejora de la docencia. Estos efectos positivos serían el resultado de cambios en el comportamiento de los académicos: por un lado, la adquisición de hábitos propios de un ejercicio más completo de la profesión académica, sumando la investigación al solo ejercicio de la docencia; por el otro, la disposición de muchos investigadores a salir de su aislamiento y conformar equipos. Estos hábitos, quizás originados en la adecuación externa a las nuevas reglas, estarían siendo paulatinamente internalizados por los docentes. En palabras de los entrevistados:

El Programa de Incentivos influyó como influyó en la UNT, como influyó en todo el país. Se incrementó notablemente la cantidad de investigadores. Esto es así. Si bien esta Secretaría de Ciencia y Técnica data de 1974, o sea que tiene treinta años ya como estructura, diga-

mos, y siempre estuvo trabajando con los investigadores, con subsidios, con proyectos y demás, es indudable que a partir del Programa de Incentivos el número de investigadores prácticamente se triplicó (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

[El Programa de Incentivos] fue verdaderamente un incentivo para la gente a hacer investigación. Que a lo mejor al principio muchos la hayan iniciado pensando que había una remuneración, que era conveniente, pero después podría decir que es realmente vocación de todos el hacer investigación, y todos estuvimos en la misma situación, es decir, la línea de delegados de Ciencia y Técnica [de la facultad al CIUNT] ha seguido el estímulo éste de que no puede haber docencia si el que da las clases no ha realizado una investigación personal desde la cual vuelque resultados a la docencia. Ese criterio, en esta Facultad, ha tomado ya cuerpo, porque directamente los profesores terminan etapas de investigación y publican, y a la vez los libros están en consulta para los alumnos de los distintos cursos. (...) desde ese punto de vista creo que fue un éxito (...), terminó siendo una instancia muy importante para el mejoramiento de la actividad docente, y de la actividad científica; en especial en esta Facultad, yo lo podría decir con toda seguridad.

(...) Se formaron muchos nuevos grupos [gracias al Programa de Incentivos]. (...) en todas las carreras se crearon los grupos para hacer trabajos de investigación. Lo que sí podría decir, que lo que se notó en especial, porque los jóvenes hace rato que venían siendo convocados. Yo, por ejemplo, cuando me topé con las tareas de mi equipo de investigación, nadie cobraba nada de nada, ni siquiera por ahí tenían un cargo de profesor, venían por vocación, y aquí comenzaron los primeros equipos de investigación de la Facultad, haciendo el esfuerzo por cumplir la vocación de ser investigadores. Eso para mí es lo más importante, el ver que sin ningún acicate salvo el hecho de sentir que hay muchas cosas para descubrir dentro de lo que hago...; pero fue interesante el hecho de que profesores ya ancianos, próximos a ju-

bilarse, se sintieron motivados por la salida esta de los incentivos. Entonces había profesores que jamás habían aparecido con una investigación en equipo, y a lo mejor hacían su trabajo personal, y lo publicaban, pero no querían el trabajo de tener que llevarlo al equipo; comenzaron a formar equipos. Y actualmente son muchísimos los grupos de investigación (...), la verdad es que toda la Facultad podría decir que investiga; escasísimos los que no están (autoridad 1 a nivel de la Facultad de Filosofía y Letras UNT, 2004).

Más específicamente, consignamos testimonios que reconocen efectos positivos del PI en dos áreas con desigual desarrollo en materia de investigación en la UNT: economía, con institutos de investigación consolidados y docentes con formación de posgrado en el exterior desde hace varias décadas; y arquitectura, un área incipiente, pero en crecimiento, el cual se manifiesta en el aumento del número de docentes categorizados, así como en la participación en las becas que otorga la UNT:

a nosotros como Instituto, que ya venimos con una tradición de investigación, [el Programa de Incentivos] nos ayudó bastante (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNT, 2004).

creemos que más que la Autoevaluación ha sido el propio Programa de Incentivos el que estimuló la veta de investigación en muchos docentes [de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo]⁵⁶ (CONEAU, 1998, p. 116, nota).

⁵⁶ Los efectos atribuidos al Programa de Incentivos en el caso de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo se habrían potenciado, por otra parte, a partir de cambios en los criterios de distribución de becas en la UNT: mientras que en la convocatoria 1995-1997 esta unidad académica recibió un número siete veces menor de becas que la Facultad de Ciencias Naturales (de larga trayectoria en investigación), en la convocatoria 1999-2001 ambas unidades recibieron prácticamente el mismo número (ver Tagashira, 1999).

Efectos diferenciales del PI

Análogamente al caso de la UNCPBA, en la UNT también se señala que el PI ha tenido efectos diferenciales, esto es, áreas en las que promovió un desarrollo real de las actividades de investigación, y áreas en las que solo se desarrolló algo similar a la investigación:

en la cuestión de Incentivos yo creo que efectivamente (...) en muchas partes se infló, pero en otras se lograron incorporar personas, grupos, que no hacían investigación (...), hay una producción local de la universidad, que obviamente aumentó (autoridad a nivel de la universidad UNT, 2004).

Ahora bien, mientras los entrevistados de la UNCPBA mencionan la existencia de efectos positivos del PI en áreas con tradición en investigación (y la formalidad sustituta de la investigación es atribuida típicamente a áreas profesionalistas), un entrevistado de la UNT, perteneciente a un área muy sólida en materia de investigación, señala que justamente en un área tal, los efectos del Programa son casi inexistentes (más allá de la mejora en los ingresos de los docentes):

En este departamento no se ha visto el efecto pernicioso de Incentivos que yo he visto en otros departamentos. El asunto ese de la gente que no había hecho investigación; personas que tenían quince, dieciséis años de trayectoria universitaria, que nunca habían hecho investigación, que cuando surge el Programa de Incentivos se insertan en cualquier grupo como sea para... eso yo lo he visto, lamentablemente (...). Pero en este departamento no, porque este departamento, justamente, se ha caracterizado siempre por tener una fortísima trayectoria de investigación. Y realmente, desde que salieron los incentivos, no puedo mencionar algún grupo que haya surgido en ese contexto de los incentivos o una cosa así (...), nuestros grupos son anteriores. (...) me animaría a decir que, desde el punto de vista de la dedicación de la gente a la investigación, no ha habido una modificación sustan-

tiva (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnológicas UNT, 2004).

Efectos negativos del PI

El único entrevistado con una apreciación por completo negativa del PI (paradójicamente, perteneciente a una de las unidades académicas más consolidadas en investigación de la UNT), señala un efecto negativo ya apuntado en el caso de la UNCPBA: la no valoración adecuada de la docencia. Esta no valoración de las actividades de enseñanza se enmarca en una desconsideración más general de aquellas actividades que implican un compromiso institucional, frente a una suerte de tiranía ejercida por la investigación, valorada en forma excluyente no solo ya por el CONICET (en donde podría ser pertinente), o por el PI (en el cual cabría responsabilizar al Estado nacional), sino por los propios docentes que evalúan a sus pares, por ejemplo, en los concursos para acceder a un cargo:

el incentivo, una cosa que me parece espantosa. Porque yo siempre lo dije, si nosotros tuviéramos dignidad como docentes nunca lo tendríamos que haber aceptado. Nos tendrían que pagar como corresponde, no esa vergüenza. Que todo el mundo se quiere subir a ese tren. Ahora, ¿todos están en condiciones de subirse a ese tren?, ¿cómo se hacen las evaluaciones? Pongamos las cosas en su lugar. Seamos sinceros. Para mí, el incentivo es una vergüenza. Personalmente lo digo. (...) Pero uno no lo puede juzgar al docente. El sueldo es una miseria. Entonces, que le tiren una miseria más de vez en cuando, es una suerte. (...)

En este momento un docente de la universidad es evaluado como si fuera un investigador del CONICET. Entonces cualquier docente, no lo juzgo, no lo critico, pero están primero las funciones de investigación que la parte docente. Entonces cuando quiero llamar a veces, lo digo porque con la puesta en práctica del nuevo plan de estudios necesito de la colaboración de los docentes, puedo llamar a una re-

unión, pero ya llamar a dos..., porque resulta bastante difícil reunirnos. (...) Son instancias externas que nos están influyendo muchísimo en todas las universidades. El docente está mal pago, pésimo, tiene que cumplir con la docencia, y tiene que tener, en este momento, un número equis de alumnos; ahora tenemos que tener, tenemos, mejor dicho, tres veces más el número de alumnos, o cuatro, las cátedras no están equipadas, o sea que hay docentes que..., a lo mejor un profesor adjunto tiene que hacer las veces de todo. Y encima lo tengo que llamar, y él tiene que publicar. Porque cuando lo van a evaluar, no le van a preguntar en qué comisión estaba, sino que lo van a evaluar por los trabajos que publicó.

El docente tiene que rendir un concurso, tiene que someterse a una evaluación; muchos de ellos son investigadores del CONICET. ¿Y en qué ítem le preguntan de la docencia? Sí, si tienen cargo, pero nada más. Ahora, ¿quiénes tenemos la culpa?; porque nosotros también somos evaluadores de los docentes (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Naturales e Instituto Miguel Lillo UNT, 2004).

En igual sentido, de la misma unidad académica surge el reclamo por la no adecuada valoración de las actividades de extensión por parte del PI:

los programas nacionales de incentivos no consideran la actividad de extensión como parte de la tarea de docente investigador (CONEAU, 1998, p. 147; capítulo correspondiente a la Facultad de Ciencias Naturales e Instituto Miguel Lillo, citando el Informe de Autoevaluación de la unidad académica).

La evaluación en el PI

Agrupamos aquí los comentarios realizados por los entrevistados acerca de la evaluación en el marco del PI, ya sea acerca de criterios establecidos en la normativa, ya sea sobre la aplicación típica de esos criterios.

Como comentamos en capítulos anteriores, uno de los ítems más polémicos introducidos en la grilla de categorización aprobada por el CIN en 1998 fue la asignación de puntaje (importante en magnitud) por el desempeño de cargos de gestión. Una de las autoridades entrevistadas en la UNT volcó la apreciación más usual al respecto, considerando improcedente dicha asignación, por entender que el PI tiene como objetivo promover la investigación:

Te dan puntaje por ser decano, que no tiene nada que ver con la investigación, tiene que ver con la gestión; te dan puntaje por ser consejero, digo, son actividades valiosas, no estoy diciendo que no lo sean, pero no tienen nada que ver con la investigación; te dan puntaje por ser rector (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNT, 2004).

En contrapunto, otra de las autoridades entrevistadas se mostró a favor de valorar las actividades de gestión en la categorización, a condición de definir para el PI un objetivo más amplio (que, por caso, el del CONICET):

Incentivos tiene (...) la característica de que hay puntos de gestión, hay puntaje en gestión, cosa que no existe en la carrera del CONICET. Nosotros no percibimos una equivalencia directa entre la categoría de incentivos y la categoría de la carrera de investigador; justamente por la incidencia que tienen los puntos de gestión.

[Pregunta: ¿eso lo ve como un punto en contra de la evaluación de Incentivos?]

No, lo veo como una característica diferente, porque todo depende de cómo se defina, cuál es el objetivo de Incentivos. Si el objetivo de Incentivos es fomentar la investigación, entonces verdaderamente no tendrían sentido los puntos de gestión. Ahora, si el sentido del incentivo es que la gente se comprometa más institucionalmente, entonces sí pueden tener sentido los puntos de gestión. Todo depende de lo

que se pretende con ese programa. En cambio, el CONICET es claramente un proyecto para favorecer la investigación (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnológicas UNT, 2004).

Cabe agregar que el mismo entrevistado, en cuanto informante de las opiniones de los docentes de su unidad académica (y no ya de la propia), señala la existencia de un cuestionamiento al peso otorgado a la gestión en la categorización de 1998 (en comparación con la de 2004):

[Acá] se recibió positivamente que un puntaje en gestión fuera menor con estos nuevos criterios de lo que era antes. Aquí siempre se criticó eso de que tuviera tanto peso la gestión. Entonces, como en esta nueva grilla eso se ha reducido proporcionalmente en relación con otros puntajes, eso se ha visto bien (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnológicas UNT, 2004).

Otro comentario realizado por un entrevistado de la UNT acerca de los criterios de evaluación, señala la escasa discriminación de calidades que establecen los mismos:

Si vos sos egresado de la Universidad, no sé, de Chicago a nivel de Economía, no sé, Harvard, Chicago, Stanford son las mejores, es lo mismo estar egresado de esa universidad, que de la universidad, no sé, inexistente, de Ranchillo, que es un lugarcito ahí en Tucumán, que no existe estudiar en Ranchillo. Da lo mismo, entonces, el mismo puntaje. Eso no se hace, eso no es lo mismo. No es lo mismo un congreso internacional, que te acepten en un congreso local que lo organicé yo, que soy yo mismo el que me acepto el trabajo. (...) entonces ese tipo de cosas hacen que se iguale hacia abajo y no hay muchos incentivos, digamos. (...) yo creo que sería muy bueno si el Programa éste entrase con un poquito más de exigencia en cuanto a calificación, el tema de quiénes son los evaluadores, en fin (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNT, 2004).

En relación con la mayor o menor adecuación de los criterios de evaluación a las distintas disciplinas, y a la rigurosidad en su aplicación, encontramos entre los entrevistados la usual queja cruzada sobre la incomprensión hacia la propia área de conocimiento:

sería conveniente revisar los criterios de categorización de investigadores en estas áreas (sociales y artísticas) (UNT, 1998, p. 130; conclusiones de la comisión sobre investigación y transferencia en una jornada taller durante la autoevaluación).

(...) las exigencias son mayores, o sea, los parámetros para asignar la categoría I o la categoría II, son mucho más duros, me parece, en nuestras ciencias, fundamentalmente en química y en física, de lo que conozco que es en otras (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnológicas UNT, 2004).

Por último, en relación con el procedimiento establecido en las categorizaciones de incluir evaluadores ajenos a la disciplina de pertenencia de los categorizados como un modo de homogeneizar criterios a través de las diferentes disciplinas, hemos encontrado, análogamente al caso de la UNCPBA, una valoración positiva de dicho procedimiento por parte de un entrevistado con responsabilidades de gestión en materia de investigación, si bien el mismo entrevistado destaca que esta práctica no tiene un consenso unánime entre los evaluadores:³⁷

yo veo que es importante la figura del extradisciplinario. Si bien es cierto, fijate qué cosa, curiosamente muchos evaluadores se resisten a actuar como extradisciplinarios; creen que es menoscabar, digamos. Porque claro, uno categoriza con evaluadores, con investigadores I y II; entonces a un I que es de ingeniería, que yo le diga que vaya como extradisciplinario en literatura, o a la inversa... la gente por ahí

³⁷ Este procedimiento establecido para las categorizaciones en el Programa de Incentivos no es utilizado por el CONICET, por ejemplo.

no quiere ir. [Pero por otro lado] hay gente que va y trabaja perfecto como extradisciplinario, y le encanta, además. Porque nosotros tenemos muchos evaluadores que nos dijeron: ‘pero aprendimos una cantidad de cosas, pudimos intercambiar ideas y demás’. Yo creo que después que van, y actúan como extradisciplinarios, les gusta; el problema es que te acepten ir como extradisciplinarios (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNT, 2004).

Caso UNLP

Las políticas de investigación en la UNLP

La Universidad Nacional de La Plata (UNLP) inició sus actividades como universidad provincial en 1897, a solo quince años de la fundación de la ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, y fue nacionalizada en 1905, por iniciativa del entonces ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, Joaquín Víctor González. Tercera universidad nacional del país, luego de la de Córdoba, creada en el período colonial a comienzos del siglo XVII, y de la de Buenos Aires, creada en la tercera década del siglo XIX, la UNLP nació con una impronta científica y una preocupación por la extensión que, según el proyecto de su fundador, la diferenciaría de sus antecesoras decididamente volcadas a la formación de profesionales. Dicho proyecto orientó la selección de instituciones que confluirían en la nueva universidad nacional, junto con las secciones de la universidad provincial, y marcó fuertemente su derrotero posterior; como se señala en el Informe de Autoevaluación:

La presencia de un Museo de Ciencias Naturales de relevancia internacional y de un Observatorio Astronómico dotado de instrumentos de avanzada para la época, articulado con los principales centros de estudios astronómicos del mundo; y en cuyo interior se desarrollan investigaciones en los campos de conocimiento afines: físico-matemáticas y química, ciencias naturales (botánica, zoología, paleontología, etc.); consolidan uno de los ejes centrales del perfil institucional,

como es el de otorgar centralidad a la producción de conocimiento científico, y también al desarrollo y/o aplicación experimental de éste, en estos campos fundamentalmente (UNLP, 2005, p. 17).

Como en otros casos, la contratación de científicos extranjeros fue uno de los recursos empleados para implantar la ciencia en la nueva institución. Tomando como ejemplo la física, en 1909, a cuatro años de nacionalizada la universidad, se contrató al profesor alemán Emile Bose, y se montó un laboratorio de física con equipamiento avanzado para la época. Prematuramente fallecido Bose en 1911, en 1912 se contrató en su reemplazo al también alemán Richard Gans, quien realizó las primeras investigaciones y dio inicio a la formación de discípulos a los que impulsó a perfeccionarse en los centros de investigación más destacados de Europa (Civitarese, 2001). Pero al igual que en el resto de las universidades argentinas, los incipientes esfuerzos de investigación resultaron eclipsados por el peso creciente de las carreras profesionales creadas en las décadas siguientes, sumadas a la presencia inicial del derecho: medicina, ciencias económicas, arquitectura, odontología, entre otras. No obstante, de modo análogo a lo ocurrido en Tucumán, el impulso a la investigación en la UNLP resurgió en buena medida en los años 60, beneficiándose de los recientemente creados organismos de promoción científica (a fines de los 50): el CONICET, nacional, y la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA), provincial. Menos golpeada que la UBA por la asonada militar de 1966 (y hasta marginalmente beneficiada por el traslado de algunos científicos de Buenos Aires a La Plata),⁵⁸ a partir de 1976 la UNLP sufrió un parcial alejamiento de la

⁵⁸ Dos destacados físicos apartados de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA tras la “noche de los bastones largos”, Juan José Giambiagi (director del Departamento de Física de esa facultad) y Carlos Guido Bollini, recalarán a fines de los 60 en la UNLP, en la que permanecerán hasta ser nuevamente apartados durante la siguiente dictadura.

investigación, por la persecución y expulsión de investigadores, pero también por la política científica de la dictadura, tendiente a radicar la investigación en centros e institutos del CONICET separados de la universidad.

Con la normalización universitaria en 1983, se revirtió el alejamiento del CONICET, y muchos centros de investigación de este organismo se incorporaron a las unidades académicas de la UNLP. La necesidad de absorber una matrícula creciente tras la eliminación de las restricciones al ingreso, no permitiría un incremento marcado de las dedicaciones exclusivas durante los 80, base central para el desarrollo de la investigación, y las que se pudieron obtener fueron asignadas a las unidades académicas que tenían alta proporción de investigadores del CONICET y la CICPBA. Con esto se cristalizaría en la UNLP una marcada asimetría entre unidades académicas con fuerte desarrollo en investigación, con importante presencia de organismos científicos como los ya mencionados (vía investigadores y becarios, así como laboratorios y centros equipados), que concentraban además la mayor proporción de dedicaciones exclusivas, y unidades académicas abocadas a la formación de profesionales, con amplia mayoría de docentes con dedicación simple. Si bien hacia fines de los años 80 la UNLP impulsó un “Programa de Formación Preferencial de Recursos Humanos para la Investigación”, que permitió otorgar becas y mayores dedicaciones en algunas áreas de menor desarrollo de la investigación, favoreciendo la conformación de algunos grupos, los escasos recursos asignados al programa, y su corta duración, no permitieron introducir modificaciones sustanciales en el perfil investigativo de la UNLP.³⁹

³⁹ Barba (1998) resalta la importancia de la ordenanza 191/1987 que creaba el programa, y señala que “la Universidad quedó encargada de proveer las mayores dedicaciones necesarias (artículo 6). La dotación típica de cada grupo de investigación, podría ser: 1- Profesor con dedicación exclusiva; 1- Jefe de Trabajos Prácticos con dedicación exclusiva y 2- ayudantes diplomados dedicación exclusiva. Las evaluaciones de los informes serían realizadas por la (C.I.C.Y.T.), y luego elevadas al Consejo Superior. Fue

Mayor influencia sobre la investigación en la UNLP, si bien centralmente en las áreas consolidadas, tuvo el Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (Sapiu) creado en 1987 por el CONICET (comentado en detalle en el capítulo tres). La incorporación o no al Sapiu fue un tema muy debatido en las unidades académicas de la UNLP, sobre todo en aquellas con fuerte presencia del CONICET: mientras que en la Facultad de Ciencias Exactas la incorporación fue muy importante,⁴⁰ gracias a lo cual habría logrado duplicar la cantidad de dedicaciones exclusivas, en la Facultad de Ciencias Naturales y Museo hubo reticencia a la adhesión al sistema, muy probablemente por la desconfianza en cuanto al efectivo carácter no definitivo de la desvinculación con el CONICET.⁴¹ Como veremos, con el advenimiento del PI, la mayor o menor participación en el Sapiu generaría marcadas diferencias en la UNLP.

A partir de la década del 90 la institucionalización de las actividades de investigación en la UNLP tomó en líneas generales su forma actual. Mientras que la responsabilidad de la implementación de las políticas de investigación está a cargo de la Secretaría de Ciencia y

ésta una Ordenanza de singular importancia. En su Anexo I, estableció las áreas prioritarias para el lanzamiento del programa: Informática, Matemáticas, Comunicación Social, Comunicación Visual, Ciencias de la Educación, Historia, Economía, Administración, Odontología, Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Minoridad” (p. 114). Esta iniciativa podría considerarse un antecedente del Promade, que describiremos a continuación.

⁴⁰ Un entrevistado nos señaló que el Sapiu también fue importante en Ingeniería de la UNLP.

⁴¹ Un físico de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe) nos relató ciertas ambigüedades en la gestión del Sapiu que contribuirían a comprender la mencionada desconfianza. Este entrevistado nos mencionó un cambio de normativa repentino del Sapiu: hasta un cierto momento era necesario renunciar a la carrera de investigador del CONICET para poder incorporarse, y después eso habría quedado sin efecto; según nos dijo, a alguna gente le aceptaron la renuncia, y luego estuvieron peregrinando varios años para lograr la reincorporación.

Técnica (SCYT), el grueso de las decisiones son tomadas por el Consejo Superior, que cuenta con el asesoramiento de dos comisiones, en forma escalonada: la Comisión de Investigaciones de la Universidad (CIU) —conformada por un representante por unidad académica—, y la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Cicyt) —integrada por consejeros superiores de los tres claustros—. La Cicyt elabora los despachos para el Consejo Superior, y propone para su aprobación las orientaciones políticas más generales, en tanto la CIU tiene a su cargo particularmente las tareas de evaluación, las cuales ejerce (desde 1995) a través de Comisiones Asesoras Técnicas (CATs): de Ciencias Exactas, de Ciencias Naturales y de Ciencias Sociales. En cuanto al financiamiento, más allá de la partida específica para ciencia y técnica del presupuesto nacional, la UNLP ha estipulado que la parte que corresponde a la universidad de lo que facturen por servicios a terceros las unidades académicas (2 %), sea destinada al fomento de actividades científicas y tecnológicas.⁴² Junto con estas instancias centrales, durante la década de los 90 se crearon secretarías de Investigación en todas las unidades académicas.

Retomando la distinción realizada en los casos de la UNCPBA y la UNT, podemos dividir las políticas de investigación llevadas adelante por la UNLP en políticas activas y políticas de gestión rutinaria. En el período considerado en este trabajo (1993-2003) las principales políticas activas implementadas por la SCYT fueron el otorgamiento de becas y de subsidios, tanto para viajes como para proyectos de investigación (dejamos para la sección siguiente la asignación de mayores dedicaciones, por su estrecha relación con el PI). La UNLP otorgaba en esos años becas de iniciación, de perfeccionamiento y de formación superior, nomenclatura análoga a la del CONICET de entonces, con 35 años como la edad máxima para el ingreso a iniciación (frente a los 30 de las becas del organismo), con no más de tres años de graduación;

⁴² Ordenanza N.º 219/1991, “Servicios para terceros”.

la evaluación para la asignación de estas becas estaba a cargo de las CATs. Tras la categorización de 1998 el requisito para los directores y codirectores era poseer categoría I, II o III.⁴³ Dada la escasez crónica de mayores dedicaciones en la UNLP, se intentó posibilitar la retención de los becarios que hubieran completado sus estudios de posgrado mediante un “Programa de retención de recursos humanos formados por la UNLP”,⁴⁴ el cual establecía pautas para acceder a una dedicación exclusiva, así como el compromiso de la unidad académica de concursar el cargo dentro de un plazo de dos años. Cabe señalar que por razones presupuestarias este programa ha tenido efectos muy mínimos en la universidad; inclusive ha habido años en que fue discontinuado.

En relación con los subsidios, merecen especial atención aquellos destinados para proyectos de investigación. Mientras que la UNCPBA y la UNT poseen clasificaciones de sus grupos de investigación que son tenidas en cuenta para el otorgamiento de los subsidios, la UNLP adopta como criterio central la estructura del PI: la unidad de investigación reconocida es el proyecto acreditado en la UNLP en el marco del PI. Para el otorgamiento de subsidios no se recurre a evaluadores, sino que se asignan mediante una fórmula que toma en cuenta la cantidad de miembros del grupo, sus categorías en el PI y su dedicación a la investigación; en función de esta característica son conocidos como subsidios “automáticos” (es importante señalar que, en comparación con las otras dos universidades, se trata de subsidios más modestos). Dos iniciativas más recientes en materia de investigación son el otorgamiento de “Subsidios a Jóvenes Investigadores” (que no superen los 35 años), que data de 2004, y la acreditación de “Proyectos de Investigación y Desarrollo” (PID) a partir de 2006, con el objetivo de favorecer el desarrollo de la capacidad de dirigir proyectos.

⁴³ Ordenanza N.º 259/2002, “Reglamento de becas internas de la UNLP”.

⁴⁴ Ordenanza N.º 268/2004, “Programa de Formación de Recursos Humanos formados por la UNLP”.

En cuanto a las políticas de gestión rutinaria, es relevante destacar la vinculación con el CONICET y la CICPBA para la gestión de los centros e institutos de doble dependencia, la tramitación de los convenios correspondientes a subsidios de la ANPCYT (si bien la gestión administrativa la llevan adelante fundaciones, con cargo a los proyectos subsidiados), y la gestión del PI, con su rutina de acreditaciones, evaluaciones y pagos, además de la categorización de investigadores, en las épocas que corresponda. Durante la década del 90 la SCYT tuvo a su cargo también los proyectos Fomec —en conjunto con una unidad ejecutora *ad hoc*—, programa en el cual la UNLP tuvo una importante participación.

Para finalizar el relevamiento de la política de investigación en la UNLP, consignaremos dos cuestiones, en algún punto relacionadas, que afloran en los discursos de los actores acerca de la investigación, y que han sido objeto de señalamiento en los informes de evaluación institucional: la heterogeneidad de sus unidades académicas (facultades) en materia de investigación, y la dificultad para establecer prioridades temáticas (abordada en los casos de la UNCPBA y la UNT).

Dentro del sistema universitario argentino, según diversos indicadores, a comienzos del siglo XXI la UNLP era la segunda universidad del país en materia de investigación, luego de la UBA.⁴⁵ Ahora bien, el peso de la investigación es muy diferente entre las unidades académicas, medido ya sea por el número y la proporción de docentes categorizados, por los cargos con dedicación exclusiva, o por la presencia del CONICET y la CICPBA. En el siguiente cuadro se presentan algunos datos ilustrativos para el año 2003:⁴⁶

⁴⁵ Inclusive ha sido ubicada en un primer puesto en materia de productividad, medida por la publicación de artículos en revistas con referato, tomando como indicador la relación entre productos obtenidos y docentes incentivados, según un informe elaborado por la Universidad Nacional del Litoral, con el asesoramiento de Mario Albornoz (UNL, 2004).

⁴⁶ Solo contamos con datos así desagregados para la UNLP, no para UNCPBA y UNT.

Cuadro 6.1. Participación de dedicaciones exclusivas, categorizados y personal de CONICET y CICPBA en la planta docente de la UNLP según unidades académicas. Año 2003

Unidad Académica	Cargos docentes	Porcentaje cargos docentes EX	Categorizados	Categorizados / cargos docentes	Investigadores y becarios CICPBA - CONICET (*)	Investigadores y becarios CICPBA - CONICET / cargos docentes
Arquitectura	917	0,6 %	133	14,5 %	12	1,3 %
Bellas Artes	858	2,2 %	248	28,9 %	1	0,1 %
Cs. Agrarias y Forest	386	19,4 %	200	51,8 %	43	11,1 %
Cs. Astronómicas y Geo	131	33,5 %	88	67,2 %	80	61,1 %
Cs. Económicas	658	2,2 %	89	13,5 %	8	1,2 %
Cs. Exactas	742	26,0 %	406	54,7 %	369	49,7 %
Cs. Jurídicas y Soc.	470	2,7 %	85	18,1 %	2	0,4 %
Cs. Médicas	784	6,6 %	124	15,8 %	64	8,2 %
Cs. Nat. y Museo	665	15,9 %	362	54,4 %	448	67,4 %
Cs. Veterinarias	367	27,5 %	170	46,3 %	28	7,6 %
Humanidades y Cs. Ed.	1024	5,5 %	417	40,7 %	45	4,4 %
Informática	207	14,0 %	61	29,5 %	14	6,8 %
Ingeniería	916	9,1 %	186	20,3 %	111	12,1 %
Odontología	451	7,5 %	103	22,8 %	0	0,0 %
Periodismo y Com. Soc.	555	7,7 %	238	42,9 %	0	0,0 %
Trabajo Social	156	1,2 %	66	42,3 %	1	0,6 %
TOTAL	9287	9,4 %	2976	32,0 %	1226	13,2 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de UNLP (2005).

(*) Incluye investigadores y becarios.

De las dieciséis unidades académicas,⁴⁷ cinco se destacan del resto por poseer un porcentaje de docentes categorizados respecto de la planta docente total superior al 45 %: Ciencias Astronómicas y Geofísicas, Ciencias Exactas, Ciencias Naturales y Museo, Ciencias Veterinarias y Ciencias Agrarias y Forestales; estas cinco unidades académicas ocupan además los cinco primeros puestos en cuanto a la proporción de docentes con dedicación exclusiva, con porcentajes que van del 15,9 % al 33,5 %, muy por encima del 9,4 % promedio de la universidad. Las tres primeras, que como vimos más arriba tienen una tradición centenaria en investigación —el Observatorio Astronómico y el Museo de Ciencias Naturales son previos a la nacionalización de la universidad en 1905—, tienen además una muy importante presencia del CONICET y la CICPBA, a gran distancia del resto, representando más del 60 % de los cargos docentes en Ciencias Astronómicas y Geofísicas y en Ciencias Naturales y Museo, y casi el 50 % en Ciencias Exactas.⁴⁸ Si consideramos números absolutos en lugar de porcentajes, podemos incluir otras cuatro unidades académicas entre aquellas con peso de la investigación: Humanidades y Ciencias de la Educación, con el tercer puesto en categorizados; y la misma facultad, e Ingeniería, Ciencias Médicas y Ciencias Agrarias y Forestales, con el sexto, el tercero, el quinto y el séptimo puesto en integrantes de CONICET/CICPBA. En síntesis, podríamos identificar cuatro grupos de unidades académicas: 1) Ciencias Astronómicas y Geofísicas, Ciencias Exactas y Ciencias Naturales y Museo, como unidades académicas netamente investigativas;

⁴⁷ Los datos presentados corresponden al año 2003; desde 2006, la Facultad de Psicología, escindida de la de Humanidades y Ciencias de la Educación, es la unidad académica número diecisiete.

⁴⁸ Cabe aclarar que se trata de una medida relativa de la presencia del CONICET y la CICPBA, si bien no necesariamente todos los que figuran como integrantes de estos organismos tienen un cargo docente rentado en la correspondiente unidad académica (es posible que una parte de los becarios solo tengan lugar de trabajo en la misma, o un cargo docente *ad honorem*).

- 2) Ciencias Veterinarias y Ciencias Agrarias y Forestales, como equilibradas entre investigativas y profesionalistas; 3) Humanidades y Ciencias de la Educación, Ingeniería y Ciencias Médicas, como predominantemente profesionalistas, con importantes nichos investigativos; 4) el resto, como preponderantemente profesionalistas.

Esta disparidad es mencionada en el Informe de Autoevaluación Institucional entre las debilidades, y es señalada también en el de Evaluación Externa, que recomienda subsanar la situación:

Importante disparidad en los perfiles institucionales de las distintas unidades académicas en la consolidación y desarrollo de la actividad de investigación. (...).

Bajos porcentajes de participación de la planta docente en la investigación en algunas unidades académicas y alta concentración de la mayoría de los investigadores en pocas unidades académicas (UNLP, 2005, p. 90).

(...) debe señalarse la disparidad en las facultades de la consolidación y desarrollo de la investigación, ya que los recursos humanos, las unidades de investigación y los proyectos destinados a cumplir con esta función se concentran en algunas unidades académicas y son débiles en otras (CONEAU, 2010, p. 80).

[Recomendación] Instrumentar en las facultades que se encuentran retrasadas respecto de la media de la UNLP, estrategias y acciones destinadas a desarrollar y consolidar la investigación e incrementar la cantidad de proyectos y de docentes incorporados al Programa de Incentivos (CONEAU, 2010, p. 107).

En cuanto a la fijación de prioridades temáticas en materia de investigación, asunto difícil de abordar en la UNLP, como también en la UNT, según señalamos más arriba (se trata en ambos casos de universidades que tienen cerca de un siglo de existencia, y cultivan prácticamente todas las disciplinas), es para algunos una asignatura pendiente. Cuando se elaboran documentos de la universidad en su conjunto, pre-

visiblemente, se llega a acuerdos del tipo de propender a un equilibrio entre ciencia básica y aplicada, pero a estos acuerdos subyace una polémica más o menos sorda, que en ciertas circunstancias aflora. Así, por ejemplo, en ocasión de realizarse unos talleres sobre el sistema científico en 1996, internos a la UNLP, las conclusiones generales no reflejan la tensión, pero son claras las exclusivas referencias a la excelencia o a la calidad en los informes de las facultades de Ciencias Astronómicas y Geofísicas o Ciencias Exactas, y las referencias a la pertinencia social de la investigación en los de Ingeniería, Ciencias Agrarias y Forestales, Trabajo Social o Bellas Artes (UNLP-SCYT, 1996). Pero, nuevamente, cuando se pasa al nivel general de la universidad, la cuestión de la orientación de la investigación está ausente, y solo se realizan apelaciones a la libertad temática, como en el caso del Informe de Autoevaluación:

[Desde las unidades académicas se afirma que sus políticas de investigación] otorgan amplia libertad a los profesores pertenecientes al sistema de C y T para elegir sus temas de investigación (...). En este sentido, se manifiesta que las tareas de supervisión de esta actividad tienen que ver con la preocupación por garantizar la excelencia (...). También existe en algunos casos cierta protección de las áreas de investigación establecidas mediante llamados a concurso con temas de investigación específicos (UNLP, 2005, p. 71).

Esta falta de orientación de la investigación es señalada en forma negativa en el Informe de Evaluación Externa, en el cual se consigna que a pesar de haber en la UNLP un volumen importante de investigación experimental, es muy escaso el número de patentes obtenidas, por lo que se concluye que falta una política de estímulo a la investigación aplicada, y se formula la siguiente recomendación:

Diseñar, a nivel general de la UNLP y de cada una de las Unidades Académicas, una política de investigación que permita definir áreas estratégicas, oriente y estimule el esfuerzo y permita formar masa crítica para el desarrollo futuro (CONEAU, 2010, p. 107).

Las dos cuestiones aquí abordadas —la asimetría entre unidades académicas en el volumen de la investigación, y la fijación de temas prioritarios—, están vinculadas en el citado informe, que aconseja una política de investigación orientada por la pertinencia (y no solo por la calidad), que resulte a su vez redistributiva (contrarrestando el efecto Mateo, en términos mertonianos):

tanto la definición de áreas estratégicas como la corrección de algunas desigualdades entre facultades deberían ser objeto de una política de la universidad que contenga y acompañe las decisiones de las unidades académicas (CONEAU, 2010, p. 65).

Finalmente, recién en 2010 se instaló con cierta fuerza en la UNLP la espinosa cuestión de la orientación temática de la investigación, la cual fue debatida durante el inicio del giro de la política de investigación en la UNCPBA en los años 1999/2000, y solo pudo ingresar a la agenda de la UNT en los años 90, en el marco de proyectos cofinanciados (y mediante la definición de amplios temas “paraguas”). Dentro del denominado “Programa de Promoción de Grupos Interdisciplinarios de Investigación y Desarrollo”, se proponía financiar seis proyectos bianuales de hasta \$ 80 000 cada uno,⁴⁹ bajo el tema general “Cambio Climático, Ambiente y Energía”; entre los requisitos para la presentación de los proyectos se estipulaba que debía haber uno o más beneficiarios externos a la UNLP, y que en lo posible debían abarcar más de una facultad; un punto particularmente novedoso es que se requería que tanto la definición de los temas de los proyectos, como su acreditación y evaluación, se realizaran con la colaboración de actores externos (UNLP, 2010).

Como síntesis de este apartado podemos señalar que, de modo similar al caso de la UNT, las políticas de investigación llevadas ade-

⁴⁹ Esta cifra se acerca a la de los subsidios de la ANPCYT, superando ampliamente los módicos subsidios automáticos antes caracterizados, que podrían promediar entonces unos \$ 4000 anuales.

lante por la UNLP desde los años 90 estuvieron muy marcadas por una tradición centenaria, particularmente destacada en algunas áreas de investigación, que han sido casi hegemónicas desde la fundación hasta la actualidad. Siendo una de las universidades nacionales rezagadas en la proporción global de cargos con dedicación exclusiva, resaltan las fuertes asimetrías de la UNLP, con algunas pocas unidades académicas con porcentajes relativamente altos de tales cargos, que a la vez concentran importantes cantidades de investigadores y becarios, así como centros equipados de investigación en convenio con el CONICET y la CICPBA. A diferencia del caso de la UNCPBA, y de manera similar a lo señalado para la UNT, el peso de esta tradición ha impedido prácticamente desarrollar políticas de investigación de nivel institucional que vayan más allá de apoyar a las áreas y los grupos más consolidados (privilegiando el valor calidad o excelencia);⁵⁰ recién en 2010 fue posible introducir en la agenda de investigación, de manera modesta, la fijación de prioridades temáticas (esto es, el valor de la relevancia o la pertinencia social). En esta línea, la UNLP adoptó de forma aún más marcada que la UNCPBA y la UNT, el acompañamiento del Programa de Incentivos como su política de investigación. Ahora bien, como veremos en la sección siguiente, la utilización de una importante masa de recursos para incrementar las dedicaciones de los docentes que se incorporaban al PI fue una política nada pasiva de acompañamiento sinérgico del mismo.

⁵⁰ Análogamente a lo señalado más arriba en relación con la UNT (a partir de la convocatoria a becas de 1999-2000), la política de becas de la UNLP es la única iniciativa dentro de las políticas llevadas adelante por la SCYT que ha tendido a modificar la distribución de recursos entre las unidades académicas. Mientras que las facultades de Ciencias Naturales y Museo y de Ciencias Exactas tenían en 2003 el 35,5 % y el 33,9 % del total de becas del CONICET obtenidas por la UNLP, solo tenían el 16,9 % y el 16,8 % de las becas otorgadas por la UNLP. Por otra parte, mientras que las facultades de Humanidades y Ciencias de la Educación, y de Periodismo y Comunicación Social, tenían en el mismo año únicamente el 4,1 % y el 0 % (ninguna beca) del total de becas del CONICET obtenidas por la UNLP, sí tenían, en cambio el 14,9 % y el 7,4 % de las becas otorgadas por la UNLP (UNLP, 2005).

Implementación y efectos del Programa de Incentivos en la UNLP

De manera similar a lo realizado para la UNCPBA y la UNT, abordaremos ahora la mirada de actores de la UNLP acerca del PI, a partir de dos tipos de fuentes: por un lado, a través de testimonios de autoridades, tanto del nivel central de la universidad como de las facultades, obtenidos en entrevistas realizadas entre 2001 y 2006; por el otro, como control, por medio de las referencias al PI contenidas en documentos varios, sobre todo el Informe de Autoevaluación (publicado en 2005, pero con información relevada mayoritariamente entre 2001 y 2003),⁵¹ el Informe de Evaluación Externa y el Plan Estratégico 2010-2014 de la UNLP (ambos publicados en 2010).⁵²

El Programa de Incentivos y las políticas de la UNLP

Acerca de la relación entre el PI en cuanto política pública nacional, y las políticas institucionales de investigación de la UNLP, seña-

⁵¹ Al igual que en el caso de la UNT, el proceso de evaluación institucional de la UNLP fue accidentado. Se trató de comenzar la autoevaluación a fines de los años 90, pero el intento quedó trunco. En 2001, con una nueva gestión en la universidad, se conformó el Programa de Autoevaluación Institucional, en el marco de un convenio con la CONEAU que permitía contratar consultores (fueron profesores de la UNLP en todos los casos), los cuales tendrían a su cargo la coordinación de comisiones por función (docencia, investigación, extensión, etc.), con representación de los tres claustros (profesores, graduados y estudiantes) y de todas las unidades académicas, todo esto en el marco de una comisión central de autoevaluación. Los informes elaborados por estas comisiones son muy asimétricos, dado que no todas las unidades académicas enviaban los requerimientos de información, y no siempre en un formato homogéneo. Luego de una pausa, una nueva gestión retomó el proceso, y en 2005 se publicó el Informe Final de Autoevaluación, con información despareja (alguna de 2001, con fuertes asimetrías según unidades académicas; otra de 2003, y otra más, actualizada a 2005). Concluida la autoevaluación, recién en marzo de 2009 se produjo la visita de la CONEAU.

⁵² Dado el carácter a veces dispar de la información provista por el Informe de Autoevaluación Institucional, en varios puntos el Informe de Evaluación Externa toma datos producidos para los Planes Estratégicos de la UNLP, que la universidad elabora trianualmente desde 2004; el desarrollo de estos planes se acompaña de información plasmada en indicadores que poseen mayor sistematicidad y regularidad.

laremos tres iniciativas: la primera y fundamental, de carácter marcadamente proactivo, y que generó una estrecha y potente sinergia con el PI: el denominado Programa Especial de Mayores Dedicaciones (Promade). La segunda, un intento reactivo (o defensivo), pero finalmente trunco, de sustituir el PI: el Programa del Docente Investigador de la UNLP; y, por último, la tercera, menor pero ilustrativa, un intento de amortiguación de ciertos aspectos del PI mediante la creación de comisiones revisoras de las evaluaciones de proyectos.

a) Promade

En 1994 se creó en la UNLP el Programa Especial de Mayores Dedicaciones (Promade), una iniciativa consistente en asignar extensiones de dedicación en el cargo docente (conocidas como *grants*) a docentes de la UNLP que se hubiesen categorizado, y que participasen de proyectos de investigación acreditados en el marco del PI. Las extensiones de dedicación (de simple a semi o a exclusiva, o de semi a exclusiva) se administraban desde el nivel central de la universidad y se otorgaban a las personas, no a las unidades académicas —recién a mediados de la década del 2000 los montos correspondientes se transfirieron a estas— en tanto se mantuviesen activas en investigación (ante licencias por estadías prolongadas, por ejemplo, los *grants* retornaban a la SCYT de la universidad). Para comprender el significado de esta iniciativa debemos retroceder al año 1993.

En unas jornadas realizadas en noviembre de 1993, el secretario de Asuntos Económico-Financieros de la UNLP expuso ante autoridades del área de investigación del nivel central y de las unidades académicas, las características básicas del proyecto ministerial del PI (el 19 de ese mes se firmaría el decreto de creación), y allí señaló los dos desafíos presupuestarios que presentaba el PI a los fines de maximizar la obtención de fondos del mismo por parte de la UNLP, una universidad con muchos investigadores del CONICET y la CICPBA con lugar de trabajo en sus laboratorios y centros, una parte de los cuales care-

cía de cargo docente, y otra parte poseía cargos de dedicación simple (otro grupo tenía cargos con dedicación exclusiva, tanto históricos como cargos obtenidos vía el Sapiu en 1988):

Es decir, que la universidad se enfrenta a dos cuestiones presupuestarias, primero: tratar de otorgar cargos docentes a aquellos investigadores que no sean docentes, y así acceder a este premio estímulo. Segundo, tratar de extenderle la dedicación a los investigadores del CONICET en la universidad que tienen docencia con dedicación simple, es decir que del punto de vista presupuestario habrá que tratar de evaluar y afectar partidas presupuestarias para atender esto, y así permitir que los mayores fondos lleguen a esta universidad (UNLP-SCYT, 1993, p. 17).

Y en cuanto a la fuente de obtención de los fondos necesarios para crear estos cargos y extender las dedicaciones, señala:

parte de ese financiamiento lo podríamos conseguir a través del Ministerio de Educación porque tiene una suma de 9 millones que estarán afectados a la extensión de cargos (UNLP-SCYT, 1993, p. 17).

Mediante una referencia de un documento posterior, de 1995, podemos completar la información financiera, así como observar la ampliación de los criterios para la extensión de dedicaciones no solo a los docentes que sean investigadores del CONICET o de la CICPBA, sino también al resto (según criterios que veremos a continuación):

Al conocerse la existencia del Proyecto de Decreto [del Programa de Incentivos] se previó una reserva de unos cuatro millones de pesos que se utilizaron para extender la dedicación de los docentes que se incorporaron al sistema de incentivos. (...) Originalmente se usaron tres millones para los docentes/investigadores no CIC/CONICET y un millón para los CIC/CONICET. Esta desigualdad fue corregida, parcialmente, cuando el Ministerio asignó 100.000 pesos mensuales para estos últimos (UNLP, 1995).

Quedan aquí planteadas dos cuestiones principales en relación con la asignación de las mayores dedicaciones: el origen del monto

total de la partida presupuestaria y los criterios utilizados para distribuirla. Dentro de esta última se plantean a su vez otras dos cuestiones: una referida a la distribución primaria, entre los pertenecientes y los no pertenecientes al CONICET o la CICPBA, y otra referida a la distribución secundaria, entre los individuos docentes.

Con respecto al origen de los fondos para la extensión de dedicaciones, si bien no hemos podido establecer la cuestión con exactitud, las citas antes mencionadas sugieren que la UNLP pudo obtener del Ministerio de Educación una partida extra para este fin (más allá de alguna eventual redistribución interna del propio presupuesto); según la primera cita, pareciera tratarse de una partida general, pero por lo que pudimos rastrear, si no fue exclusiva para la UNLP, involucró a pocas universidades.⁵³ En cuanto al fundamento al que habría recurrido la UNLP para captar dichos fondos, un entrevistado nos señaló lo siguiente:

Los argumentos para obtener una partida extra para incrementar dedicaciones en 1994 fueron: por un lado, el atraso presupuestario de la UNLP en relación con su participación histórica en el presupuesto universitario (por una pérdida de la UNLP de la misma magnitud que una correlativa ganancia de la UBA, a mediados de los 80), y la escasa proporción de dedicaciones exclusivas en general, y en particular entre los investigadores del CONICET; la alta proporción de investigadores del CONICET de la UNLP fue un argumento caro a Del Bello (exautoridad en investigación a nivel de la universidad UNLP, 2001).

En cuanto a la distribución de la partida así obtenida, esta se llevó a cabo mediante un proyecto de resolución elaborado por un pequeño grupo de consejeros, que logró la aprobación no problemática del Consejo Superior. Dicha propuesta se basó en el objetivo de que la universidad pudiese aprovechar al máximo los recursos provenientes del PI. Dado

⁵³ Uno de los entrevistados nos manifestó que creía que alguna otra universidad accedió en 1994 a una partida extra similar, y le parecía que podía ser la de Cuyo, pero no podía asegurarlo.

este objetivo, y tomando en consideración la doble exigencia del PI para la acreditación de proyectos —que el director tuviese categoría A o B, y que al menos uno de los miembros del proyecto poseyese un cargo con dedicación exclusiva—, luego de realizadas las cuentas pertinentes el proyecto establecía:⁵⁴ 1) en el caso de los docentes que no perteneciesen al CONICET o la CICPBA (docentes propios en sentido pleno), se les ofrecería extender la dedicación de simple, o de semi, a exclusiva, a quienes hubiesen obtenido la categoría A o la B, y extender de simple a semi a quienes hubiesen obtenido la C o la D; 2) a los docentes que fuesen investigadores del CONICET o de la CICPBA, de cualquier categoría (docentes compartidos, o de doble dependencia), se les ofrecería ampliar la dedicación de simple a semi.⁵⁵ Cabe señalar que el haber privilegiado a los A y los B con extensión a exclusiva (frente a los C y los D), además de responder a criterios meritocráticos, garantizaba la viabilidad del mayor número de proyectos posibles (un A o B exclusivo era el núcleo básico para acomodarse a la normativa). Entrevistado uno de los autores del proyecto, mencionó que la aprobación del mismo no tuvo inconvenientes:

fuimos a ver al presidente,⁵⁶ ‘¿podemos del presupuesto tomar estos diez pesos para hacer este programa?’; y como la UNLP tenía un retraso respecto de las otras universidades en su programa de dedicaciones, tenía pocas dedicaciones exclusivas, bueno, les interesó; ‘sí, preséntenlo’, y lo presentamos y se votó (exconsejero superior de la Facultad de Humanidades UNLP, 2006).⁵⁷

⁵⁴ La reconstrucción de las características del proyecto se basa, además de las fuentes ya citadas, en el Boletín de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, año II, N.º 5, 1994, citado en Macario (2007).

⁵⁵ Esto se corresponde con la distribución primaria antes citada, de tres millones y un millón de pesos, parcialmente compensada por el Ministerio al año siguiente.

⁵⁶ Si bien la máxima autoridad unipersonal en las universidades argentinas es el rector, la UNLP mantiene para dicho cargo la denominación histórica original de presidente.

⁵⁷ Entrevista gentilmente cedida por Paula Macario, de cuya tesis de licenciatura

Como señala el mismo entrevistado, el PI fue utilizado como una oportunidad para mejorar la base estructural de la investigación en la universidad, esto es, las mayores dedicaciones:

Todo fue estudiar el Programa, todo. ‘Estudiamos este programa, porque este programa puede ser una oportunidad’. Entonces estudiamos bien el Programa: cómo presentamos los proyectos, vamos a dividir así y así ..., y cómo nos plantamos ante la universidad para pedir fondos para esto (exconsejero superior de la Facultad de Humanidades UNLP, 2006).

Esta propuesta fue elaborada por un consejero superior de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (la unidad académica que resultaría más beneficiada por el mecanismo diseñado), y por un consejero de la Facultad de Ciencias Exactas que habría resultado sensibilizado por los criterios universalistas que orientaban la propuesta.⁵⁸ Podríamos decir que la misma benefició en mayor medida a aquellas unidades académicas en las que había académicos

abrevamos sobre todo en relación con los momentos iniciales del Programa de Incentivos en la UNLP; en particular, resulta especialmente vívido el relato de la irrupción del PI en la Facultad de Humanidades de esta universidad entre fines de 1993 y los primeros meses de 1994, mostrando la activa estrategia que se planteó esta unidad académica para obtener los máximos frutos de la nueva política nacional (Macario, 2007).

⁵⁸ Así relata un actor de la Facultad de Humanidades la suerte de alianza forjada con Ciencias Exactas: “Nosotros teníamos representantes de nuestra facultad (...), ellos estuvieron ahí, tuvieron una gran pelea para poder categorizar bien a nuestros profesores, una pelea que sobre todo en esa época se daba fundamentalmente con las ciencias exactas y naturales. Nosotros teníamos una estrategia de no confrontar demasiado con ellas, porque nosotros dentro del área de sociales teníamos muchos más avances de lo que podían tener otras facultades: Derecho, que tenía una tradición superprofesionalista; Económicas, que tenía una tradición profesionalista; Bellas Artes, que quería incorporarse dentro del Programa, pero ellos en realidad, ¿cómo hacían para mostrar que lo que ellos hacían era investigación?; Periodismo, que también tiene una tendencia profesionalista. Los representantes nuestros (...) discutieron mucho sobre los criterios de las investigaciones, los criterios epistemológicos de las disciplinas. Ahí ellos trabajaron con los curriculums de los profesores de todas las facultades. Ahí hubo una gran pelea, hubo cierta militancia, te diría” (entrevista citada en Macario, 2007, p. 73).

productivos en materia de investigación, pero que tenían cargos con baja dedicación. El siguiente cuadro permite cuantificar la medida en que el proyecto de distribución de las extensiones de dedicación fue una iniciativa con un fuerte componente redistributivo, beneficiando a facultades que no eran las que más dedicaciones exclusivas tenían (además contaban con menos investigadores del CONICET y la CICP-BA, si bien esto no se consigna en el cuadro):

Cuadro 6.2. Comparación entre la participación en la distribución de extensiones a dedicación exclusiva y la distribución de dedicaciones exclusivas previas según unidades académicas. UNLP. Año 1994

Unidad académica	Participación en las dedicaciones exclusivas abril 1994	Participación en las extensiones de dedicación 1994	Diferencia participación extensiones 1994 / dedicaciones exclusivas previas
Arquitectura	3,1 %	4,3 %	1,2
Bellas Artes	1,6 %	5,9 %	4,3
Cs. Agrarias y Forest.	10,4 %	3,7 %	-6,7
Cs. Astronómicas y Geo.	7,5 %	1,7 %	-5,8
Cs. Económicas	0,8 %	3,8 %	3,0
Cs. Exactas	27,4 %	17,7 %	-9,7
Cs. Jurídicas y Soc.	0,7 %	4,5 %	3,8
Cs. Médicas	6,2 %	2,4 %	-3,8
Cs. Naturales y Museo	13,1 %	17,6 %	4,5
Cs. Veterinarias	13,9 %	1,1 %	-12,8
Humanidades y Cs. Ed.	2,3 %	18,3 %	16,0
Ingeniería	6,9 %	11,1 %	4,2
Odontología	2,0 %	0,7 %	-1,3
Periodismo y Com. Soc.	3,1 %	4,4 %	1,3
Trabajo Social	1,1 %	3,0 %	1,8
Total	100,0%	100,00 %	

Fuente: elaboración propia sobre datos tomados de UNLP (1996).

De las 15 unidades académicas existentes en 1994, cuatro concentran el 65 % de los recursos destinados al proyecto de extensiones de dedicación; dos de ellas —Ciencias Exactas y Ciencias Naturales y Museo—, están también entre las favorecidas en la distribución previa de dedicaciones exclusivas, en tanto otras dos —Humanidades y Ciencias de la Educación e Ingeniería— no lo están. Comparando en forma general las dos distribuciones, podemos observar que cinco unidades académicas —Humanidades y Ciencias de la Educación (en grado máximo), Ciencias Naturales y Museo, Bellas Artes, Ingeniería y Ciencias Jurídicas y Sociales—, obtienen una participación marcadamente mejor en el proyecto de extensiones de dedicación que la que tenían en la distribución previa de cargos con dedicación exclusiva; por otra parte, otras cuatro —Ciencias Veterinarias, Ciencias Exactas⁵⁹ (ambas de forma muy notable), Ciencias Agrarias y Forestales y Ciencias Astronómicas y Geofísicas— obtienen una participación marcadamente menor a la que tenían previamente. En síntesis, podemos afirmar que el programa de extensión de dedicaciones de la UNLP, al menos en 1994 (luego no hubo fondos para ampliarlo, sino solo para mantenerlo), tuvo un efecto claramente redistributivo en relación con las dedicaciones exclusivas, en sentido contrario al mertoniano efecto Mateo.⁶⁰

⁵⁹ Ciencias Exactas contaba históricamente con un porcentaje alto de cargos docentes con dedicación exclusiva, situación que mejoró aún más, en relación con sus investigadores del CONICET, a partir de su aprovechamiento del Sapiu en 1988/1989 (a diferencia de Ciencias Naturales y Museo, más reticente al Sapiu), como señalamos más arriba.

⁶⁰ En relación con la distribución de las extensiones de dedicación dentro de las facultades, cabe consignar el caso de Humanidades y Ciencias de la Educación, integrada por un conjunto amplio de disciplinas. Esta unidad académica replicó en su interior, si bien en una medida menor, la redistribución en favor de áreas con menor tradición en investigación: “Nosotros nos dimos cuenta que había departamentos que no tenían A o B, porque, bueno, no tenían trayectoria en investigación: Bibliotecología, Lenguas Modernas; y entonces dijimos: ‘tomemos al menos un C de cada departamento y le damos una exclusiva, así ese departamento puede tener un proyecto [de investigación] consis-

Un entrevistado de otra unidad académica, módicamente beneficiada por la extensión de las dedicaciones a nivel de facultad, pero con impacto importante en uno de sus departamentos,⁶¹ también destaca la importancia del Promade:

[El incremento de dedicaciones asociado a la categorización del 94] para nosotros fue sumamente importante, más que nada en el área de economía (...); en economía a nosotros nos permitió realmente realizar una transformación importante en este departamento, porque nosotros teníamos cero, prácticamente no había dedicaciones exclusivas, de modo tal que pudimos, desde el director del departamento hasta algún otro grupo de gente, incorporarlo para motorizar un cambio, una modernización (...); y nosotros teníamos un programa muy importante de formación de recursos humanos en el exterior, en algunos casos apoyado por lo que vino después, que era el FOMECE (...); llegamos a tener, tenemos todavía, alrededor de veinte personas que están estudiando en universidades de prestigio en el mundo (...), y cuando esa gente se graduaba y obtenía el PhD, volvía y la incorporábamos a la facultad, posibilitados por las mayores dedicaciones que se lograron a partir de ese momento (...); para nosotros tuvo un impacto formidable (...), pudimos mantener mucha gente que de otra forma no hubiéramos podido, y con mejor calidad, digamos, por eso pudimos armar maestrías, tenemos maestrías categorizadas A y B; lamentablemente eso careció de continuidad, y ahora hay gente que

tente'; es decir, que lo puede dirigir un A o un B de otro departamento, pero la exclusiva la ponen ellos; y esa fue una resolución con la que dimos exclusivas a profesores de departamentos que se consideraban áreas deprimidas en investigación" (exconsejero superior de la Facultad de Humanidades UNLP, 2006).

⁶¹ La Facultad de Ciencias Económicas poseía entonces tres carreras principales de grado: Contaduría, Administración y Economía. Si bien Economía es la carrera menos numerosa en alumnos y en docentes, es la más volcada a la investigación, por lo que la pequeña cifra global de extensiones a nivel de facultad, esconde un número importante en dicha carrera.

quiere retornar y no tenemos nada para ofrecerle (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

Ahora bien, aunque el programa de extensión de dedicaciones de la UNLP parece haber gozado de un amplio acuerdo, hubo algunas posiciones parcialmente discordantes. En el Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Exactas,⁶² los graduados (que en esta unidad académica son principalmente representantes de los auxiliares docentes) cuestionaron la asignación automática de dedicaciones exclusivas a los A y los B, y reclamaron una política de protección hacia auxiliares docentes que eran becarios y, o bien no lograban la renovación de su beca, o bien no ingresaban a la carrera de investigador del CONICET (o estaban en espera) —cabe señalar que esta posición era sostenida en un momento de fuerte crisis en el CONICET, en la cual los ingresos a la carrera eran muy escasos, y aun el propio organismo era visto en riesgo de extinción—.

Más allá de expresar un interés sectorial, la posición de los graduados señalaba una tensión estructural en la profesión académica argentina, dada por la doble dependencia de la universidad y del CONICET de muchos docentes e investigadores universitarios (sobre todo en las ciencias básicas), doble dependencia que, no obstante, no permite sumar ambos sueldos completos, sino solo percibir la diferencia. En consecuencia, considerando el conjunto de recursos humanos dedicados a la investigación en la facultad, la argumentación de los graduados enfatizaba lo siguiente: si un investigador del CONICET categorizado A o B no recibía un cargo docente de dedicación exclusiva, el perjuicio que sufría era el cobro reducido del incentivo (ciertamente una pérdida importante, hasta la modificación del *Manual de Procedimientos* en 2003); pero si un auxiliar docente categorizado C o

⁶² Nos basamos aquí en la consulta de las actas correspondientes al primer semestre de 1994.

D se caía del sistema del CONICET (por la no renovación de la beca o el no ingreso a la carrera), dado el modo de distribuir las extensiones, quedaba solo con un cargo semiexclusivo, lo que le hacía casi imposible mantener su actividad de investigación.

b) Programa del Docente Investigador de la UNLP y Sicadi

Mientras que el Promade fue una iniciativa de gran impacto en la UNLP, que se engarzó de manera proactiva con el PI, el Programa del Docente Investigador de la UNLP fue una iniciativa trunca (no llegó a implementarse), que pretendió sustituir al programa nacional, en momentos en que se pensaba que este sería disuelto.

Durante la relativa crisis de legitimidad que atravesó el PI con las cuestionadas revisiones de categorías de 1995, solo resuelta con la reformulación de la normativa en 1997, a la que se sumó en esos años la gran incertidumbre en cuanto a la continuidad del CONICET,⁶⁵ en la UNLP surgió la idea de crear una carrera de docente investigador que diera contención a la estructura de investigación (extra CONICET y CI-CPBA) que el PI, junto con la ampliación de dedicaciones, habían permitido. Creado así por resolución N.º 1/1996 del Consejo Superior el Programa del Docente Investigador de la UNLP, quedaría no obstante en suspenso, entendemos que debido al relanzamiento del PI en 1997.

Fue durante el siguiente período de crisis del Programa de Incentivos (y del país) entre 2001 y 2003, cuando muchos lo daban por virtualmente disuelto, que la iniciativa de la UNLP sería reflotada. La ordenanza N.º 265/2003 del Consejo Superior, referida a la creación, categorización y evaluación de unidades de investigación de la UNLP,

⁶⁵ En los ya mencionados talleres sobre el sistema científico tecnológico de la UNLP realizados en 1996, representantes de varias unidades académicas manifestaron su preocupación por la situación del CONICET, exhortando, por un lado, a su preservación, pero reclamando, por el otro, que si se transferían investigadores o unidades de investigación a las universidades, eso debía ser hecho con el correspondiente traspaso de recursos (UNLP, 1996).

establece que “en un plazo máximo de 3 (tres) años deberá implementarse el Programa de la Carrera del Docente-Investigador”. Dado que la cantidad y jerarquía (según las categorías de dicho programa) de los docentes-investigadores que integran las unidades de investigación, es la que permite su categorización como laboratorios, centros o institutos, en la ordenanza se establece que hasta tanto se implemente el programa propio de la universidad, se reconocerán en forma automática las categorías del PI.

La ordenanza siguiente, la N.º 266 de diciembre de 2003, define la organización del Sistema de categorización del docente-investigador (Sicadi), propio de la UNLP. Según se señala en la ordenanza, esta categorización busca el “reconocimiento del nivel académico, contemplando las distintas actividades que realizan los docentes de la UNLP: investigación científica, producción artística y desarrollo tecnológico”. Las principales características del Sicadi son las siguientes:

- Se establecen cinco categorías de docentes-investigadores (DI): I, II, III, IV y V.
- El banco de evaluadores estará integrado por docentes-investigadores de las categorías I y II.
- La reglamentación estará a cargo de la CIU y la Cicyt, y la implementación a cargo de la SCYT.
- Los comités de evaluación estarán integrados por docentes del banco de evaluadores (como mínimo tres), más de la mitad de ellos externos a la UNLP.
- Los requisitos para cada categoría prácticamente reproducen los del *Manual* de 2003 del PI (en el caso de la categoría III son algo menos severos, no exigiendo los “destacados antecedentes” mencionados en el citado *Manual*).
- Las convocatorias a categorización para los docentes no categorizados serán anuales; en cuanto a los categorizados, no podrán solicitar recategorización antes de los tres años.

- Se reconocerán como equivalentes las correspondientes categorías del Programa de Incentivos, en tanto las mismas no fuesen objetadas por las unidades académicas dentro del plazo de un mes de solicitada la equivalencia.

Relanzado nuevamente el PI en 2004, con la convocatoria a categorización, el Sicadi no fue finalmente implementado.⁶⁴

Tanto la truncada iniciativa del Programa del Docente Investigador de la UNLP en 1996, como el también trunco Sicadi en 2003, muestran la firme voluntad de la UNLP de sostener una carrera de investigador universitario, una vez que a partir de 1993 el PI había abierto este camino.

c) Comisiones revisoras de evaluaciones de proyectos

Si bien se trata de una iniciativa menor en comparación con las dos anteriores, merece tomarse en cuenta la creación en 1998 y 1999, mediante las resoluciones del presidente de la Universidad 14/1998 (13/2/1998), 166/1998 (14/4/1998) y 319/1999 (21/5/1999), de comisiones revisoras de las evaluaciones de los informes de proyectos en marcha, así como de las acreditaciones de nuevos proyectos (en 1998 eran dos comisiones análogas, pero separadas, que en 1999 se unificaron). Estas comisiones, integradas por cuatro docentes-investigadores de categoría A (dos internos y dos externos), recibirían las apelaciones de los directores de proyectos que hubiesen recibido una primera evaluación como “no satisfactorios”. Tal como se señala en los considerandos, la iniciativa de la UNLP pretende aumentar los recaudos en las evaluaciones, en un intento de amortiguar efectos no deseados de la normativa del PI:

que en el caso de Informes de Avance (o Finales) considerados “no satisfactorios” por la Comisión Evaluadora, las sanciones previstas por

⁶⁴ Como veremos en la Posdata, luego de otra prolongada latencia del Programa de Incentivos, en diciembre de 2022 la UNLP reflató y renovó el Sicadi, nuevamente trunco tras el lanzamiento del PRINUAR en marzo de 2023.

el Programa de Incentivos resultan particularmente inconvenientes para motivar una corrección o adecuación del proyecto de modo que aún puedan alcanzarse los objetivos propuestos hasta su finalización (Resolución 14/1998).

Reacciones de los académicos frente al PI

Como vimos en el apartado anterior, la incorporación de los docentes de la UNLP al PI fue muy numerosa, favorecida por las autoridades mediante medidas que intentaban posicionar a la universidad de la mejor manera posible ante el mismo. La actitud predominantemente favorable (al menos la de quienes participaban) puede verse de manifiesto en algunos documentos plasmados por instancias de representación de los docentes, en momentos críticos para el PI. En un taller sobre investigación en la UNLP realizado en 1996, una de las unidades académicas llevó la propuesta de que el decreto de creación del PI fuese reforzado mediante una ley, para garantizar su continuidad (UNLP-SCYT, 1996).

En un momento más crítico, tanto para el PI como para el país, en septiembre de 2001, cuando arreciaban los recortes presupuestarios a las universidades, y las instituciones estatales aparecían puestas en tela de juicio, la Asamblea Universitaria de la UNLP, convocada en forma extraordinaria “en defensa de la universidad pública y gratuita”, resolvió “solicitar la incorporación de los montos correspondientes a los incentivos docentes a la partida salarial”,⁶⁵ resolución bastante más benévola que la tomada acerca de otra instancia del Estado evaluador: “solicitar al Ministerio de Educación la disolución de la

⁶⁵ Según nos señalara un entrevistado, “En ningún momento [entre 1994 y 2001] los secretarios de ciencia y técnica de las universidades pidieron al Ministerio la eliminación del Programa de Incentivos, o el traslado de sus fondos al presupuesto general de cada universidad” (autoridad en investigación a nivel de la universidad UNLP, 2001). Esto mismo nos fue confirmado por un entrevistado a nivel de la coordinación nacional del Programa de Incentivos.

CONEAU”.⁶⁶ Por otra parte, unos meses después, en plena crisis nacional (y ya con un nuevo gobierno), el Consejo Superior, a propuesta de la CIU, la Cicyt y la SCYT reunidas en sesión plenaria, emitió una declaración en defensa de la universidad pública y gratuita, encomendando al presidente de la UNLP elevarla al CIN y a la SPU, en la que manifestaba su preocupación por la “crisis que soporta el campo de la investigación científica y técnica en el conjunto de la nación, de las universidades en general y de la UNLP en particular”, muestra de lo cual era la falta de pago del incentivo así como de los subsidios automáticos de la UNLP para proyectos de investigación;. Entre los considerandos de dicha resolución se incluye una amplia enumeración de los efectos positivos atribuidos al PI, que hemos incluido en este apartado, porque más allá de los ítems de la lista, queremos destacar que se trata de una resolución emitida por el principal órgano de gobierno colegiado de la universidad, con representación de los tres claustros:

[Que el Programa] permitió, a partir de su financiación, promover de manera inédita la investigación en el Sistema Universitario Nacional. Que la incorporación de nuevos docentes-investigadores, el ordenamiento de las categorías, la integración de las áreas, el incremento de las publicaciones y de los eventos científicos, el desarrollo de los posgrados, la mayor afluencia a estudios en universidades extranjeras de prestigio, un cambio cualitativo en la ponderación de las Ciencias Sociales, el reconocimiento del nivel científico en las actividades creativas del ámbito estético, los subsidios para equipamiento y colaboración para la participación en viajes e impresiones, son algunos de los beneficios que organizó de modo sistemático y evaluable la reconversión de la planta docente, promoviendo una mayor dedicación a la actividad universitaria y a la creación de nuevos grupos de investigación (Declaración del Consejo Superior 2/2002 de la UNLP del 26/3/2002).

⁶⁶ Resolución de la Asamblea Universitaria de la UNLP del 1/9/2001.

Esta actitud globalmente positiva ante el PI de los representantes de los académicos de la UNLP, no obsta al señalamiento por parte de los entrevistados de reacciones negativas análogas a las encontradas en UNCPBA y UNT. Al igual que en estas otras universidades, uno de los entrevistados señala la incongruencia de estatus experimentada por algunos docentes de mayor edad (a diferencia de los jóvenes), con una posición en el ámbito docente y profesional no reflejada en la categoría obtenida en el PI:

Ahí [al asignarse las categorías V] no hubo tanto descontento como en las primeras categorías, en donde se incorporaban los profesores más grandes de la facultad, que son además los que no tenían casi nada de experiencia en investigación, pero que tenían muchos años en la facultad, que tenían cierto nombre en la facultad; entonces eso de no ser lo que esperaban que debían ser (...), en general nadie quedó conforme (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, 2001).

Pero el mismo entrevistado afirma que hubo una suerte de aprendizaje adaptativo al PI, como opción inteligente al pasivo descontento inicial:

[la grilla de evaluación] a esta altura ya no nos trae ningún problema, aprendimos a hacerlo; lo que hacemos es incluso táctico, se hace de la manera en que se pide para que se apruebe; después tenemos que rehacer muchas veces el proyecto para hacer la investigación que nosotros queremos hacer, que no es la que aparece en ese proyecto; no nos trae problemas de tipo operativo, porque aprendimos la lógica y lo hacemos; (...) pero en ese punto al principio fue superproblemático; optamos, para seguir haciendo lo que nosotros queríamos, por negociar, de alguna manera (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, 2001).

Por otra parte, un entrevistado señala una reacción negativa inicial por parte de quienes investigaban en el marco del CONICET o la

CICPBA, muchas veces de un modo solitario, que rechazaban la obligación de armar proyectos conformando equipos:

La reacción fue violenta en contra de un sistema, para los que ya estábamos investigando; al principio nos hicieron presentar los proyectos que nosotros teníamos en el CONICET o en la CICPBA, y después resultaba que éstos no servían, que eran personales y que el Programa estaba destinado a la formación de investigadores y docentes-investigadores. En mi caso yo me alegré, porque pude preservar mi tema de investigación y generar otros que han sido más amplios y han ido dando cabida a otra gente (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

Finalmente, al igual que en la UNT, uno de los entrevistados menciona la asimilación del incentivo a un incremento de sueldo, en lugar de un premio a la investigación o a la dedicación a la universidad, como era objetivo de los creadores del PI:

(...) muchos se incorporaron por el incremento de sueldo (lo que es absolutamente legítimo, teniendo en cuenta lo que cobran); hubo proyectos totalmente inventados, dibujados (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, 2001).

Implementación del PI en la UNLP

En relación con la implementación del PI en la UNLP, de modo análogo a la UNT, la categorización es el tema más presente en las entrevistas a las autoridades; en particular, dos cuestiones son las más señaladas: las diferencias entre universidades y los problemas en la propia UNLP.

Hay amplio acuerdo entre los entrevistados en afirmar la existencia de una gran disparidad entre universidades en la aplicación de los criterios de evaluación en la categorización inicial de 1994 (a cargo de cada universidad), en donde la UNLP, en comparación con otras ins-

tituciones (chicas, nuevas, del conurbano, del interior, etc.), es vista como habiendo sido muy seria y severa; esta disparidad sería institucional más que disciplinaria, dado que es señalada por entrevistados pertenecientes a distintas áreas (física, ingeniería, historia y economía). Relacionado con lo anterior, comparando dicha categorización inicial con la de 1998, realizada a nivel nacional para las categorías I y II, y regional para las III y IV (e institucional solo para la V), las percepciones sobre la mayor o menor equidad son dispares. Los siguientes testimonios ilustran estos puntos de vista:

El sistema de categorizaciones tuvo varias correcciones; las universidades del interior, en muchas ocasiones, categorizaron muy alto a su plantel docente, que puesto en paridad con otros centros universitarios [Buenos Aires, La Plata] mostraba una gran disparidad; eso se mejoró [en 1998] formando comisiones de categorización en donde hubiera representantes de distintos lugares del país (autoridad en un centro de investigación, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

La Plata fue una de las universidades más rígidas, con todas las limitaciones del tiempo (...); la UBA fue más benévola que la Universidad de La Plata, y después hubieron otras universidades en las que el criterio pasaba sin demasiada exageración por eso: sos titular, entonces sos A. La categorización del 98, con la grilla, generó menos conflictos (autoridad en un centro de investigación, de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

Otras universidades chicas han sido mucho más laxas, aún con la grilla, ya que se asignan puntos por cargo docente, y hay profesores titulares en otras universidades que aquí no serían jefes de trabajos prácticos (exconsejero académico, Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2002).

No es lo mismo ser un I en Formosa que un I en La Plata (exautoridad en investigación a nivel de la UNLP, 2001).

[Pregunta: ¿Las disparidades en las categorizaciones se vinculan con disciplinas más jóvenes o menos jóvenes?] No, atraviesa a todas, creo que es un problema de mentalidad; es inexplicable que universidades sin tradición alguna hayan tenido categorizaciones altísimas (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

Más en detalle, uno de los entrevistados, con importantes responsabilidades en la categorización inicial así como en la revisión de 1995 a cargo de la Comisión Mixta CIN-SPU, menciona esta revisión como argumento para calificar de rigurosa la categorización inicial realizada por la UNLP, y explica el carácter generalizado de este rigor en toda la universidad, por una suerte de socialización (o disciplinamiento) desde aquellos investigadores con más tradición en la investigación, sobre todo los pertenecientes al CONICET (predominantemente, pero no solo, de las ciencias duras), hacia los más noveles en estas cuestiones (sobre todo de las ciencias sociales):

Hubo algunas fallas de instrumentación del sistema, que se fueron corrigiendo con el paso del tiempo, pero que fue común (no solamente en economía), que fue que primero descentralizadamente cada universidad categorizó a la gente; esto se hizo con criterios dispares (...); yo puedo decir que en la Universidad de La Plata se aplicaron criterios de enorme rigurosidad, cosa que no ocurrió luego en otras universidades, y esto derivó luego en que el CIN tuvo que nombrar comisiones revisoras, lo que terminó generando alguna especie de conflicto entre aquellos que habían sido muy bien categorizados, y luego bajaron (...). Cuando se hizo la primera categorización, en el 93 o 94, [en La Plata] se habían aplicado normas de mucho rigor, porque participó en eso gente que estaba en CONICET, que hacía mucho tiempo que realizaba tareas de investigación (la Universidad de La Plata tuvo una tradición de algunos centros de investigación muy buenos, ciencias duras, Museo, etc.), que “disciplinaron” (entre comi-

llas) a los de las ciencias sociales, en las áreas donde no había tanta tradición en investigación, porque sí la hay en Historia, Filosofía; de modo tal que nosotros no tuvimos un gran impacto [en las revisiones de 1995 a cargo del CIN] (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

A diferencia de los antes citados, según este último entrevistado la categorización de 1998 no habría mejorado las inequidades consignadas:

Yo creo que en la primera [categorización] había habido (yo lo que conozco muy bien es lo de la Universidad de La Plata)..., fue una categorización muy seria, muy bien hecha, donde puede haber habido errores, pero mínimos, digamos; la revisión que se hizo por el CIN, creo que fue una buena revisión (...); en la otra recategorización del 98 no estoy demasiado seguro de que no se hayan introducido algunos elementos de lobby..., me quedan algunas dudas, digamos, por alguna gente que había quedado mal en La Plata, y quedó muy bien después..., pero la verdad no tengo... Yo participé en muchas instancias, interna y externas [inclusive como miembro de las comisiones revisoras de 1995 formadas por el CIN], y puedo decir que nunca hubo un elemento exógeno de presión (...); se manejaron, con los errores que podría haber, distintas visiones según las disciplinas, con mucha objetividad (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

Ahora bien, esta unanimidad en cuanto a la comparación entre la UNLP y otras universidades no obsta a que varios entrevistados identifiquen desprolijidades e inequidades en la propia categorización a cargo de la UNLP, argumentando las siguientes razones: categorización de todos los docentes-investigadores a marchas forzadas, en tres meses (de diciembre de 1993 a marzo de 1994); disparidad de criterios entre evaluadores de una misma disciplina; “luchas sangrientas” entre grupos; interferencias políticas en la categorización de 1998 (según uno de los entrevistados); pocos evaluadores catego-

rizando a todos los docentes-investigadores, por lo que no necesariamente serían idóneos para todas las especialidades. Así lo relatan los entrevistados:

Hubo una suerte de desprolijidad en todo lo que sea categorización, que como involucra a las personas en una forma muy directa en su labor, al ponerle un rótulo a una persona, se tuvo que haber hecho de una manera bastante más elaborada, tomando el tiempo necesario como para alcanzar algo, y no lo que se hizo, que se pretendió en tres meses o cuatro categorizar a todos los docentes que hubieran requerido pertenecer al plan de incentivos; a fin del 93 se presentaron los curriculums, y por ejemplo en La Plata el proceso terminó en marzo [del 94], mediando las vacaciones, para poder cobrar en abril; (...) después costó mucho rebatirlas. Después se genera una suerte de revisión intermedia que no prosperó (...); se hicieron una o dos tentativas de reestructurar y de uniformar los criterios de categorización que generaron muchos problemas (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

[La categorización] es diferente según disciplina, pero además es diferente según grupos de evaluadores; creo que dio motivo inicialmente a unas luchas sangrientas de grupos contra grupos. La categorización también dependía de la mayor habilidad para llenar las planillas, fue todo un aprendizaje llenar esas primeras planillas; pero también hay evaluadores más o menos mal intencionados: la pauta está en que todavía no se han respondido la totalidad de los recursos (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de la Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

En general hubo muchísimo descontento con eso [las categorizaciones], hubo muchos pedidos de revisiones, algunos fueron buenos y otros no. En general hubo descontento con la forma en que se categorizó (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, 2001).

En su momento el sistema de categorización generó discusiones, porque la universidad implementó un sistema en que pocos evaluaban a todos los profesores; podían ser muy expertos en algún tema en particular, pero difícilmente podían evaluar todo. En la comisión original del 94 había un representante por facultad, que hacía las consultas internas; esa persona podía defender muy bien la categoría de aquel que conocía directamente, pero no así tan bien el resto. Eso provocó ciertas desigualdades, que después las revisiones del Ministerio [en 1998] no corrigieron en general. Había grillas (discutibles), pero había que ser capaz de evaluar, y las comisiones que se armaron no se armaron necesariamente con investigadores de relevancia y con especialistas en cada tema, sino más bien con aquella gente que le resultaba potable a cada universidad; de modo que las diferencias e injusticias no se arreglaron; fue un sistema más político que académico.

Hubo injusticias; en áreas donde no ha habido tradición en investigación, hubo en general tendencia a asignar altas categorías a personas que en el CONICET, por ejemplo, no hubieran tenido una categoría igual, y en algunas áreas duras, sobre todo por la incompetencia de algunos evaluadores sobre el tema que debían evaluar, gente que tenía una producción científica muy valorable, no fue bien categorizada. Un matemático que publica un teorema cada 3 o 4 años, tiene una muy buena producción, pero analizado desde el punto de vista de alguien que no conoce, resulta que alguien que publica 4 o 5 artículos de divulgación por año, podría ser mejor evaluado (exconsejero académico de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2002).

Más allá de las cuestiones referidas a la categorización, ampliamente consignadas en las entrevistas, están también presentes en ellas otras cuestiones vinculadas con la implementación del PI (aunque también con su diseño): la disparidad de cobro del incentivo entre quienes pertenecen y quienes no pertenecen al CONICET; la partida

presupuestaria fija asignada a los incentivos; y, más coyuntural, la percepción de la disolución del PI hacia 2001/2003.

En relación con el primer punto, como vimos en los capítulos cuatro y cinco, el tratamiento dado por el PI a los miembros del CONICET fue motivo de debate desde sus inicios. A lo largo del sistema universitario nacional existen investigadores del CONICET que poseen un cargo docente con dedicación exclusiva, y por esto pueden cobrar el monto más alto del incentivo, y existen otros que poseen cargos docentes con dedicación simple (o semiexclusiva), que cobran un monto mucho menor en concepto de incentivo; dentro de estos últimos, algunos podrían aspirar a tener un cargo con dedicación exclusiva, pero su universidad no está en condiciones de otorgárselo (a estos se dirige el artículo 25 del *Manual* del 2003), en tanto otros podrían no aspirar a dicho incremento a fin de no ver aumentada su carga docente o sus obligaciones institucionales. Como señalamos en relación con el Promade (1994), y vinculado a los efectos del Sapiu (1988/1989), estas cuestiones fueron particularmente candentes en la UNLP, una universidad con alta proporción de investigadores del CONICET. Desde el punto de vista fáctico, uno de los entrevistados señala que los auxiliares docentes —jefes de trabajos prácticos y ayudantes diplomados—, en muchos casos con similar presencia en la facultad que los profesores, pero con cargos de menor dedicación que estos, se vieron perjudicados por el cobro reducido del incentivo; desde un enfoque valorativo, la cuestión suscita discrepancia, ya que es vista como justa por un entrevistado e injusta por otro:

De jefe de trabajos prácticos para abajo en general tenían semidedicación; eso hizo que mucha gente que estaba en condiciones de recibir el incentivo, no pudiera beneficiarse con el total del incentivo; eso produjo malestar, roces (exconsejero académico de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2002).

No es justo que los investigadores del CONICET con dedicación simple cobren el incentivo completo, dado que tienen un menor compromiso con la universidad que los docentes que deben afrontar concursos para permanecer en sus puestos, y hacerse cargo de las tareas docentes (autoridad en investigación a nivel de la UNLP, 2001).

Lo otro que me parece que es una absoluta injusticia es que aquellos que eran investigadores [del CONICET] y también eran docentes de la facultad, pero que recibían su dedicación exclusiva como investigadores, nunca cobraron el incentivo como si fueran exclusivos, sino como si fueran simples; frente a paridad de antecedentes, hubo como dos jerarquías, siendo que la facultad era beneficiaria de ese investigador, que no se inventó como investigador con el Programa.

En 1994 la exclusiva se les ofreció a todos los investigadores del CONICET, pero no una dedicación exclusiva, sino una extensión de dedicación [que no se concursaba, y no tiene estabilidad]; la oferta iba unida a tener más carga docente. El grueso aceptó, pero yo no lo acepté, porque no quería tener tres cursos en lugar de uno, ya que yo tenía ese perfil [de investigador] (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

En cuanto al segundo punto, la característica del PI de contar con una partida presupuestaria más o menos fija a lo largo de los años (esto vale en general, no solo para la UNLP), es caracterizada por uno de los entrevistados como un imprevisto incentivo a restringir el ingreso al mismo:

La otra falla pero que también hace al sistema, me parece a mí que como era un sistema de monto fijo, el incentivo, una vez que uno entraba, era que no entrara nadie más (...); de hecho, las puertas se fueron cerrando, porque cuando más cápitás había, la distribución per cápita disminuía; esto no fue un buen sistema, me parece a mí (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

Finalmente, en cuanto al tercer punto, como fue destacado en entrevistas realizadas en 2003 en la UNCPBA, o como recordaban en 2004 entrevistados de la UNT, varios de los entrevistados en la UNLP en 2001 y 2002 mostraban fuertes dudas en cuanto a la continuidad del PI. Sumado a la crisis económica de esos años, uno de los entrevistados destaca que las autoridades universitarias del gobierno nacional asumido en 1999 no apoyaban el PI:⁶⁷

El Programa de Incentivos, cuando subió la Alianza, en principio por las autoridades que estaban más cercanas al Programa, era no bien mirado (...); eso resiente de alguna manera el objetivo que yo entiendo era el objetivo general; estuvo en tela de juicio al principio del gobierno de la Alianza si se cortaba o no se cortaba; teníamos esa duda; hubo mucha presión para que siguiera adelante (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

*Efectos positivos del PI*⁶⁸

En el Informe de Autoevaluación de la UNLP se consigna que “la mayoría de las unidades académicas expresan una opinión favorable respecto del impacto del Programa de Incentivos en la docencia de grado”, planteando efectos positivos sobre la formación, las condiciones de trabajo y las posibilidades de hacer investigación; solo una

⁶⁷ En una entrevista realizada a nivel de la coordinación nacional del Programa de Incentivos, nos confirmaron la misma apreciación realizada por el entrevistado de la UNLP: que Juan Carlos Gottifredi, secretario de Educación Superior del gobierno de la Alianza, no tenía ningún “entusiasmo” con el PI, al que solo dejó “vegetar” (destino menos drástico que el del entonces disuelto Fomec).

⁶⁸ A fin de no quebrar la lógica de los testimonios, mantendremos relativamente borrosa la distinción entre este apartado y el siguiente. En el apartado sobre efectos positivos consignaremos tanto aquellos testimonios que consignan efectos positivos generales del PI, como aquellos que hacen lo propio para un área específica, en tanto en el apartado sobre efectos diferenciales incluiremos aquellos testimonios que enfatizan el contraste entre los efectos del PI en una u otra área disciplinaria. En la formulación de la síntesis comparativa final pretendemos subsanar estos solapamientos.

unidad académica señala que el PI acota la dedicación a la docencia (UNLP, 2005, p. 51).

En cuanto a las autoridades entrevistadas en la UNLP, al igual que en la UNCPBA y en la UNT, predomina ampliamente un balance global positivo, también con el señalamiento de efectos diferenciales según áreas disciplinarias (que comentaremos en el apartado siguiente), y cierto hincapié en defectos en la implementación del PI más que en su diseño, tal como vimos, sobre todo, en relación con la categorización (defectos atribuidos por uno de los entrevistados a su masividad, en comparación con el CONICET). Los principales efectos positivos señalados para la UNLP son los siguientes: aumento de las dedicaciones exclusivas;⁶⁹ incremento del número de docentes que hacen investigación; institucionalización de la investigación en la universidad; otorgamiento de subsidios a los proyectos y desarrollo de una política de becas; retención de recursos humanos en la universidad; mayor participación de los docentes en actividades formativas. Ahora bien, más allá de este balance global positivo, varios entrevistados enfatizan que estos efectos serían más cuantitativos que cualitativos, propios de una primera fase —necesaria, pero necesitada también de una fase posterior de profundización y mayor selectividad—; con la salvedad (hecha por un entrevistado) de que debería arribarse a algún punto intermedio entre tal masividad y la élite del CONICET. Así se expresan los entrevistados sobre estas cuestiones:

Entiendo que el objetivo de todo esto [del Programa] era modificar el sistema universitario, en el sentido de incrementar el número de dedicaciones exclusivas, a lo mejor con una mayor carga docente por individuo, y simultáneamente que la dedicación exclusiva fuera dedicada en una proporción importante a una investigación orientada formalmente.

⁶⁹ Como vimos al comentar el Promade, el Programa de Incentivos fue más una oportunidad para este incremento, aprovechada estratégicamente por actores de la UNLP, que una causa en sentido estricto.

(...). Lo que puede haber resultado más efectivo de todo esto es el haber permitido que un número de gente se haya quedado, hayan sido atraídos al sistema, que de otra manera quizás no hubieran permanecido; pero ese objetivo grande de cambiar la estructura, no se ha alcanzado a lograr, eso requiere, supongo, de una cantidad de tiempo (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

A mí me parece que fue un Programa, como su nombre lo dice, que dio un incentivo a que la gente complementara la docencia con la investigación; de hecho no fue un programa únicamente para investigación, sino docencia e investigación; desde ese punto de vista, por lo menos en el área que yo conozco, tuvo efectos positivos. (...) Fue, a mi modo de ver, una experiencia positiva, en el sentido de que permitió, en una institución [la Facultad de Ciencias Económicas] que trabaja con gente que en general hacía mucha docencia, con muchísimos alumnos, e investigaba o estudiaba muy poco, un aliciente para estudiar, para perfeccionarse; desde ese punto de vista creo que fue útil (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

En un punto [el Programa] ha sido absolutamente positivo, porque de hecho realmente funcionó como un incentivo a la investigación, porque nosotros pasamos de tener 10 investigadores a tener 173 investigadores categorizados (lo que no quiere decir que todos estén haciendo investigación). Ésta es una carrera, una disciplina, que no tiene una tradición de investigación muy fuerte; ha tenido mucha más historia relacionada con las prácticas profesionales. Fue positivo porque se incorporó mucha gente a la investigación, mucha gente preguntó qué era la investigación, empezó a pensar cómo formar investigadores (...).

Haciendo un balance [el Programa] fue positivo, esta primera etapa, ahora hay que ver cómo sigue. El Programa masificó una preocupación por la investigación, hubo un movimiento institucional hacia la investigación, ahora hay que ver cómo sigue, porque eso ya está. Ahora el paso siguiente es la profundización en la investigación; el

primer paso fue extensivo, cuantitativo; ahora la segunda etapa debería profundizar el aspecto cualitativo; con los investigadores que quedaron, la cuestión es cómo se mejora esa investigación, cómo se transforma cualitativamente (...).

El Programa de Incentivos ha sido muy golpeado por todos lados, visto muy negativamente, pero el Programa de Incentivos acá fue muy positivo; el tema es que obviamente no alcanzó (...) (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, 2001).

El balance del Programa de Incentivos es muy positivo, con muchos defectos, defectos que yo le atribuyo a las propias universidades; su falta de rigurosidad para la aplicación del sistema; fue en muchas circunstancias muy permisivo, y todavía sigue siéndolo. Si bien el otro sistema [el CONICET] es superelitista (tenía hasta hace poco unos 2.000 investigadores), hubo un momento en que el sistema de incentivos tenía 28.000 investigadores; claro, se inventaron investigadores de la noche a la mañana. (...) Pero debería empezar un camino riguroso; después de tantos años habría que empezar a “limpiar” un poco; está un poco estancado, es un beneficio económico, un sueldo extra que cobran los docentes (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2006).

Aspectos positivos han sido el incremento del número de cargos con mayor dedicación; (...) otro aspecto positivo es que el Programa de Incentivos exigía la existencia de subsidios o de aportes económicos concretos; la universidad empezó a entregar dinero en forma de subsidios a proyectos de investigación; poco después empezaron a aparecer las becas, creo que todo relacionado con el sistema de incentivos (exconsejero académico de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2002).

Efectos diferenciales del PI

Al igual que en la UNCPBA y en la UNT, las autoridades entrevistadas en la UNLP enfatizan los efectos diferenciales según áreas dis-

ciplinarías, recurriendo como criterio de diferenciación a la tradición en investigación del área de que se trate, muy asociado en la UNLP a la presencia del CONICET y la CICPBA vía investigadores y becarios. Según los entrevistados, en áreas sin gran tradición investigativa el PI habría tenido efectos relevantes, impulsando a los docentes a formular y ejecutar proyectos, y a desarrollar hábitos propios de la investigación; en las áreas con importante tradición investigativa los efectos habrían sido menores, pero no nulos, permitiendo la incorporación de docentes, sobre todo jóvenes, a los equipos de investigación liderados por investigadores con trayectoria:

creo que tuvo un impacto importante en muchas áreas que no tenían experiencia en investigación, que aprendieron a hacer un proyecto, con mucha confusión (muchos no son proyectos de investigación); puso la motivación, movió a la gente que sólo hacía docencia a prestar atención a otras actividades (...) (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2006).

El sistema de incentivos generó toda una disparada de investigaciones en donde nunca se había investigado antes. Hay algunas carreras de la facultad que tienen toda una tradición en la investigación: las carreras humanísticas tradicionales no necesitaban el sistema de incentivos para investigar; pero en otro tipo de carreras mi preocupación era tratar de definir qué es investigación para la carrera de bibliotecología, qué es investigación para la carrera de educación física.⁷⁰ (...). En los otros casos [en las áreas con tradición en investigación] cumple la función de la formación de docentes; todos aquellos que están al frente de los proyectos ya tienen una carrera hecha en el ámbito de la investigación; en este caso la cuestión era la transferen-

⁷⁰ En el trabajo de Macario (2007) se realiza un relato detallado de cómo fue utilizado y percibido el Programa de Incentivos en una disciplina como la educación física (en la UNLP), que le permitió un importante desarrollo de las actividades de investigación, partiendo de un piso muy bajo.

cia de hábitos de investigación y trabajo en equipo a otros sectores que se están formando (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

(...) me parece que el sistema es mucho más útil para la gente joven, permite incorporarse a gente joven a equipos de investigación (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

En aquellas áreas donde había tradición de investigación, la gente siguió trabajando; en algunas áreas supongo que habrá despertado un interés mayor; un miembro del CONICET venía trabajando en investigación sometiéndose a sistemas de rendición muy estrictos, y siguió trabajando de la misma manera (exconsejero académico de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2002).

En física, una disciplina con un desarrollo muy destacado de la investigación en la UNLP, y altísima presencia del CONICET y la CICPBA, un entrevistado señala un efecto diferente (buscado por los diseñadores del PI), como es que los investigadores incrementasen su actividad docente, sobre todo en cursos de grado:

En los años previos al sistema de incentivos [en el Departamento de Física] había ocurrido un fenómeno de pérdida de interés por la actividad docente (...); había actividad de investigación, pero la docencia tenía poca reputación [tanto la de grado como la de posgrado básica, esto es, excepto la de posgrado específica sobre un tema de investigación, dirigida a uno o dos estudiantes que están haciendo su tesis]. A diferencia de lo que pasó en otros lados, el efecto principal que tuvo acá, que había un alto nivel de actividad científica, que tuvo el sistema de incentivos, fue obligarnos a dar clase; a diferencia de lo que pasó en la mayoría de los otros lugares de la universidad, en donde el sistema de incentivos motivó a la gente a que hiciera proyectos de investigación. (...) ahora, en los momentos en que se reparte la carga docente, en general la gente se pelea por los cursos, porque si no, no

cobra los incentivos (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2006).

Finalmente, un entrevistado del área de las ingenierías apunta que el incentivo económico quizás haya alentado a ciertos docentes a permanecer y concentrar su actividad en la universidad, al tornar más atractivo el ingreso, en competencia con el ejercicio de la actividad privada:⁷¹

En Ingeniería Química [y lo mismo pasa en Ingeniería Electrónica] ya había investigación, había gente de CONICET, pero el Programa permitió agregar gente, fue más bien cuantitativo, diría yo, el efecto; quizás también haya ayudado a retener gente; con los incentivos las entradas llegaron a ser bastante atractivas, competitivo con lo que podría ser el ámbito privado; (...) en el resto de las ingenierías ha generado la conciencia de cuál es el camino para vivir en la universidad, para permanecer adentro (...) (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

Resulta interesante destacar una afirmación realizada por este entrevistado acerca de los efectos diferenciales, distinguiendo el punto de vista absoluto y el relativo. Si bien las especialidades de ingeniería con mayor tradición en investigación se habrían beneficiado más del PI en términos absolutos (en línea con el efecto Mateo), las especialidades con menor tradición se habrían beneficiado más en términos relativos (en contra del efecto Mateo):

Química y Electrónica quizás se favorecieron más del Programa en términos absolutos, pero el impacto relativo en las otras especialidades quizás fue más grande (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

⁷¹ El entrevistado se refiere a un período en el que el monto del incentivo representaba una proporción importante del sueldo docente.

Efectos negativos del PI

Como mencionamos más arriba, en el Informe de Autoevaluación de la UNLP se afirma que una unidad académica consignó que el PI acota la dedicación a la docencia (UNLP, 2005, p. 51). Entre los entrevistados, dos son los principales efectos negativos identificados: el “invento” de investigadores no reales (ya incluido parcialmente en los apartados anteriores), y la proliferación de publicaciones universitarias de baja calidad, a fin de cumplir con los requerimientos de producción del PI:

se inventaron investigadores de la noche a la mañana (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2006).

El Programa tuvo un buen propósito, que con la práctica se desvirtuó. Primero, porque si la idea era que la universidad repatriara parte de la investigación, no debió haberse hecho como se hizo, donde cada uno se inventó como investigador, sin darle lo necesario para insertarse de una manera conveniente (...) (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

Otra crítica que uno le podría hacer (...), es que me parece que llevó a una proliferación de editoriales de las universidades, o ediciones de cosas que no tenían demasiado arbitraje, pero que servían para que en la evaluación apareciera ‘libro editado por la universidad tal, etc. etc.’, cuando no había mucha calidad detrás de eso (...); eso por problemas de diseño, o de los propios incentivos que generó el sistema (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

También resulta relevante citar la respuesta de uno de los entrevistados, investigador del CONICET y de la universidad, consultado acerca de una lista de efectos negativos identificados por estudiosos de los programas de estímulos mexicanos, tales como la exacerbación de la competencia entre los académicos, la dosificación de las publicaciones para hacerlas rendir más frente a los formularios, el refrito

de trabajos enviados a instancias diferentes (congresos, revistas) con variaciones mínimas, el préstamo mutuo del nombre para incrementar el número de publicaciones (de ficticia autoría colectiva, en consecuencia), entre otros:⁷²

La mayoría de esas cosas son aplicables a la propia carrera de investigador del CONICET; para aquellos que pertenecemos al CONICET, el Programa no agregó esas dudas, esas posibles falencias; muchas de estas cosas dependen de la calidad ética de la gente, y no del sistema; un banco puede funcionar si el grado de morosos o defraudadores es bajo, pero si es alto, va a la quiebra (...); la actividad de investigación es siempre competitiva (...); uno frente a cualquier institución a la que tiene que ir a pedir un subsidio, compite con alguien (...); todas esas son consecuencias de la competitividad que obviamente existe en el sistema de investigación a todo nivel (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

Esto es, sin descartar que el PI pudiera haber contribuido a provocar tales efectos negativos sobre la vida académica, el entrevistado los atribuye en parte a cierto carácter intrínsecamente competitivo y productivista de las actividades de investigación, y en parte a la calidad ética de las personas, pero sin considerarlos efectos específicos del PI.

La evaluación en el PI

Tres temas ocupan un lugar destacado en los testimonios de los entrevistados en relación con los criterios y modalidades de la evaluación en el marco del PI (más allá de lo ya señalado con respecto a la implementación de la categorización): la comparación de la evaluación en el PI y en el CONICET; la evaluación de proyectos e informes;

⁷² En las investigaciones expuestas en Díaz Barriga y Pacheco Méndez (1997), fuertemente críticas de los programas de estímulos mexicanos, se enumeran un conjunto de efectos negativos de los mismos que luego fueron señalados en otros estudios acerca de políticas análogas desarrolladas en otros países latinoamericanos, incluido el nuestro.

y ciertas apreciaciones sobre criterios específicos de evaluación propios del PI.

Sobre lo primero, puestos a comparar los sistemas de evaluación del PI y del CONICET, los entrevistados se inclinan por considerar más riguroso el de este último; para algunos se trata de una diferencia de grado, en tanto que para otros la diferencia es muy marcada:

El sistema de evaluación de proyectos e informes del Programa [en comparación con el del CONICET], con ser menos estricto, funciona bien (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

[Pregunta: ¿Son similares los criterios de calidad en el Programa de Incentivos y en el CONICET?] Es como una instancia intermedia, para decirlo de otra manera (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

[Pregunta: compare por favor la evaluación en el CONICET, el Programa de Incentivos y los concursos docentes] Hablo de la física: la diferencia entre el sistema de incentivos y el CONICET es una cuestión de rigurosidad, esencialmente, pero la metodología y los parámetros han sido muy similares; el CONICET es más riguroso. En cuanto a los cargos docentes, nosotros también tenemos procedimientos rigurosos; todos los elementos que se usan en la evaluación del CONICET, nosotros los usamos en los cargos docentes, agregando una componente de antecedentes docentes, académicos, que en el CONICET serían marginales. (...) Hay coherencia entre las tres jerarquías (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2006).

Entiendo que los sistemas de evaluación [de proyectos e informes del CONICET] son más rigurosos [que el del Programa]. Por razones prácticas, no hay un sistema de evaluación por expertos muy amplio, más bien se eligen algunos pocos jurados y ellos son los que analizan creo que casi todo en la universidad; en el CONICET se distribuye más, a dos o tres investigadores próximos al tema para cada proyec-

to (...). [En el Programa], por razones prácticas, para amplias áreas se designa un [evaluador] interno y uno externo, que se encargan de todo. Los rechazos de informes o de proyectos son pocos (exconsejero académico de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2002).

En la comparación mencionada, cabe destacar el testimonio de un investigador del CONICET que, aun compartiendo la opinión acerca de una mayor rigurosidad del sistema de evaluación de este organismo, cuestiona cierto “imperialismo” del mismo en la fijación indiscriminada de altos estándares de calidad en perjuicio de la pertinencia social, estándares adecuados quizá para la ciencia básica, pero no para toda la ciencia que ha de promover un país:

El CONICET es el que ha definido, ha impuesto, los patrones de calidad, para las universidades, para el sistema de incentivos, y esos patrones de calidad se establecieron para el CONICET de Houssay, que era la “crema” de la ciencia, con pretensiones de una ciencia de muy alta calidad, muy elitista, que es bueno tener, pero eso no puede ser toda la ciencia; si ahí se termina, la ciencia termina siendo una actividad intelectual, como es el arte, la pintura, las artes plásticas; pero los países ricos son ricos porque la ciencia genera conocimiento que es usable, vendible, que afecta directamente la calidad de vida de la sociedad; un país necesita que la ciencia esté integrada a la sociedad (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ciencias Exactas UNLP, 2006).

En cuanto al segundo punto, la evaluación de proyectos para su acreditación en el marco del PI, así como la evaluación de informes finales y de avance, hay acuerdo entre los entrevistados en que el PI tuvo un funcionamiento adecuado, lo cual es contrastado con la categorización de docentes-investigadores:

La evaluación de proyectos de incentivos funcionó bien (...); muy pocos casos se presentaron de informes rechazados (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

Hay [en la UNLP] una política de devolver algunos proyectos para hacerles reformas y pocas veces se han rechazado definitivamente; en los últimos dos años creo que he visto uno o dos proyectos que se han rechazado porque no estaban en condiciones (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

(...) en cambio con la evaluación de los proyectos [a diferencia de las categorizaciones], nosotros tuvimos en todos estos años un solo proyecto desaprobado (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, 2001).

Por último, en relación con criterios específicos de evaluación, los entrevistados realizaron algunas observaciones de detalle. Acerca de los productos a evaluar, se señaló la inadecuación de formularios uniformes para todas las áreas, en cuanto a poder ponderar producciones específicas de la comunicación, como un video o un producto radiofónico, o valorar adecuadamente los libros, productos típicos en el campo del derecho (en ambos casos, frente a la “tiranía” del *paper* en revista internacional con referato):

¿Cómo entraba el video, si lo único que había [en los formularios] eran publicaciones?, ¿cómo entraban las producciones radiofónicas?; es tan diversa la realidad de todos; que haya una sola forma de presentar un curriculum o un solo formato para presentar el proyecto, como si el formato fuera neutral (...) (autoridad en investigación a nivel de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, 2001).

Me parece que estas diferencias por disciplinas no estuvieron bien contempladas en cuanto a la ponderación; por ejemplo, al libro se le daba muy baja ponderación, que es lo que hacen los abogados (...); cada disciplina me parece que tiene una especificidad que probablemente no haya estado bien contemplada; de todas formas, en las comisiones en las que yo estuve esto fue flexible (...); las comisiones eran interdisciplinarias (...); yo interactué con médicos, con

gente de otras especialidades, que eran como especie de veedores (...), y la gente tenía una actitud muy positiva hacia interpretar claramente que eran distintas disciplinas, y que los parámetros para juzgar a un físico no eran los mismos que para juzgar a un sociólogo o a un economista, o a alguien que hacía abogacía, o a un contador incluso (...) (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

En cuanto a los rubros contemplados en la grilla de 1998, un entrevistado valoró positivamente la inclusión de las actividades de transferencia, en tanto otros dos expusieron el cuestionamiento típico al excesivo puntaje otorgado a las actividades de gestión:

La última grilla, la del 98, contemplaba de una manera razonablemente adecuada todo lo que es actividad de transferencia, que le cabe muy bien a las ingenierías (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Ingeniería UNLP, 2002).

Siempre me llamó la atención en la categorización del Programa de Incentivos el alto puntaje que tiene la gestión; me parece terrible, pero no me extraña, porque ha pasado por el CIN... Creo que la gestión está sobreevaluada (autoridad en un centro de investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2001).

A mí me parece que lo peor que tuvo la grilla fue la segunda parte, donde se pautó; de un lado hubo una ventaja de que había menos discrecionalidad, pero por otro lado había cierta adjudicación de puntos que correspondían más al desarrollo de tareas burocráticas, que a lo propio de investigación; por ejemplo, si había sido decano, consejero académico, secretario de la facultad, eso le daba un puntaje que en realidad tenía poco que ver con el Programa en sí (...), un cargo de decano era un montón de puntos, ahí había un desequilibrio (autoridad a nivel de la Facultad de Ciencias Económicas UNLP, 2002).

Síntesis comparativa: el Programa de Incentivos en la estructura intermedia del sistema universitario a partir del análisis de los casos UNCPBA, UNT y UNLP

Sobre la base del análisis combinado de las fuentes consideradas —por un lado, documentos institucionales (Informes de Autoevaluación Institucional y de Evaluación Externa, y Planes Estratégicos, entre otros), por el otro, testimonios de autoridades de las instituciones seleccionadas (UNCPBA, UNT y UNLP) a nivel de universidad, de facultad o de centro de investigación—, sintetizaremos los principales aspectos coincidentes, los puntos de vista encontrados y las especificidades, relevados en relación con la irrupción del Programa de Incentivos en las tres universidades a partir de 1993. El foco estará puesto centralmente en las siguientes dimensiones: la relación entre el PI nacional y las políticas de investigación impulsadas por las instituciones; la implementación del PI y las reacciones de los académicos durante la misma, y los principales efectos atribuidos al PI.

La política de investigación en las universidades y el Programa de Incentivos

En el caso de la UNCPBA, las políticas de investigación, marcadamente activas, diseñadas de manera autónoma por la propia universidad, guardan una estrecha afinidad con el PI: evaluación periódica de individuos y actividades de acuerdo con sus productos; jerarquización de individuos y grupos según los resultados de la evaluación; asignación de recursos acorde con la jerarquía alcanzada. Parecería que en el diseño original de las políticas de la UNCPBA había un mayor énfasis en la evaluación grupal, pero ante la aparición del PI las autoridades se adaptaron al espíritu más individualista de este. La coalición que asumió la conducción de la universidad en 2001 institucionalizó un giro en la política de investigación (eje, además, de su política global), cuyas primeras manifestaciones fueron visibles en 1999, en ocasión de la evaluación institucional externa. Este giro implicó un intento

de orientar las actividades de investigación de la universidad según la demanda del medio social, en lugar de por la oferta, lo que implicaba privilegiar —o al menos incorporar— la pertinencia como valor orientador, frente a la sola calidad. Si bien tanto antes como después de este giro la estructura del PI continuó siendo la fuente de organización y legitimidad de la investigación, el desarrollo por parte de la universidad de acciones estratégicas, o la introducción de prioridades temáticas en materia de investigación, no fueron vistas como en sintonía con el PI, y en algunos casos este pareciera haber sido un obstáculo para dichas iniciativas institucionales, por dos razones convergentes: por sus criterios de evaluación centrados en la calidad e indiferentes a la pertinencia, y porque los docentes-investigadores obtienen su categoría y acceden al incentivo por cumplir requisitos definidos por una instancia nacional, resultando en cierta medida “salteada” la instancia intermedia, esto es, la universidad.

En el caso de la UNT, sus políticas fueron predominantemente de acompañamiento (subsidios más o menos universales y becas), pero tuvieron una particularidad: intentaron amortiguar los efectos más agresivos de políticas nacionales como el PI, o de tendencias globales de más largo alcance (primacía de la investigación en la profesión académica, generalización del posgrado), tanto sobre los docentes más tradicionales de la institución —contemplando la dimensión generacional de manera explícita en sus sistemas de becas o ayudas económicas para finalizar tesis de posgrado (“becas de la tercera edad”)—, como sobre los más jóvenes —incorporando una categoría de proyectos con menos requisitos que los del PI—. Probablemente debido a su larga tradición en investigación, y a lo consolidado de sus grupos en varias disciplinas, el diseño de políticas de investigación más activas, que privilegiasen objetivos estratégicos a nivel de la universidad, o definiesen prioridades temáticas en función de la identificación de demandas sociales, resultó en la UNT casi imposible, lo que es perci-

bido por sus autoridades como una asignatura pendiente. Una excepción parcial a esta imposibilidad está representada por aquellos casos en los que, ante el estímulo de una convocatoria nacional que aporta la parte principal de los fondos (Pictos de la ANPCYT o becas especiales del CONICET), la UNT ha logrado asignar los correspondientes fondos de contraparte, a condición de definir los temas prioritarios con la máxima amplitud posible (temas “paraguas”).⁷³

En el caso de la UNLP, las políticas de investigación fueron también relativamente pasivas (subsidios automáticos y becas), tanto por la larga tradición de más de cien años, como quizá por la gran presencia en la universidad de los organismos de promoción de la investigación científica, CONICET y CICPBA, que de algún modo marcan en la UNLP el ritmo de la investigación; tal vez en mayor medida que en la UNT, la calidad es el valor orientador, y los intentos de dar un lugar a la pertinencia son aún más modestos (y recientes) que en la universidad del noroeste. Las unidades académicas que albergan más investigadores y becarios del CONICET y la CICPBA, son a su vez las que concentran la mayor proporción de dedicaciones exclusivas (en una universidad con un bajo promedio global de estas dedicaciones),

⁷³ La cuestión de la priorización temática en materia de investigación en las universidades nacionales argentinas es abordada en detalle en Rovelli (2017). La autora pasa revista a las iniciativas desarrolladas en los años 80, en los 90 y en los 2000, haciendo foco en las respuestas de las universidades a las políticas nacionales (planes de C y T e instrumentos desarrollados por ANPCYT y CONICET), más activas sobre todo a partir de 2007. Se señalan dos estrategias predominantes de priorización temática en las universidades (en vinculación con el entorno local/regional): mediante una lógica integral de áreas estratégicas tendiente a articular todas las actividades de investigación que se desarrollan en la institución, o mediante una lógica focalizada en algunas líneas específicas; los que en las entrevistas en la UNT se denominan temas “paraguas”, tendrían afinidad con la primera de estas lógicas. Acerca de la orientación de la investigación en las universidades en América Latina, Dagnino y Davyt (1996) plantean la cuestión de la tensión entre calidad y relevancia social, y el papel corporativo de líderes científicos calificados en el privilegio de la primera en detrimento de la segunda.

todo lo cual da lugar a una fuerte asimetría en las capacidades de investigación desarrolladas por las distintas áreas.

Ahora bien, el PI, en su momento inicial, fue una oportunidad para que la UNLP alterara tal pasividad en su política de investigación, si no en el sentido de la pertinencia, sí en el de introducir cierta redistribución de los recursos necesarios para generar una plataforma que permita promover la investigación en áreas de menor desarrollo relativo: la puesta en práctica en 1994 (por única vez de manera masiva) de un programa de extensión de dedicaciones (Promade) en estrecha vinculación con el PI, fue una política de contrapeso al efecto Mateo (en términos de Merton), que permitió incrementar la dedicación en el cargo docente a un conjunto importante de docentes-investigadores por fuera de las áreas de mayor tradición —en particular, benefició en una medida relativa mayor a docentes de las ciencias humanas y sociales—; este programa fue diseñado por una alianza entre académicos de las ciencias naturales básicas y las ciencias humanas y sociales más desarrolladas, en el marco de criterios de calidad “tipo CONICET”. Finalmente, cabe agregar que los momentos de crisis del PI, y la amenaza de su desaparición, impulsaron a la UNLP a crear sustitutos propios a imagen y semejanza del Programa de Incentivos (el Programa del Docente Investigador de la UNLP, y su derivado, el Sicadi); normalizado el programa nacional, estas iniciativas no llegaron a entrar en funcionamiento.

Las tres universidades utilizaron como oportunidades de desarrollo institucional las políticas universitarias que caracterizaron la implantación del Estado evaluador desde inicios de los 90 en la Argentina: de manera destacada el Programa de Incentivos y el Fomec, y también la evaluación institucional en los casos de la UNCPBA y la UNT (la llegada de la evaluación a la UNLP fue mucho más tardía).

La estructura de proyectos acreditados ante el PI y la categoría obtenida en el mismo por los docentes-investigadores fueron adopta-

das como la estructura de investigación institucionalizada en las tres universidades, esto es, sus políticas de investigación reconocieron como credenciales habilitantes para dirigir proyectos, obtener subsidios, dirigir becas o acreditar unidades de investigación, las categorías otorgadas en el marco del PI. Esto se da en forma algo más acentuada en la UNLP: si tomamos como ejemplo el otorgamiento de subsidios a la investigación, prácticamente se limita a acompañar el PI: los subsidios a los proyectos son “automáticos”; en una medida intermedia en la UNT: siguiendo el mismo ejemplo, los subsidios son sometidos a evaluación específica, pero por parte de evaluadores externos tomados del banco de evaluadores del PI, con categoría I o II, a los que recurre para todas sus evaluaciones; y en una medida algo menor en la UNCPBA: en el otorgamiento de subsidios intervienen no solo indicadores de calidad, sino también de pertinencia.

Implementación del Programa de Incentivos en las tres universidades

En las tres universidades la reacción de los académicos más o menos involucrados con actividades de investigación fue incorporarse al PI, ya sea que realizasen investigación desde antes (vía CONICET o CICPBA, por ejemplo), que comenzasen a hacerla entonces o que “hiciesen como” que investigaban; mientras que los dos primeros grupos habrían tomado el incentivo como un premio a la investigación —en línea con los objetivos de los creadores del PI—, los últimos lo habrían asimilado a un incremento salarial compensatorio de los bajos sueldos docentes. En el caso de la UNT hubo una reacción inicial contraria al PI, motorizada por sectores gremiales, que luego se desactivó.

En las tres universidades hubo un sector de los docentes que experimentaron un fenómeno de incongruencia de estatus a partir de la implementación del PI: docentes con cargos altos en la jerarquía docente (aun de profesor titular), o con desempeño profesional destacado por fuera de la universidad, obtuvieron categorías bajas en el PI,

dado que sus trayectorias no se ajustaban a los criterios de evaluación instaurados por este. Con el correr del tiempo, al menos una parte de estos docentes parece haber aprendido a “llenar los formularios”, consignando resultados más o menos sustantivos.

La implementación del PI significó un esfuerzo organizativo muy importante para las tres universidades (para todas, podemos agregar): sus secretarías de Ciencia y Técnica debían emplear gran parte de su tiempo en organizar la evaluación de proyectos e informes, la categorización de los docentes-investigadores y las presentaciones a la SPU para la liquidación del incentivo. En el caso de la UNT se hace referencia a un “*crack*” de la evaluación: debido a la sobrecarga de tareas de evaluación requeridas desde todas las universidades y regiones del país, en el mismo tiempo (cuando se realiza la categorización), a igual conjunto acotado de personas (los I y los II), resulta sumamente difícil para los responsables de la gestión organizar las tareas de evaluación en los términos estrictos exigidos por el PI; en el caso de la UNLP se señala que la masividad del PI, en comparación con el CONICET, atenta contra la rigurosidad de las evaluaciones, en particular de las categorizaciones.

En las tres universidades la categorización de docentes-investigadores (a diferencia de la evaluación de proyectos e informes) fue el asunto más ríspido en cuanto a la implementación. En la UNCPBA los problemas habrían sido menores, si bien se señala la falta de regularidad de las categorizaciones como un perjuicio para las carreras académicas de los docentes más jóvenes y emprendedores. En la UNT, la categorización de 1998 (a cargo de comités evaluadores nacionales y regionales) habría resultado marcadamente conflictiva, en particular en relación con la asignación de las categorías más altas (I y II), generando malestar en un sector de los docentes-investigadores. En la UNLP tiene fuerte presencia la sensación de haber resultado perjudicada de forma relativa en la categorización inicial de 1994 (a cargo

de las universidades), al haber sido solitariamente severa y rigurosa al asignar las categorías, quizá por el efecto contagio debido a la gran cantidad de investigadores del CONICET.

Efectos del Programa de Incentivos en las tres universidades

En relación con los efectos del PI, entre las autoridades de las tres universidades a nivel de universidad, de facultad o de centro de investigación, predomina un balance positivo. Los principales efectos positivos reseñados son los siguientes: contribuyó a la organización de la investigación en la universidad; extendió la cultura de la evaluación al conjunto de la universidad (preexistente en quienes pertenecían al CONICET); contribuyó al incremento de la producción en investigación (publicaciones y presentaciones a congresos); promovió la formación de posgrado de los docentes; permitió la concentración de los académicos en las tareas universitarias mediante el incremento de las dedicaciones en los cargos docentes; promovió un mayor acercamiento a la docencia de grado de los investigadores del CONICET. Estos efectos positivos se habrían dado centralmente en áreas disciplinares puras (duras o blandas), en las cuales existían académicos “en disponibilidad” para la investigación y para un ejercicio integral de la profesión académica (en su modelo clásico), y no así en las áreas profesionalistas aplicadas, en las que el interés por el cobro del incentivo (en un contexto de sueldos rezagados) promovió una suerte de simulacro de investigación; ni tampoco, presumiblemente, en aquellas áreas puras donde la investigación, y el ejercicio integral de la profesión académica, estaban previamente consolidados.

En cuanto a efectos negativos, más allá de las ya consignadas interferencias con las políticas institucionales, los entrevistados no hacen hincapié en ellos, si bien se señala cierta preocupación en cuanto a que el PI promueva que los docentes descuiden la enseñanza, la extensión u otras responsabilidades institucionales, en favor de la investigación.

Capítulo 7

El Programa de Incentivos en las disciplinas: Análisis de dos casos

En el marco de la estrategia metodológica general adoptada, en este capítulo se abordarán la implementación y los efectos del Programa de Incentivos (PI) a nivel de la base o infraestructura del sistema universitario, en términos de Burton Clark. Así como en el capítulo anterior el foco estuvo puesto en la caracterización y comparación de tres instituciones universitarias, en este el análisis se centra en la caracterización y comparación de dos disciplinas del conocimiento con características epistémicas y sociológicas diversas: física (una ciencia natural, o “dura”) e historia (una ciencia humana o social, o “blanda”). El estudio de estas disciplinas se ha abordado a través de una encuesta realizada a académicos que son docentes en los correspondientes departamentos de Física e Historia en las tres universidades objeto de análisis: UNCPBA, UNT y UNLP; dado que aquí el foco es la disciplina y no la institución, los físicos y los historiadores serán considerados solo en cuanto tales, sin distinción respecto de la universidad de pertenencia.

En primer lugar, describiremos las características básicas del cuestionario empleado y de su aplicación, así como las decisiones metodológicas adoptadas en la construcción de la muestra. A continuación, caracterizaremos a los encuestados de ambas disciplinas según aspectos sociodemográficos (edad y género), y de acuerdo con algunas

dimensiones centrales de su situación laboral/profesional: cargo docente o en organismo de investigación, formación académica, categoría en el PI, participación en actividades de investigación, e intereses académicos. En tercer lugar, presentaremos las opiniones de físicos e historiadores acerca de diversos aspectos del PI: adecuación en la asignación de categorías, relación con la carrera docente, criterios y procedimientos de evaluación, y principales efectos del PI sobre las actividades académicas. Finalmente presentaremos un análisis comparativo entre las dos disciplinas, física e historia, en función de las dimensiones desarrolladas en el capítulo.

Consideraciones teórico-metodológicas acerca de la encuesta

La encuesta fue aplicada en encuentros presenciales por parte de encuestadores residentes en las ciudades sedes de los departamentos de Física e Historia de las universidades comprendidas en el estudio: en Tucumán, entre octubre y noviembre de 2004; en Tandil, en los mismos meses de 2005; y en La Plata, en igual período, pero del año 2006. En todos los casos, previamente a la aplicación de la encuesta, entrevistamos de forma personal a los seis directores de departamento involucrados, así como a algunos otros informantes claves —académicos responsables de la dirección de proyectos de investigación—, tanto para facilitar el trabajo de campo (los rechazos fueron mínimos), como para obtener un panorama general de la disciplina en esa universidad, a los fines de la posterior interpretación de los datos.¹

El cuestionario, elaborado en función de los objetivos de un proyecto marco más amplio en el que se encuadró este trabajo, compren-

¹ Cabe señalar que los viajes a las sedes de la UNT y la UNCPBA, así como la contratación de los encuestadores y del cargador de datos, fueron posibles por la inclusión del presente trabajo en un proyecto de investigación más amplio subsidiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, del cual Pedro Krotsch fue el investigador responsable.

de un total de 233 preguntas, en su gran mayoría de carácter cerrado y de opción múltiple, referidas centralmente al ejercicio de la profesión académica, de las cuales hemos analizado aquí 109 (a esto se agregan variables construidas a partir de las originales del cuestionario).² Estas preguntas se agrupan en torno a cuatro ejes: 1) inserción socio-ocupacional, que incluye datos socio-demográficos básicos y ocupacionales, principalmente los referidos a cargos docentes y de investigación; 2) trayectoria profesional, que incluye datos sobre movilidad institucional y producción académica; 3) cultura académica, que incluye percepciones y opiniones sobre condiciones generales de la vida académica; y 4) una última sección acerca del PI, que incluye percepciones y opiniones sobre el funcionamiento del mismo, así como sobre los efectos que se le atribuyen. El primero y el cuarto eje son los centrales para nuestro estudio (el cuestionario figura como Anexo al final del trabajo).

El universo de análisis en sentido estricto son los docentes de los tres departamentos de Física y de los tres departamentos de Historia de las universidades que son objeto de estudio; se incluye a todos los docentes, de cualquier categoría y dedicación, participen o no en el PI. Dado que el análisis se realizará de modo comparativo entre ambas disciplinas, podríamos hablar de dos “subuniversos” (los físicos de las tres universidades, por un lado, y los historiadores, por el otro).

Si bien la intención inicial era realizar un relevamiento censal de los docentes de los departamentos en cuestión, por diversas razones el resultado final ha sido la obtención de una muestra (no probabilística) que comprende en conjunto el 71,5 % de los docentes de los seis departamentos (Cuadro 7.1), según los listados de planta docente provistos por los respectivos directores de Departamento. Algunas razo-

² El cuestionario fue elaborado en colaboración con Carlos Prego, quien fuera el orientador principal en la tarea global; nuestro aporte se concentró sobre todo en las secciones referidas directamente al Programa de Incentivos.

nes de la reducción del número de encuestados han sido las siguientes: evitar un gasto excesivo en los departamentos más grandes, viajes de los académicos por razones personales o de trabajo, licencia por maternidad, licencia por razones de estudio o enfermedad y, en número relativamente reducido (menos del 5 % del total al que se procuró encuestar), rechazo explícito a responder el cuestionario. Dado que el criterio de selección de los encuestados fue su cargo docente, se ha cuidado que al menos la proporción entre profesores y auxiliares fuese la misma en la muestra que en la población. En el Cuadro 7.1 se consignan las fracciones muestrales por Departamento.

Cuadro 7.1. Fracciones muestrales de encuestados sobre el total de docentes para los seis departamentos

Departamento	Población según listado	Fracción muestral	
		N	%
Depto. Física - UNT	52	41	78,8
Depto. Historia - UNT	40	30	75,0
Depto. Física - UNCPBA	41	35	85,4
Depto. Historia - UNCPBA	30	26	86,7
Depto. Física - UNLP	104	62	59,6
Depto. Historia - UNLP	70	47	67,1
Total Física	197	138	70,1
Total Historia	140	103	73,6
TOTAL	337	241	71,5

Fuente: elaboración propia

Dado que el foco de nuestro estudio a través de la encuesta está puesto en la relación entre las dos disciplinas y el PI, no realizaremos comparaciones entre los departamentos académicos de una misma disciplina en las tres universidades. No obstante, exponemos algunas

breves consideraciones históricas mínimas, a los fines de contextualizar la interpretación de los resultados.

En el caso de física, la disciplina está presente en la UNT y en la UNLP desde las primeras décadas del siglo XX (de esos años datan los primeros doctores, que se formaron con científicos extranjeros contratados); recibió un impulso importante en la década de 1960, tras la creación del CONICET,³ y se consolidó después de 1983 con la restauración de la democracia. Si bien ambos departamentos (varios de sus integrantes) sufrieron las consecuencias de la última dictadura militar, no puede decirse que haya habido una ruptura radical en el desarrollo de la disciplina, aunque quizá sí cierto estancamiento. En el caso de física en la UNCPBA, su desarrollo en materia de investigación y formación de recursos humanos prácticamente se origina durante la dictadura militar, sobre todo gracias al apoyo de la CICPBA.⁴

³ Como comentamos en el capítulo anterior en relación con el caso de la UNLP, universidad que sufrió en menor medida que la UBA el embate autoritario de 1966, el Departamento de Física de esta universidad se benefició en cierta medida de la denominada “noche de los bastones largos”, al recibir a algunos destacados profesores despedidos o renunciados de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA.

⁴ Señala una estudiosa de la UNCPBA: “En 1981 se realizaron la Reunión Anual de la Unión Matemática Argentina, y más tarde las primeras Jornadas Universitarias de Matemática y las Primeras Jornadas Universitarias de Física, eventos que se constituyeron en el germen de la investigación en Tandil en tanto fueron las primeras ocasiones en las que investigadores de carrera visitaban la Facultad y los estudiantes tuvieron la oportunidad de escuchar conferencias científicas. También sirvieron para mostrar a investigadores de centros de importancia su potencialidad, lo cual rindió. En los años ‘80 se radicaron los docentes que impulsaron la investigación en el área de Física en Tandil. Fue entre los últimos años de la década del ‘70 y el advenimiento de la democracia que se generó un estrecho vínculo con la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA), se creó un fondo de ayuda económica para el perfeccionamiento de graduados en investigación y se designó un Consejo Asesor de Investigaciones en el ámbito del rectorado; todo ello contribuyó a dar forma a la actividad científico tecnológica en la Universidad, fundamentalmente en Física y en Ciencias Veterinarias” (Taborga, 2006).

En cuanto a historia, la disciplina también está presente en la UNT y en la UNLP desde hace muchas décadas, pero su desarrollo en materia de investigación, en términos similares a los de las ciencias duras, es muy visible recién a partir de 1983 (si bien, por ejemplo, hay formación de doctores desde mucho tiempo atrás). En ambos departamentos los efectos de la dictadura fueron mayores que en los de Física, y cabría hablar de una renovación acentuada del personal docente con posterioridad a 1983. En el caso de la UNCPBA, donde la disciplina tiene un desarrollo muy escaso antes de 1983, a partir de ese momento se produce un recambio casi completo del cuerpo docente.⁵

Si bien es claro que no se trata de muestras representativas de los físicos y los historiadores universitarios argentinos en general, pensamos que la inclusión de tres casos diferenciados permite ofrecer cierta panorámica disciplinaria que va más allá de instituciones específicas (ciertamente corregible a la luz de otras investigaciones).

Caracterización de los académicos de física e historia

A partir de los datos aportados por los encuestados, en esta sección presentaremos una descripción de los aspectos estructurales que caracterizan a la profesión académica en física y en historia, con foco en el puesto de trabajo y la formación alcanzada, así como algunas facetas básicas de cultura académica referidas a la orientación hacia la docencia o la investigación, y la valoración de diversas adscripciones institucionales. Con base en elementos de esta descripción, propon-

⁵ “(...) entre el año 1984 y 1985 vinieron algunos profesores viajeros de Buenos Aires, se radicaron este profesor que volvía de Francia, Garavaglia, que también tenía el doctorado en Francia, Grosso, que había estado en México, y ahí se formó un primer grupo constituido por unos 7 u 8 profesores, 9 profesores. Cuando se hicieron los concursos algunos profesores locales perdieron los concursos, y otros directamente decidieron no presentarse. Ahí se produjo una renovación importante. (...) ya para entonces [marzo de 1986] el plantel docente estaba renovado” (entrevista a historiador de la UNCPBA).

dremos una tipología de docentes e investigadores que pondremos en relación con hipótesis relevadas en la literatura acerca de la profesión académica en general, así como con las características que asume en distintos tipos de disciplinas.

Edad y género

La población de académicos de historia es en promedio más joven que la de física: mientras que el 42,7 % de los historiadores tienen menos de 40 años (o 40), esta proporción se reduce al 27,9 % entre los físicos (Cuadro 7.2). Pensamos que un factor que puede estar influyendo en esta diferencia es la mayor renovación del plantel docente en historia producida después de 1983, según señalamos más arriba.⁶

Cuadro 7.2. Rangos de edad (en años)⁷

	Disciplina	
	Física	Historia
Hasta 30	4,4 %	13,6 %
De 31 a 40	23,5 %	29,1 %
De 41 a 50	30,9 %	28,2 %
De 51 a 65	38,2 %	27,2 %
Más de 65	2,9 %	1,9 %
Total	136	103

Fuente: elaboración propia

⁶ En el marco de un análisis global acerca de los académicos en Argentina, Adriana Chiroleu señala: “En ciertas instituciones y disciplinas se observa una mayor incidencia de las rupturas del orden institucional acontecidas hasta 1983. Al respecto, dentro de algunas universidades y especialmente -aunque no de manera excluyente- en las ciencias sociales y humanidades, se hacen más evidentes las consecuencias de la falta de continuidad en el trabajo académico, producto de la destrucción de los equipos de trabajo y su diseminación nacional e internacional” (Chiroleu, 2002, pp. 66-67).

⁷ En este y en los restantes cuadros hemos destacado con un grisado las celdas que contienen los datos principales sobre los que se basa el análisis. Naturalmente, son posibles lecturas adicionales.

En cuanto al género, en historia predominan las mujeres, con un 59,2 %, frente al 37,7 % de mujeres en física (Cuadro 7.3). Cabe señalar, en relación con la literatura sobre género y profesión académica y científica, que el denominado “techo de cristal”, según el cual le estarían vedadas a las mujeres las categorías más altas en las correspondientes carreras, no parecería estar presente en historia, aunque sí, parcialmente, en física: en historia, con un 59,2 % de mujeres, hay un 55,6 % de profesoras titulares; en física, con un 37,7 % de mujeres, hay solo un 25 % de profesoras titulares.

Cuadro 7.3. Género

	Disciplina	
	Física	Historia
Femenino	37,7 %	59,2 %
Masculino	62,3 %	40,8 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Situación laboral⁸

Caracterizaremos la situación laboral de los académicos mediante las siguientes variables: categoría del cargo docente (principal y otros); dedicación del cargo docente principal; regularidad del cargo docente principal (concursado o no); pertenencia a la carrera de investigador o profesional de apoyo de CONICET o CICPBA, o becario de investigación o posgrado (de CONICET, CICPBA, ANPCYT o Universidad); otros trabajos. Finalmente, combinando algunas de estas variables, elaboraremos una tipología de docentes e investigadores.

⁸ En relación con los indicadores de situación laboral, es importante tener en cuenta que nuestra encuesta muestra una “foto” de los años 2004/2006. La muy importante expansión del CONICET a partir de 2004, tanto en el número de becas como de ingresos a la carrera de investigador, ha modificado el panorama presentado en este trabajo en términos cuantitativos; no obstante, pensamos que esto no necesariamente determina un cambio sustancial en las relaciones entre estos indicadores y los restantes.

Categoría del cargo docente

La gran mayoría de los docentes de la muestra posee un único cargo docente universitario, radicado en el Departamento de la unidad académica en el que fue encuestado: 179 sobre 241 (74,2 %)⁹ en total; 113 sobre 138 en física (81,9 %) y 66 sobre 103 en historia (64,1 %); los restantes poseen otro cargo en la misma facultad, en otra facultad de la misma universidad, o en otra universidad. Salvo aclaración en contrario, las referencias que se realizan de aquí en adelante corresponden al cargo docente considerado principal, esto es, el cargo docente correspondiente al Departamento en el que se realizó la encuesta.

Considerando las categorías del escalafón de cargos docentes agrupados en profesores y auxiliares, podemos observar que la población de profesores es mayor al 50 % en ambas disciplinas, y que en física supera en 10 puntos a la de historia: 61,6 % frente a 51,5 % (Cuadro 7.4). Esto no condice con las pirámides de cargos esperables en el sistema de cátedras; podríamos pensar que la carrera académica de los docentes ha prevalecido por sobre las estipulaciones funcionales mediante las cuales la normativa define las tareas asignadas a cada cargo.

Cuadro 7.4. Cargos docentes agrupados en profesores y auxiliares

	Disciplina	
	Física	Historia
Profesor	61,6 %	51,5 %
Auxiliar	38,4 %	48,5 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Si consideramos en forma desagregada la totalidad de los cargos del escalafón, es posible observar ciertas asimetrías en su distribución

⁹ Los 62 docentes que tienen más de un cargo docente universitario no son todos casos de pluriempleo docente típico (varios cargos docentes con menor dedicación), ya que 22 de ellos son investigadores del CONICET o de la CICPBA, y uno de ellos es becario.

entre ambas disciplinas. Mientras que en física el cargo más frecuente es el de profesor adjunto, con un 36,2 %, en historia el cargo más frecuente es el de ayudante diplomado, con un 31,1 % (seguido muy de cerca por el cargo de profesor adjunto, con 30,1 %) (Cuadro 7.5). En relación con el cargo de profesor adjunto, en ambas disciplinas, pero sobre todo en física, se acentúa un rasgo característico de la estructura ocupacional a nivel nacional:¹⁰ el porcentaje de profesores adjuntos es predominante entre los cargos de profesor (en el promedio nacional alcanza al 27,2 % del total de cargos para el año 2003). Dentro de los cargos de auxiliares existe una asimetría mayor entre ambas disciplinas: mientras que en historia la proporción de ayudantes supera cómodamente a la de jefes de trabajos prácticos (31,1 % frente a 17,5 %), en física la proporción de jefes de trabajos prácticos supera a la de ayudantes (23,2 % frente a 15,2 %) (Cuadro 7.5); en este caso física acompaña, en forma atenuada, la tendencia nacional (30 % frente a 24,9 %), en tanto historia va fuertemente en sentido contrario. Por último, cabe agregar que el cargo de profesor asociado es marcadamente minoritario en ambas disciplinas, representando el 8 % en física y el 3,9 % en historia (acercándose más al promedio nacional de 4,4 %) (Cuadro 7.5).

Cuadro 7.5. Cargos docentes

	Disciplina	
	Física	Historia
Prof. Titular	17,4 %	17,5 %
Prof. Asociado	8,0 %	3,9 %
Prof. Adjunto	36,2 %	30,1 %
Jefe de Trabajos Prácticos	23,2 %	17,5 %
Ayudante	15,2 %	31,1 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

¹⁰ Los datos a nivel nacional, ya consignados en el capítulo 3, están tomados del Anuario SPU 1999-2003.

El hecho de que en ambas disciplinas la proporción de profesores adjuntos supere a la de jefes de trabajos prácticos, y que en el caso de física la proporción de estos últimos supere también a la de ayudantes (contradiendo aquí lo esperable según la pirámide escalafonaria ajustada a las funciones reglamentarias), parecería estar mostrando que el modelo de cátedras vigente en nuestro país representa una suerte de *corset* para el desarrollo del cuerpo académico.

En su análisis de la estructura ocupacional de los docentes universitarios, García de Fanelli (2009b) señala las rigideces del sistema de cátedras. Este modelo va de la mano de una cierta organización de la enseñanza (habitual en los cursos obligatorios, normalmente numerosos), según la cual los profesores dictan cursos teóricos, en general expositivos, a un grupo grande de alumnos, y los auxiliares docentes toman a su cargo cursos prácticos —típicamente, de resolución de problemas o de laboratorio en física, y de lectura de textos o trabajo con fuentes en historia—, compuestos por un número menor de alumnos; cuando en una cátedra hay varios de estos cursos, es esperable que haya un jefe de trabajos prácticos (en calidad de “jefe” o coordinador de los cursos prácticos a cargo de ayudantes). Parecería que el *corset* genera menos distorsiones en historia, en donde se cumple que los ayudantes son menos que los jefes de trabajos prácticos (si bien no llegan al doble); pensamos que la alta proporción de profesores adjuntos se vincula con cursos optativos o seminarios, a cargo de un único profesor. En el caso de física, la alta proporción de jefes de trabajos prácticos representa un apartamiento formal del modelo de cátedra, ya que con independencia de las funciones reglamentariamente asignadas, el cargo se utilizaría para reconocer carreras meritórias; en varias universidades, este apartamiento en física es aún mayor, dado que es habitual que se adopte una suerte de funcionamiento departamental en el cual, más allá de los cargos, los docentes, se distribuyen clases teóricas y prácticas según criterios diversos:

pueden ser los temas de especialización de las personas, o puede ser una rotación por los cursos básicos (para alumnos propios o de otras carreras), asumidos como una suerte de carga pública a repartir entre los docentes del Departamento.

Dedicación del cargo docente

La distribución de dedicaciones del cargo docente presenta marcadas asimetrías entre las disciplinas analizadas. En física la población docente prácticamente se divide en dos tercios de docentes con cargo de dedicación exclusiva, y un tercio con cargo de dedicación simple (solo el 7,2 % posee cargo con dedicación semiexclusiva). En cambio, en historia la población se divide en forma aproximadamente igualitaria entre las tres dedicaciones (los encuestados con cargo docente *ad honorem* —tres becarios y un profesor libre— representan proporciones muy minoritarias en ambas disciplinas) (Cuadro 7.6).

Cuadro 7.6. Dedicación máxima del cargo docente¹¹

	Disciplina	
	Física	Historia
Exclusiva	63,8 %	34,0 %
Semiexclusiva	7,2 %	32,0 %
Simple	28,3 %	31,1 %
<i>Ad honorem</i>	0,7 %	2,9 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

A los fines del análisis realizado en este trabajo es importante destacar el siguiente dato: la proporción de cargos docentes con de-

¹¹ En cuatro casos la dedicación más alta en el cargo docente no corresponde al declarado en la encuesta como el principal (en donde la dedicación es simple), sino al segundo cargo.

dicación exclusiva es algo menos del doble en física que en historia (63,8 % frente a 34 %). Pero también es relevante contextualizar ambas cifras: el promedio nacional de dedicaciones exclusivas para 2003 era de 13,6 %. Esto es, con fuertes diferencias entre ambas, se trata de dos disciplinas con importante anclaje académico en el contexto del conjunto de las disciplinas (esta información necesita ser complementada con la consideración del lugar del CONICET y de la CICPBA, que abordamos en una sección ulterior).

Regularidad del cargo docente (concurso)

En ambas disciplinas es ampliamente mayoritaria la proporción de cargos docentes regulares u ordinarios (concurados): 73,9 % en física y 72,8 % en historia (Cuadro 7.7). Nuevamente, estos porcentajes muestran que se trata de dos disciplinas consolidadas en el contexto general, ya que, según señala García de Fanelli (2008, p. 43), el promedio de cargos docentes concursados para el conjunto del sistema universitario alcanzaba al 36 % en el año 2004.¹²

Cuadro 7.7. Regularidad del cargo docente principal

	Disciplina	
	Física	Historia
Concurado	73,9 %	72,8 %
No concursado	26,1 %	27,2 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Puesto en investigación (carrera de investigador o profesional de apoyo CONICET / CICPBA o becario)

¹² Los anuarios de estadísticas universitarias no presentan datos sobre cargos concursados; la autora citada menciona como fuente la SPU, según las declaraciones juradas de las universidades nacionales.

La presencia de los principales organismos de promoción y ejecución de la ciencia y la tecnología (organismos de C y T) en la Argentina —el CONICET y la CICPBA— es marcadamente mayor en física que en historia, medida por la proporción de docentes que tiene un puesto estable de investigación en alguno de dichos organismos. Entre nuestros encuestados, la proporción de miembros de la carrera de investigador en física (muy alta) casi triplica a la de historia (55,8 % frente a 20,4 %); si solo se considera al CONICET, la relación es de 47,8 % a 20,4 %, esto es, algo más del doble (estas diferencias se explican por el peso de la CICPBA en física).¹³ En cuanto a miembros de la carrera del personal de apoyo, en nuestras muestras solo se han dado casos en física (seis profesionales). Y en relación con los becarios (incluimos aquí conjuntamente becarios de CONICET, CICPBA, ANPCYT, o de la universidad de pertenencia), la proporción entre los docentes es similar en ambas disciplinas (11,6 % en física y 12,6 % en historia) (Cuadro 7.8).

Cuadro 7.8. Puesto en organismo de C y T

	Disciplina	
	Física	Historia
Investigador	55,8 %	20,4 %
Profesional	4,3 %	-
Becario	11,6 %	12,6 %
No posee	28,3 %	67,0 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

¹³ Es probable que estas proporciones de investigadores del CONICET en física e historia sean algo menores a nivel nacional, dado que los mismos podrían estar aquí algo sobrerrepresentados: tanto en la UNLP como en la UNCPBA (no así en la UNT), el porcentaje de investigadores del CONICET es muy alto, y además la UNLP tiene una alta frecuencia en nuestras muestras.

Si consideramos solo a los 104 docentes (83 de física y 21 de historia) que poseen un puesto estable —investigador o profesional— en los citados organismos,¹⁴ podemos observar una diferencia en la ocupación de las posiciones más altas en la jerarquía de cargos de investigador: si bien la proporción de investigadores con categoría superior a investigador adjunto es similar (45,8 % en física y 47,7 % en historia), la proporción de investigadores en las dos categorías más altas (superior y principal) es casi el triple en física que en historia: 27,7 % frente a 9,6 % (solo dos investigadores) (Cuadro 7.9).

Cuadro 7.9. Puesto en investigación: categoría de investigador y profesional de apoyo (solo quienes lo poseen)

	Disciplina	
	Física	Historia
Investigador superior	7,2 %	4,8 %
Investigador principal	20,5 %	4,8 %
Investigador independiente	18,1 %	38,1 %
Investigador adjunto	31,3 %	33,3 %
Investigador asistente	15,7 %	19,0 %
Profesional de apoyo	7,2 %	-
Total	83	21

Fuente: elaboración propia

Como vimos en capítulos anteriores, un punto relevante de la situación de los investigadores del CONICET (y de la CICPBA) en el PI tiene que ver con la dedicación del cargo docente, que hasta el año

¹⁴ En el caso de física, los 83 docentes referidos se distribuyen de la siguiente manera: 68 pertenecen al CONICET, 66 como investigadores y dos como profesionales; y 15 pertenecen a la CICPBA, 11 como investigadores y cuatro como profesionales (cinco corresponden a la UNCPBA y 10 a la UNLP). En el caso de historia, los 21 docentes referidos son investigadores del CONICET.

2003 (cuando se modificó el *Manual de Procedimientos*) determinaba grandes diferencias en el monto a cobrar en concepto de incentivo. En este ítem, entre nuestros encuestados, los físicos del CONICET o la CICIPBA han mostrado ser más exitosos que los historiadores en su doble dependencia: mientras que en física el 65,1 % de los investigadores de CONICET o CICIPBA poseen cargos docentes con dedicación exclusiva, en historia esta cifra alcanza al 38,1 %; a nivel nacional, el porcentaje promedio de investigadores del CONICET con cargo docente de dedicación exclusiva para el año 2000 era 42,6 % (Setcip, 2000b).

Como balance, si se toma en cuenta el contexto nacional, la proporción de investigadores del CONICET en nuestras muestras, de 47,8 % en física y 20,4 % en historia, aun con la salvedad hecha de que en el total de físicos e historiadores del país los porcentajes puedan ser algo menores, estaría mostrando que se trata de dos disciplinas académicas con fuerte anclaje en la investigación. Según datos institucionales del CONICET y de la SPU, para el año 2003 en el conjunto del sistema universitario tendrían cargo docente poco más de 3000 investigadores del CONICET (bajo la estimación de que fuesen el 80 % del total de 3804), los cuales representaban el 3,4 % de los 88 814 docentes.

Otros trabajos

Existe una diferencia muy marcada entre física e historia en cuanto al ejercicio profesional por fuera del ámbito universitario:¹⁵ realizan tal ejercicio el 46,5 % de los historiadores, pero solo el 6,6 % de los físicos. En el caso de los historiadores, la actividad profesional predominante fuera de la docencia universitaria corresponde a la enseñanza en otros niveles del sistema educativo: 39,4 %, considerando primaria, secundaria y terciaria no universitaria, siendo decisivo el peso de la enseñanza en escuelas medias, con 32,3 % (Cuadro 7.10).

¹⁵ Se considera ejercicio profesional por fuera de la docencia universitaria las actividades de enseñanza en escuelas de nivel primario o medio, aun cuando las mismas pertenezcan a universidades.

Cuadro 7.10. Ejercicio profesional por fuera de la docencia universitaria

	Disciplina	
	Física	Historia
No	93,4 %	53,5 %
Enseñanza primaria	-	1,0 %
Enseñanza secundaria	0,7 %	32,3 %
Enseñanza terciaria	1,5 %	6,1 %
Otros trabajos	4,4 %	7,1 %
Total	137	99

Fuente: elaboración propia

Estas diferencias guardan correspondencia con datos consignados anteriormente: la menor proporción en historia respecto de física de cargos docentes con dedicación exclusiva, así como de puestos en la carrera de investigador de los organismos de promoción de la ciencia y la tecnología (en especial, CONICET y CICPBA). Por otra parte, resulta relevante señalar las diferencias en la formación de grado brindada por las carreras de física e historia: mientras que la primera forma licenciados, la segunda forma básicamente profesores de enseñanza media (si bien también lo hace con licenciados, pero en una proporción menor). Esto último podría no provocar diferencias significativas si existiesen licenciados en física que trabajan en la industria, a la vez que ejercen la docencia universitaria, pero este no parece ser el caso en nuestro país.

Tipología de docentes e investigadores universitarios

Retomamos aquí una tipología de académicos, docentes e investigadores universitarios, ya introducida en el capítulo cinco en relación con quienes percibían el incentivo hacia el año 2003, basada en dos variables centrales para la definición del puesto de trabajo: dedicación en

el cargo docente (exclusiva, semiexclusiva o simple, y también becarios de universidades), y pertenencia a un organismo de C y T (como investigador, profesional de apoyo o becario); si bien antes, por la disposición de datos a nivel nacional, consideramos solo el CONICET, ahora contamos con datos de nuestros encuestados para incluir la CICPBA y la ANPCYT. Así, definimos los siguientes agrupamientos o tipos:

- Investigador organismo C y T: investigador de CONICET o CICPBA, cualquiera sea la dedicación de su cargo docente.
- Docente-investigador exclusivo: docente con cargo de dedicación exclusiva que no pertenece a un organismo de C y T.
- Becario: becario de organismo de C y T (CONICET, CICPBA o ANPCYT) o universidad.
- Docente-investigador semiexclusivo: docente con cargo de dedicación semiexclusiva que no pertenece a un organismo de C y T.
- Docente-investigador simple: docente con cargo de dedicación simple que no pertenece a un organismo de C y T.
- Profesional de apoyo organismo C y T: miembro de la carrera del personal de apoyo de CONICET o CICPBA (en nuestra muestra solo hay seis casos en física).
- Otro: docente *ad honorem* (un solo caso en nuestra muestra).

En el Cuadro 7.11 se presenta el resultado de clasificar a nuestros encuestados según la tipología propuesta. Sintetizando características antes analizadas por separado, puede observarse que mientras el 92,7 % de los físicos posee un puesto de trabajo completo, en el caso de los historiadores el porcentaje es de 58,2 %; esta diferencia se debe fundamentalmente a la mayor proporción de físicos con un puesto estable en un organismo de C y T —sea como investigadores o como profesionales de apoyo—, triplicando a los historiadores, ya que el porcentaje de becarios y de docentes-investigadores con cargo solo en la universidad es similar en ambas disciplinas.

Cuadro 7.11. Tipología de docentes / investigadores

	Disciplina	
	Física	Historia
Investigador organismo C y T	55,8 %	20,4 %
Docente-investigador exclusivo	21,0 %	25,2 %
Becario	11,6 %	12,6 %
Docente-investigador semiexclusivo	5,1 %	24,3 %
Docente-investigador simple	1,4 %	17,5 %
Profesional de apoyo organismo C y T	4,3 %	-
Otro (docente <i>ad honorem</i>)	0,7 %	-
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Si bien a lo largo del capítulo el foco estará puesto en física e historia en cuanto entidades unitarias, cabe consignar que la composición interna de los departamentos disciplinarios en las tres universidades es marcadamente diferente en cuanto al tipo de docentes / investigadores. En los cuadros 7.12a y 7.12b se muestra la distribución; en líneas generales se observa cierto patrón común y alguna característica especial. En ambas disciplinas la presencia de investigadores de organismos de C y T es marcadamente mayor en la UNLP y en la UNCPBA que en la UNT (mucho más en física que en historia); en ambas disciplinas la proporción de docentes-investigadores exclusivos y semiexclusivos es muy relevante en la UNT (en física los exclusivos casi cuadruplican a los semiexclusivos, y en historia los semiexclusivos son más que los exclusivos); los becarios representan un porcentaje relativamente más importante en la UNCPA (20 % en física y 30 % en historia); y solo en la UNLP, en historia, los docentes-investigadores simples representan una proporción relevante (casi 30 %).

Cuadro 7.12a. Física: tipo de docente / investigador según universidad

	Departamento		
	UNT	UNCPBA	UNLP
Investigador CONICET o CICPBA	14,6 %	62,9 %	79,0 %
Docente-investigador exclusivo	65,9 %	2,9 %	1,6 %
Becario	2,4 %	20,0 %	12,9 %
Docente-investigador semiexclusivo	17,1 %	-	-
Docente-investigador simple	-	2,9 %	1,6 %
Profesional de apoyo CONICET o CICPBA	-	11,4 %	3,2 %
Otro	-	-	1,6 %
Total	41	35	62

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7.12b. Historia: tipo de docente / investigador según universidad

	Departamento		
	UNT	UNCPBA	UNLP
Investigador CONICET o CICPBA	6,7 %	26,9 %	25,5 %
Docente-investigador exclusivo	36,7 %	19,2 %	21,3 %
Becario	6,7 %	30,8 %	6,4 %
Docente-investigador semiexclusivo	50,0 %	7,7 %	17,0 %
Docente-investigador simple	-	15,4 %	29,8 %
Profesional de apoyo CONICET o CICPBA	-	-	-
Otro	-	-	-
Total	30	26	47

Fuente: elaboración propia

Esta tipología descriptiva tiene por finalidad indagar posibles diferencias en relación con las variables de desempeño y de opinión que se analizarán en este capítulo. Dado el número reducido, y que solo se dan en una de las dos disciplinas, dejaremos de lado los seis casos de

miembros de la carrera del personal de apoyo de CONICET y CICPBA, y el caso de un docente solo con cargo *ad honorem*.

Formación académica

Realizada la caracterización de la situación laboral de base de los académicos encuestados, pasamos ahora a analizar qué han hecho y qué hacen en el marco de dichas situaciones. Tomando como indicador de la formación académica el nivel del máximo título obtenido, se puede observar que la proporción de docentes con doctorado es muy alta en física y más del doble que en historia: 76,1 % frente a 35,9 %. Visto desde el polo opuesto, historia duplica a física en el porcentaje de docentes cuyo máximo título es el de grado (típicamente, licenciatura o profesorado): 46,6 % frente a 22,5 %. Solo en historia, si bien es minoritario incluso en esta disciplina, adquiere cierta relevancia el título de maestría como título máximo, comprendiendo a un 13,6 % de los docentes¹⁶ (“Otro” se refiere a cuatro casos de diplomas superiores en historia) (Cuadro 7.13).

Cuadro 7.13. Nivel del título máximo

	Disciplina	
	Física	Historia
Grado	22,5 %	46,6 %
Maestría	1,4 %	13,6 %
Doctorado	76,1 %	35,9 %
Otro	-	3,9 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

¹⁶ Tanto en UNT como en UNLP el doctorado en historia tiene muchas décadas de antigüedad, si bien prácticamente hasta la de 1990 se trataba más de una consagración de una larga trayectoria que de un requisito básico de la profesión académica, como ya lo era desde tiempo atrás en física; en UNCPBA el doctorado es posterior a la restauración democrática. Con la expansión de los posgrados y de las becas doctorales posteriores a 2003 (fundamentalmente por parte del CONICET), es de esperar que esta situación sea hoy bastante distinta, sobre todo en historia.

Ahora bien, las diferencias en cuanto a formación académica entre ambas disciplinas se atenúan marcadamente cuando desagregamos los datos según la tipología construida de docentes e investigadores: el porcentaje de doctores entre los investigadores de un organismo de C y T es similar, y muy alto, en ambas disciplinas (90-100 %), como también lo es entre los docentes-investigadores exclusivos, pero ahora mediano (42-55 %); los restantes tipos presentan situaciones heterogéneas, pero con menor proporción de doctores en general (Cuadro 7.14). Esto es, la diferente proporción de doctores entre los físicos y los historiadores considerados globalmente se debe en mayor medida a las características del puesto de trabajo que a la índole de la disciplina.¹⁷

Cuadro 7.14. Nivel del título máximo según disciplina y tipo de docente / investigador

		Nivel del título máximo obtenido				Total
		Grado	Maestría	Doctorado	Otro	
Investigador CONICET o CICPBA	Física	-	-	100,0 %	-	77
	Historia	4,8 %	4,8 %	90,5 %	-	21
Docente-investigador exclusivo	Física	37,9 %	6,9 %	55,2 %	-	29
	Historia	38,5 %	11,5 %	42,3 %	7,7 %	26
Becario	Física	81,3 %	-	18,8 %	-	16
	Historia	92,3 %	-	7,7 %	-	13
Docente-investigador semiexclusivo	Física	57,1 %	-	42,9 %	-	7
	Historia	52,0 %	32,0 %	12,0 %	4,0 %	25
Docente-investigador simple	Física	50,0 %	-	50,0 %	-	2
	Historia	66,7 %	11,1 %	16,7 %	5,6 %	18

Fuente: elaboración propia

¹⁷ En un análisis realizado a partir de los *curriculum vitae* de físicos con categoría I en el Programa de Incentivos, y de practicantes del conjunto de las ciencias sociales y humanas con categoría I o II, en el período 2014-2016, Beigel (2019, p. 99) señala que todos los físicos son doctores, pertenezcan o no al CONICET, en tanto en las disciplinas humanas y sociales un 31 % de quienes no pertenecen al CONICET no poseen título de doctorado, en contraposición a los investigadores del CONICET en esta área, todos los cuales son doctores (con una proporción importante de títulos de doctorado obtenidos en el exterior).

Los datos sobre el título máximo alcanzado por nuestros físicos e historiadores pueden ser contextualizados con información recabada en una encuesta sobre la profesión académica en Argentina realizada en 2008 a nivel nacional,¹⁸ y con información oficial más reciente. En la encuesta nacional se consignan las siguientes proporciones de docentes con titulación de posgrado para la muestra total: 27 % poseen título de doctor, 23 % de maestría y 20,4 % de especialización (el 29,6 % restante poseería solo título de grado) (Marquina y Fernández Lamarra, 2008a, p. 376). En relación con este contexto, la situación de nuestros encuestados presenta ciertas ambivalencias. Si tomamos el título de doctor como un indicador de un grado mayor de consolidación de la profesión académica, nuevamente física correspondería a un grado alto en el promedio nacional (76,1 % frente a 27 %) e historia a un grado medio (35,9 % frente a un 27 %). Ahora bien, si consideramos la proporción de docentes que solo poseen título de grado, la ventaja de física es menos clara en el promedio nacional (22,5 % frente a 29,6 %), y la situación de historia se revierte (46,6 % frente a 29,6 %).

Como posibles factores que permitirían dar cuenta de esta asimetría, podrían señalarse, por un lado, la proporción relativamente alta de académicos jóvenes entre nuestros encuestados de historia (con

¹⁸ Resultados de esta encuesta pueden consultarse en Marquina y Fernández Lamarra (2008a y 2008b), Fernández Lamarra, Marquina y Rebello (2008) y Marquina (2009). La encuesta, realizada en el marco de un proyecto comparativo a nivel internacional (continuidad ampliada de un proyecto coordinado por Philip Altbach a inicios de los años 90, que en aquel momento no incluyó a nuestro país), fue respondida en Argentina por 826 docentes de un conjunto amplio de universidades nacionales (en forma electrónica), con alguna sobrerrepresentación de cargos altos y de mayor dedicación, como señalan los responsables: “Los resultados que aquí se muestran son resultado de la obtención de 826 respuestas, con una distribución de los respondientes muy similar a la de la muestra total, salvo en el caso de las dedicaciones y cargos, en donde aparece un mayor peso relativo de las exclusivas y de titulares en el total de las respuestas recibidas” (Marquina y Fernández Lamarra, 2008b, p. 10).

doctorados en curso una parte de ellos); por el otro, la sobrerrepresentación de profesores titulares y de docentes con dedicación exclusiva en el estudio nacional (es de esperar que ambas características estén relacionadas con la posesión de un doctorado); y, finalmente, el importante crecimiento del número de becas doctorales otorgadas por el CONICET desde 2003. Según datos más recientes provenientes de la SPU, para el año 2015 solo el 10,8 % de los docentes de las universidades nacionales posee título de doctorado, porcentaje que supera el 20 % en las universidades de Córdoba, Río Cuarto y Sur (García de Fanelli, 2019).

Si analizamos la formación académica considerando la jerarquía del cargo docente, podemos observar que la diferencia global antes señalada entre física e historia se presenta en todos los cargos; cabe señalar que ya desde el cargo de jefe de trabajos prácticos, la proporción de doctores en física supera los dos tercios, en tanto en historia esta proporción alcanza al 33,3 % de los docentes con dicho cargo (cuadros 7.15a y 7.15b).

Cuadro 7.15a. Física: nivel del título máximo según cargo docente

	Cargo docente (todas las categorías)				
	Prof. Titular	Prof. Asociado	Prof. Adjunto	JTP	Ayudante
Grado	4,2 %	27,3 %	10,0 %	21,9 %	71,4 %
Maestría	-	-	-	6,3 %	0 %
Doctorado	95,8 %	72,7 %	90,0 %	71,9 %	28,6 %
Total	24	11	50	32	21

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7.15b. Historia: nivel del título máximo según cargo docente

	Cargo docente (todas las categorías)				
	Prof. Titular	Prof. Asociado	Prof. Adjunto	JTP	Ayudante
Grado	22,2 %	25,0 %	35,5 %	44,4 %	75,0 %
Maestría	11,1 %	-	12,9 %	22,2 %	12,5 %
Doctorado	61,1 %	75,0 %	45,2 %	33,3 %	9,4 %
Otro	5,6 %	-	6,5 %	-	3,1 %
Total	18	4	31	18	32

Fuente: elaboración propia

Podemos contextualizar estos datos, que relacionan la jerarquía del cargo docente con el doctorado, con información producida por García de Fanelli (2009b) a partir de datos del Censo Docente 2004 de la Universidad de Buenos Aires, para un conjunto de disciplinas seleccionadas (administración, biología, historia y medicina), desagregada según categorías del cargo docente. En el Cuadro 7.16 combinamos la información consignada por García de Fanelli con la relevada en nuestra encuesta. Resulta importante enfatizar que se trata de datos de distinto tipo y alcance: unos, producto de un censo, y otros, de una encuesta, correspondientes a una única universidad en un caso, y a tres universidades sumadas en el otro.

Cuadro 7.16. Porcentaje de docentes con doctorado según categoría del cargo docente para un conjunto de disciplinas seleccionadas

	Física (*)	Biología (**)	Historia 1 (*)	Historia 2 (**)	Medicina (**)	Administración (**)
Profesores titulares y asociados	88,6 %	78,1 %	63,6 %	61,1 %	38,8 %	21,1 %
Profesores adjuntos	90,0 %	78,9 %	45,2 %	25,0 %	46,2 %	3,4 %
Auxiliares docentes	54,7 %	41,8 %	18,0 %	9,6 %	3,5 %	-

Fuente: elaboración propia

(*) Datos provenientes de nuestra encuesta.

(**) Datos provenientes del Censo Docente de la UBA 2004, consignados en García de Fanelli, 2009b, p. 82.

Con todas las salvedades referidas a la heterogeneidad de los datos presentados, y dejando de lado alguna anomalía, parecería confirmarse algo señalado más arriba: en física, seguida muy de cerca por biología, se da el grado máximo de consolidación de la profesión académica (medida según el doctorado); historia, con algunas diferencias entre ambos relevamientos, ocupa un lugar intermedio; administración, finalmente, representaría un caso de grado bajo de profesionalización académica.¹⁹

Un comentario aparte merece la consideración del lugar de obtención del título máximo alcanzado, distinguiendo entre nacional y extranjero: se observa que la proporción de quienes han obtenido su título máximo en el exterior es baja en ambas disciplinas, si bien historia más que triplica a física: 27,2 % frente a 8 % (Cuadro 7.17).

¹⁹ Las referencias a grados de profesionalización académica, o de consolidación de la profesión académica, toman como patrón de medida el concepto de profesión académica en sentido pleno, o modelo clásico en términos de Brunner y Flysifisch (1983), desarrollado en el capítulo dos.

Cuadro 7.17. Lugar de obtención del título máximo

	Disciplina	
	Física	Historia
Nacional	92,0 %	72,8 %
Extranjero	8,0 %	27,2 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Si consideramos solo el título de doctorado, se observa que apenas el 10,5 % de los físicos ha realizado su doctorado en el extranjero, frente al 40,5 % de los historiadores (Cuadro 7.18).

Cuadro 7.18. Lugar de obtención del título de doctorado

	Disciplina	
	Física	Historia
Nacional	89,5 %	59,5 %
Extranjero	10,5 %	40,5 %
Total	105	37

Fuente: elaboración propia

Esta diferencia no debería ser interpretada atribuyéndole un mayor carácter “cosmopolita” —frente a “local”, según la clásica distinción de Gouldner (1957)— a los historiadores que a los físicos, ya que si se toman en cuenta las estadías académicas en el exterior (de duración variable, pero superiores a un mes), la proporción de quienes las han realizado es mayor en física que en historia: 64,5 % frente a 49,5 % (incluyendo en este último caso las realizadas al cursar el doctorado) (Cuadro 7.19).

Cuadro 7.19. Estadías académicas en el exterior (más de un mes)

	Disciplina	
	Física	Historia
Si	64,5 %	49,5 %
No	35,5 %	50,5 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

En Argentina, la trayectoria típica de un académico de élite en física incluiría un doctorado en el país (muy probablemente en la universidad de origen, si allí existe la carrera), y estadías posdoctorales en el exterior; por otro lado, en el caso de historia, sin llegar a ser lo predominante, es relativamente habitual que el doctorado sea realizado en el exterior (al menos lo era en 2004/2006). Pensamos que algunos de los siguientes factores desempeñan un papel en la explicación de este comportamiento de los historiadores: la desactivación relativa de carreras de doctorado muy antiguas, pero sin una “masa crítica” adecuada de profesores formados; políticas nacionales como el Fomec, que contemplaban el otorgamiento de becas para realizar posgrados en el exterior; políticas institucionales a nivel de universidad, facultad o departamento, de enviar docentes al exterior a realizar su formación de posgrado sobre la base de los contactos establecidos por docentes doctorados en esos países en un momento anterior (este fue el caso de historia en la UNCPBA); finalmente, y combinado con el factor anterior, parte de una generación de historiadores (y de otros científicos sociales) realizó su posgrado en el exilio político pos-1976.

Categoría en el Programa de Incentivos

La inserción en el PI, medida por la obtención de una categoría equivalente de investigación (CEI), es muy alta en ambas disciplinas (en nuestras muestras), si bien es mayor en física: el porcentaje de docentes categorizados es de 92 % en física y 78,6 % en historia (Cuadro 7.20).

Cuadro 7.20. Categorizados en el Programa de Incentivos

	Disciplina	
	Física	Historia
Categorizado	92,0 %	78,6 %
Sin categoría	8,0 %	21,4 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Nuevamente, como en el caso de la formación académica, si se considera la participación en el PI (estar categorizado) según el tipo de docente / investigador, se observa que las diferencias desaparecen entre físicos e historiadores con un puesto de trabajo completo estable (no becarios) (Cuadro 7.21).

Cuadro 7.21. Categorizados en el Programa de Incentivos según tipo de docente / investigador

		Categorizados		Total
		Categorizado	Sin categoría	
Investigador CONICET o CICPBA	Física	98,7 %	1,3 %	77
	Historia	100,0 %	-	21
Docente-investigador exclusivo	Física	100,0 %	-	29
	Historia	100,0 %	-	26
Becario	Física	50,0 %	50,0 %	16
	Historia	38,5 %	61,5 %	13
Docente-investigador semiexclusivo	Física	71,4 %	28,6 %	7
	Historia	80,0 %	20,0 %	25
Docente-investigador simple	Física	100,0 %	-	2
	Historia	50,0 %	50,0 %	18

Fuente: elaboración propia

Si se analiza la jerarquía de las categorías obtenidas por físicos e historiadores, se observa algo análogo a lo señalado en relación con la carrera de investigador en CONICET / CICPBA: los primeros han logrado alcanzar las posiciones más elevadas en mayor medida que los segundos. Considerando en conjunto las categorías I y II (correspondientes a la élite de docentes-investigadores que integran el Banco Nacional de Evaluadores de la SPU), mientras el porcentaje de docentes con alguna de ambas categorías es de 35,4 % en física, en historia es de 21 %. De manera desagregada, se puede observar que la categoría más alta, la I, fue alcanzada por el 22,8 % de los físicos y por el 9,9 % de los historiadores; de forma correspondiente, obtuvieron la categoría más baja, la V, el 13,4 % de los físicos frente al 27,2 % de los historiadores (Cuadro 7.22).

Cuadro 7.22. Categorías en el Programa de Incentivos

	Disciplina	
	Física	Historia
I	22,8 %	9,9 %
II	12,6 %	11,1 %
III	40,2 %	37,0 %
IV	11,0 %	14,8 %
V	13,4 %	27,2 %
Total	127	81

Fuente: elaboración propia

Al desagregar según tipo de docente / investigador, y considerando categorías agrupadas (I y II frente a III, IV y V), nuevamente las diferencias entre disciplinas se atenúan, e inclusive se observa un cambio parcial de tendencia. Por un lado, en ambas disciplinas la proporción de categorizados I y II entre los investigadores de un organismo de C y T es similar, alrededor del 50 % —si bien el porcentaje en la categoría

I alcanza al 33,8 % en física y al 23,8 % en historia—, y mucho mayor que entre los docentes-investigadores exclusivos (en los demás tipos no hay docentes con categoría I o II). Por el otro, resulta llamativo el mayor éxito de los docentes-investigadores exclusivos de historia, respecto de los de física, en obtener alguna de las dos categorías más altas; cabría pensar que estando tan extendida la pertenencia a la carrera de investigador entre los físicos, dicha pertenencia les es más exigida que a los historiadores para alcanzar tales categorías (Cuadro 7.23).

Cuadro 7.23. Categorías agrupadas en el Programa de Incentivos según tipo de docente / investigador

		Categoría en el PI (agrupadas)			Total
		I o II	III, IV o V	Sin categoría	
Investigador CONICET o CICIPBA	Física	50,6 %	48,1 %	1,3 %	77
	Historia	47,6 %	52,4 %	-	21
Docente-investigador exclusivo	Física	17,2 %	82,8 %	-	29
	Historia	26,9 %	73,1 %	-	26
Becario	Física	-	50,0 %	50,0 %	16
	Historia	-	38,5 %	61,5 %	13
Docente-investigador semiexclusivo	Física	-	71,4 %	28,6 %	7
	Historia	-	80,0 %	20,0 %	25
Docente-investigador simple	Física	-	100,0 %	-	2
	Historia	-	50,0 %	50,0 %	18

Fuente: elaboración propia

Participación en proyectos de investigación

Tomando como criterio la participación en proyectos, en ambas disciplinas se observa un fuerte compromiso con la investigación desde antes de la aparición del PI, que se mantiene luego de su existencia. En física, el 76,8 % de los encuestados declara que participó en proyectos de investigación con anterioridad a la aparición del PI, cifra

que alcanza al 59,2 % de los historiadores. Y al momento de realizar la encuesta, declaran participar en proyectos de investigación porcentajes mayores: el 87,7 % de los físicos y el 75,7 % de los historiadores (cuadros 7.24 y 7.25).

Cuadro 7.24. Participación en proyectos de investigación con anterioridad al Programa de Incentivos

	Disciplina	
	Física	Historia
Participó	76,8 %	59,2 %
No participó	23,2 %	40,8 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7.25. Participación en proyectos de investigación al momento de la encuesta

	Disciplina	
	Física	Historia
Participa	87,7 %	75,7 %
No participa	12,3 %	24,3 %
Total	138	103

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, este incremento de la participación de los docentes en proyectos de investigación antes y después de la aparición del PI (algo mayor en historia que en física), puede estar parcialmente asociado al mismo, pero no debería interpretarse como un indicador directo de su impacto, dado que pueden estar operando otros factores, como por ejemplo cuestiones generacionales, puesto que los docentes más jóvenes entre los encuestados no poseían aún un cargo docente en 1993. No obstante, quizás el PI haya contribuido a

que se mantuvieran como investigadores, docentes que ya investigaban con anterioridad.

Considerando la posición que ocupan en el equipo quienes participan en proyectos de investigación, se observa un porcentaje similar de directores de proyectos en ambas disciplinas (alrededor del 40 %), pero una diferencia significativa en cuanto a quienes se consideran a sí mismos “investigadores en formación” (el resto son “investigadores formados”): 29,5 % de los historiadores frente a 14,9 % de los físicos (Cuadro 7.26).

Cuadro 7.26. Posición en el proyecto de investigación

	Disciplina	
	Física	Historia
Director del proyecto	41,3 %	38,5 %
Investigador formado	43,8 %	32,1 %
Investigador en formación	14,9 %	29,5 %
Total	121	78

Fuente: elaboración propia

Si se considera la participación en proyectos de investigación al momento de la encuesta según el tipo de docente / investigador, se observa que las diferencias entre física e historia se diluyen en las dos categorías principales, los investigadores de un organismo de C y T y los docentes-investigadores exclusivos, dado que casi la totalidad declara participar en proyectos; las restantes categorías presentan situaciones heterogéneas, pero con menor proporción de participación (Cuadro 7.27).

Cuadro 7.27. Participación en proyectos de investigación al momento de la encuesta según tipo de docente / investigador

		Participación en proyecto de investigación		Total
		Participa	No participa	
Investigador CONICET o CICIPBA	Física	94,8 %	5,2 %	77
	Historia	95,2 %	4,8 %	21
Docente-investigador exclusivo	Física	96,6 %	3,4 %	29
	Historia	100,0 %	-	26
Becario	Física	56,3 %	43,8 %	16
	Historia	46,2 %	53,8 %	13
Docente-investigador semiexclusivo	Física	71,4 %	28,6 %	7
	Historia	76,0 %	24,0 %	25
Docente-investigador simple	Física	-	100,0 %	2
	Historia	38,9 %	61,1 %	18

Fuente: elaboración propia

Interés docencia / investigación

Complementando la información brindada sobre la participación en proyectos de investigación, que apunta a un rasgo objetivo, consultamos a los encuestados acerca de sus preferencias subjetivas, dentro de las actividades académicas, por la docencia o por la investigación. En ambas disciplinas más del 90 % manifiesta interés por las dos actividades, y también comparten el predominio en la preferencia por la investigación respecto de la docencia; pero mientras que en física el predominio en favor de la investigación aventaja marcadamente al predominio en favor de la docencia (73,6 % frente a 19,2 %), en historia la diferencia en favor de la investigación es mucho más estrecha (54,4 % frente a 40 %) (Cuadro 7.28). Esta preferencia por la investigación se corresponde con el prestigio preponderante de esta según el modelo clásico de profesión académica.

Cuadro 7.28. Interés docencia / investigación

	Disciplina	
	Física	Historia
Principalmente docencia	0,8 %	3,3 %
Ambas, con predominio de docencia	19,2 %	40,0 %
Ambas, con predominio de investigación	73,6 %	54,4 %
Principalmente investigación	6,4 %	2,2 %
Total	125	90

Fuente: elaboración propia

Estos datos guardan proporciones similares a los relevados en la encuesta ya citada, llevada adelante por Marquina y Fernández Lamarra, correspondientes al conjunto de los docentes universitarios argentinos, siendo más cercanos a los de los historiadores de nuestra encuesta, si bien con algo más de fuerza en las opciones exclusivas: 10 % principalmente docencia, 38,2 % ambas con predominio de la docencia, 45 % ambas con preferencia de la investigación y 6,8 % principalmente investigación (Marquina y Fernández Lamarra, 2008a, p. 377).

Ahora bien, las diferencias entre ambas disciplinas en relación con el interés relativo entre docencia e investigación, se atenúan de manera notoria al discriminar según tipo de docente / investigador: tanto en física como en historia el interés por ambas tareas con predominio de la investigación es similar y alto (78-82 %) entre los investigadores de CONICET o CICPBA, y es similar y mediano (48-52 %), entre los docentes-investigadores exclusivos. Entre los becarios el interés por la investigación alcanza el máximo entre los docentes / investigadores: 80 % de los físicos y 92 % de los historiadores manifiestan interés por ambas actividades con predominio de la investigación, y un 13 % de los físicos prefieren principalmente la investigación. Los dos restantes tipos presentan situaciones heterogéneas, pero en general con un interés algo menor en investigación (Cuadro 7.29).

Cuadro 7.29. Interés principal docencia / investigación según tipo de docente / investigador

		Principalmemente docencia	Ambas, con predominio de docencia	Ambas, con predominio de investigación	Principalmemente investigación	Total
Investigador CONICET o CICPBA	Física	-	8,8 %	82,4 %	8,8 %	68
	Historia	-	11,1 %	77,8 %	11,1 %	18
Docente-investigador exclusivo	Física	-	48,1 %	51,9 %	-	27
	Historia	-	52,2 %	47,8 %	-	23
Becario	Física	-	6,7 %	80,0 %	13,3 %	15
	Historia	-	8,3 %	91,7 %	0,0 %	12
Docente-investigador semiexclusivo	Física	-	57,1 %	42,9 %	-	7
	Historia	4,5 %	50,0 %	45,5 %	-	22
Docente-investigador simple	Física	50,0 %	-	50,0 %	-	2
	Historia	17,6 %	58,8 %	23,5 %	-	15

Fuente: elaboración propia

A partir de estos datos podríamos afirmar para ambas disciplinas lo siguiente: los investigadores del CONICET y la CICPBA que son docentes de la universidad se perciben centralmente como investigadores; los docentes universitarios, aun con dedicación exclusiva, se perciben como docentes-investigadores (dan nombre al PI); los becarios que son docentes universitarios se perciben como investigadores (en formación).

Valoración de la adscripción institucional

Preguntados acerca de la importancia otorgada a diferentes ámbitos institucionales de pertenencia (universidad, facultad, departamento y disciplina), existen marcadas similitudes en las respuestas de físicos e historiadores: considerando solo la respuesta “muy

importante”,²⁰ más del 70 % elige la disciplina,²¹ y entre el 42 % y el 55 % las otras tres opciones (con una diferencia de aproximadamente un 10 % de físicos frente a historiadores en el caso del departamento y la facultad) (Cuadro 7.30).

Cuadro 7.30. Importancia otorgada a adscripciones institucionales (solo categoría “muy importante”)

	Disciplina	
	Física	Historia
Universidad	44,8 %	43,1 %
Facultad	52,2 %	42,2 %
Departamento	54,9 %	42,2 %
Disciplina	71,6 %	75,5 %

Fuente: elaboración propia

Comparando estos datos con la encuesta de Marquina y Fernández Lamarra, hay similitud en cuanto a que la disciplina es reconocida mayoritariamente (70,2 %) como el principal ámbito de referencia (“muy importante”), pero a diferencia de nuestros encuestados, la institución (universidad / facultad) es preferida al departamento (62,3 % frente a 53,2 %) (Marquina y Fernández Lamarra, 2008a, p. 384).

Producción en investigación

Para finalizar la caracterización de los académicos de las dos disciplinas seleccionadas ofreceremos un somero detalle de su produc-

²⁰ Las cuatro opciones de respuesta, para cada ámbito institucional, son “muy importante”, “importante”, “poco importante” e “irrelevante” (preguntas 92/96 del cuestionario, en el Anexo).

²¹ En relación con la primacía de la disciplina, señala Burton Clark (1991): “si se le ofrece a un trabajador académico la opción de dejar la disciplina o la institución, preferirá abandonar la institución” (p. 57); “la disciplina –no la institución– tiende a ser la fuerza dominante de la vida laboral de los académicos” (p. 58).

ción en la labor investigativa, considerando algunos de los productos usualmente tenidos en cuenta al momento de evaluar esta faceta de la profesión académica: libros, artículos o capítulos en libros o revistas, ponencias presentadas a congresos y, como una especificación del segundo rubro, artículos en revistas extranjeras.

Más del 90 % de los académicos de ambas disciplinas publican artículos en libros o revistas, y presentan ponencias en congresos. Por otra parte, en concordancia con lo señalado habitualmente en la literatura acerca de los aspectos diferenciales de los canales de difusión del conocimiento en ciencias naturales y sociales, la publicación de artículos en revistas extranjeras es prácticamente unánime entre los físicos (97 %), casi duplicando en este rubro a los historiadores (53 %); a la inversa, la publicación de libros, que comprende al 52 % de los historiadores, está presente en menos del 20 % de los físicos (Cuadro 7.31).

Cuadro 7.31. Tipos de producción académica

	Disciplina	
	Física	Historia
Libros	18,1 %	52,4 %
Artículos en libros o revistas	97,1 %	95,1 %
Ponencias en congresos	92,0 %	94,2 %
Artículos en revistas extranjeras	97,1 %	53,4 %

Fuente: elaboración propia

A fin de especificar la comparación, presentaremos algunas medidas del volumen de producción de físicos e historiadores en cada uno de estos rubros. Cabe señalar que, en relación con los productos de investigación, los datos de la encuesta han de ser tomados con cautela, más como aproximaciones que como números precisos: ante las preguntas acerca de cantidades de libros, artículos o ponencias producidos, algunos encuestados consultaban su *curriculum vitae* en presencia del encuestador,

en tanto otros recurrían a su memoria (al proponerles realizar la encuesta se les había solicitado a los docentes tener su currículum a mano).

En una primera caracterización, podemos observar las diferencias entre ambas disciplinas considerando respuestas extremas de los encuestados (tomamos en cuenta solo a quienes consignan alguna producción): excepto en el rubro libros, en los restantes tipos de producción el valor máximo observado entre los encuestados es significativamente mayor en el caso de física que en historia (Cuadro 7.32).

Cuadro 7.32. Producción académica total individual según tipo de producción: valores máximos

	Física	Historia
Libros	13	20
Artículos en libros o revistas	260	81
Ponencias en congresos	200	71
Artículos en revistas extranjeras	189	28

Fuente: elaboración propia

Dado que entre los encuestados existen docentes en muy distintos momentos de su trayectoria, intentaremos anular estas diferencias considerando, en lugar de su producción total, la producción media anual de estos, medida como el cociente entre la producción total del académico y la antigüedad en años desde la obtención del título de grado (incluimos también como referencia el valor máximo anual). En consonancia con lo señalado más arriba, la producción media anual de artículos en revistas extranjeras es mucho mayor en física que en historia, a la inversa que la producción de libros. En cuanto a las dos actividades predominantes y compartidas por físicos e historiadores —publicación de artículos en libros o revistas y presentación de ponencias en congresos—, el volumen también es marcadamente mayor en física (sobre todo en el primero de dichos rubros) (Cuadro 7.33).

Cuadro 7.33: Producción académica anual
por docente / investigador

	Física		Historia	
	Máximo	Promedio	Máximo	Promedio
Libros	0,21	0,01	0,42	0,08
Artículos en libros o revistas	5,72	1,44	2,55	0,73
Ponencias en congresos	6,90	1,60	4,50	1,09
Artículos en revistas extranjeras	4,03	1,15	2,33	0,13

Fuente: elaboración propia

Si en lugar de comparar a los académicos de una disciplina con los de la otra en cuanto a producción, comparamos a los académicos de una misma disciplina según los tres tipos *full time* de docente/investigador definidos más arriba, se observa lo siguiente: la producción media anual es en casi todos los ítems mayor entre los investigadores de un organismo de C y T, en tanto que los becarios se destacan en ambas disciplinas por superar a los docentes-investigadores exclusivos en el rubro ponencias, y en física también en la publicación de artículos en revistas extranjeras (cuadros 7.34a y 7.34b).

Cuadro 7.34a. Física: producción académica media anual
según tipo de docente / investigador

	Produc- ción me- dia anual de libros	Produc- ción media anual de artículos	Pro- ducción media anual de ponen- cias	Produc- ción media anual de artículos en revistas extranjeras
Investigador CONICET o CICPBA	0,01	1,85	1,91	1,58
Docente-investigador exclusivo	0,01	1,05	1,16	0,64
Becario	0,01	0,90	1,92	0,70
Total FÍSICA	0,01	1,44	1,60	1,15

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7.34b. Historia: producción académica media anual según tipo de docente / investigador

	Producción media anual de libros	Producción media anual de artículos	Producción media anual de ponencias	Producción media anual de artículos en revistas extranjeras
Investigador CONICET o CICPBA	0,12	1,03	1,11	0,29
Docente-investigador exclusivo	0,08	0,84	1,04	0,10
Becario	0,05	0,68	1,65	0,09
Total HISTORIA	0,08	0,73	1,09	0,13

Fuente: elaboración propia

Los resultados alcanzados en nuestra encuesta en cuanto a producción académica guardan similitud con los observados por Fernanda Beigel (2019) en un período más reciente y en una escala más amplia. A partir del análisis del *curriculum vitae* de físicos de todo el país con categoría I en el Programa de Incentivos correspondientes al período 2014-2016, Beigel compara a los docentes no pertenecientes al CONICET con los investigadores del organismo, y señala que en ambos grupos la producción predominante consiste en la publicación de artículos en inglés, con una diferencia cuantitativa en favor de los segundos, a lo que se contraponen la mayor participación de los primeros en congresos realizados en Argentina (así como la realización de tareas de gestión universitaria) (p. 99). En el caso de las ciencias humanas y sociales, la autora analiza los *curriculum vitae* de una muestra de docentes investigadores con categoría I o II (de las diversas disciplinas) no pertenecientes al CONICET, y encuentra en su producción una proporción equilibrada entre artículos y libros (o capítulos de libros), una importante presencia del circuito latinoamericano de difusión (con un 60 % de investigadores

que tienen al menos una publicación en editoriales de América Latina), y una baja proporción de publicaciones en inglés (el 60 % no posee ninguna); estos rasgos diferencian a estos docentes-investigadores de los investigadores del CONICET en la misma área, ya que también en estas disciplinas tienen un peso creciente las publicaciones en inglés, así como las revistas indexadas (pp. 100-101).

Al focalizar en la productividad, las diferencias entre investigadores que pertenecen o no al CONICET resultan relativizadas por Mario Albornoz en un análisis comparativo de la producción de tres grupos de académicos (sin distinción de disciplinas): investigadores del CONICET no pertenecientes a las universidades, investigadores del CONICET que son docentes universitarios, y docentes universitarios que no pertenecen al CONICET (es importante señalar que la comparación se restringe al 10 % más productivo en cada grupo). Albornoz señala que los datos apoyan la idea de que

no existe una diferencia sustantiva en la producción científica -medida en publicaciones registradas en SCOPUS [2016]- de los tres subconjuntos. Si se analiza el promedio de artículos por autor correspondiente al primer decil, de aquellos autores más productivos, no se registran mayores diferencias entre aquellos que son exclusivamente de las universidades, del CONICET o de ambos a la vez [el promedio de artículos por autor es 11,50, 11,64 y 11,92, respectivamente] (Albornoz, 2019, p. 11).

Opiniones de físicos e historiadores acerca del Programa de Incentivos

Una vez descriptos los docentes encuestados de física e historia según un conjunto de rasgos característicos de la profesión académica, vamos a presentar a continuación su visión acerca de distintos aspectos del PI: por un lado, sus opiniones acerca de la evaluación en el programa, en comparación con otras instancias de evaluación que

deben afrontar en cuanto docentes e investigadores, y la posibilidad de pensar al PI como fuente de un cierto tipo de carrera; por el otro, sus percepciones acerca de los efectos del PI sobre las actividades académicas. De este modo, luego de haber explorado en los capítulos anteriores estas cuestiones en el sistema universitario en su conjunto, mediante información estadística, y en tres universidades en particular, mediante las apreciaciones de actores con responsabilidad institucional, hacemos foco ahora en un tercer nivel: las percepciones sobre el PI en la base del sistema universitario, en términos de Burton Clark.

En lo que sigue intentaremos testear cuánta de la información recabada en los otros niveles se confirma en la base disciplinaria del sistema (donde se encuentran los afectados directos por el PI), cuánta es puesta en entredicho, y qué nuevos aspectos surgen, no contemplados antes. El foco del análisis estará puesto en la variabilidad disciplinaria, esto es, en las similitudes y diferencias entre física e historia; pero en algunos puntos que consideramos cruciales, esta variabilidad de percepciones acerca del PI será controlada según la tipología de docentes / investigadores antes presentada, en la comprensión de su relevancia para el trabajo académico.²²

Adecuación en la asignación de categorías

En ambas disciplinas, física e historia, el porcentaje de docentes que afirma haber obtenido la categoría esperada es muy alto: alrededor del 85 %; y dentro de la minoría disconforme se destaca un 9 % de

²² En la mayoría de los cuadros los totales óptimos son 133 físicos y 108 historiadores, 241 en conjunto; cuando el porcentaje de respuestas en alguna pregunta, en al menos una de las dos disciplinas, es inferior a 80 %, se menciona al pie del cuadro. En algunos casos se indica un total específico diferente; por ejemplo, si una pregunta corresponde solo a quienes están categorizados, los totales son 127 físicos y 81 historiadores, 208 en conjunto.

los físicos —que, no obstante, no apeló— y un 9 % de los historiadores, —que apeló sin éxito— (Cuadro 7.35).

Cuadro 7.35. Acuerdo con la categoría propia

	Disciplina	
	Física	Historia
La categoría fue la esperada	85,8 %	84,6 %
No fue la esperada, apeló y tuvo éxito	2,5 %	2,6 %
No fue la esperada, apeló pero no tuvo éxito	2,5 %	9,0 %
No fue la esperada y no apeló	9,2 %	3,8 %
Total	120	78

Porcentajes sobre total 208 (133 F, 81 H)

Fuente: elaboración propia

Del total de 241 encuestados, 84 docentes (57 de física y 27 de historia) consignaron haber sido alcanzados por la revisión de categorías organizada en 1995 por la SPU en forma conjunta con el CIN, analizada en el capítulo cinco. En el sistema universitario en su conjunto esa revisión cuestionó a la baja cerca de la mitad de las categorías más altas (A y B), asignadas por las universidades por sí solas; pero como vimos, existió una importante variación según universidad, y también una variación, menor según área disciplinaria. Dadas las respuestas obtenidas, podemos afirmar que las dos disciplinas de nuestros encuestados, en las tres universidades incluidas en el sondeo, están entre las poco cuestionadas: solo un 11/12 % en ambas disciplinas señala haber recibido una categoría más baja que la original, en tanto que la cuarta parte de los físicos, y la décima parte de los historiadores, afirma haber recibido una categoría más alta en dicha revisión (Cuadro 7.36).

Cuadro 7.36. Modificación de categorías alcanzadas por la revisión de 1995

	Disciplina	
	Física	Historia
Categoría más baja	12,3 %	11,1 %
La misma categoría	61,4 %	77,8 %
Categoría más alta	26,3 %	11,1 %
Total	57	27

Porcentajes sobre total de 84 docentes alcanzados por la revisión de 1995

Fuente: elaboración propia

La información provista por los dos cuadros precedentes confirma lo señalado en las entrevistas a autoridades consignadas en el capítulo anterior (varias de ellas correspondientes a físicos e historiadores): tanto física como historia, más allá de las diferencias, son disciplinas asentadas en el ámbito académico, en las cuales la disconformidad con la categoría obtenida resulta minoritaria.

Ahora bien, el alto grado de acuerdo con la propia categoría contrasta con la opinión de los docentes acerca de la categorización en su departamento disciplinario. En física el porcentaje de docentes que considera otorgadas de forma adecuada casi todas o más de la mitad de las categorías en su departamento es de dos tercios (66,2%), y en historia es de menos de la mitad (43,4%); cabe destacar, además, el bajo porcentaje de respuesta a esta pregunta entre los historiadores (51,5 %), no usual en otras (Cuadro 7.37).

Cuadro 7.37. Acuerdo con las categorías en el departamento propio

	Disciplina	
	Física	Historia
Casi todas o más de la mitad adecuadas	66,3 %	43,4 %
La mitad o menos de la mitad adecuadas	33,7 %	56,6 %
Total	95	53

Porcentaje de respuestas (sobre total 241): F: 68,8 %; H: 51,5 %

Fuente: elaboración propia

Las diferencias de percepción entre la adecuación de la propia categoría y la de los colegas disciplinarios, más marcadas en historia, resultan llamativas. En el intento de explicarlas, conjeturamos que puede estar operando la brecha entre el conocimiento relativamente preciso de los fundamentos de la asignación de la propia categoría —explicitados en el dictamen individual que recibe cada docente, que asigna un puntaje desagregado según ítems—, y el no conocimiento acerca de los fundamentos de las categorías obtenidas por los demás docentes del Departamento; ante la falta de conocimiento fundado, la difusión bastante extendida de quejas por los resultados de la categorización (que en 1998/1999, por ejemplo, fueron incluso objeto de notas periodísticas en la prensa de alcance nacional), inclinaría la opinión de muchos encuestados hacia una generalización que no parece adecuada, al menos para los seis departamentos involucrados en nuestra encuesta.

En el caso específico de los historiadores, podrían estar haciendo suyos cuestionamientos realizados en otras ciencias sociales (que apuntan al “imperialismo” de los criterios de las ciencias naturales), pero poco aplicables a historia, una disciplina bastante “dura” entre las “blandas”, según su relativamente alto porcentaje de docentes con doctorado o con cargo de investigador en organismos de C y T, entre otros rasgos. Por último, un factor adicional que podría estar operando es cierto cuestionamiento ideológico-político al PI, relativamente extendido, sobre todo en los primeros años (como lo ilustran, entre otros, los cuestionamientos de los sindicatos docentes). Volveremos sobre estos desfases entre resultados efectivos y percepciones de nuestros encuestados.

Relaciones entre la carrera docente y la carrera en el Programa de Incentivos

Consideraremos las percepciones de los encuestados acerca de las relaciones entre la carrera docente, con su jerarquía de cargos, y

la carrera en el marco del PI, definida por la jerarquía de categorías equivalentes de investigación (CEI); o en términos administrativos, las relaciones entre dos escalafones, el docente y el de docente investigador. En primer lugar, asentaremos las opiniones de los encuestados acerca de ambas carreras en su conjunto, en relación tanto con las posibilidades de movilidad ascendente como con el fortalecimiento institucional; a continuación, abordaremos la cuestión de las eventuales incongruencias de estatus entre dichas carreras, en el caso propio, y en la percepción acerca del conjunto de los colegas del departamento.

Preguntados acerca de qué vía se halla más abierta para el avance en la carrera académica (con esta especificación: “para una generación intermedia de académicos - 15 a 20 años desde la graduación”), si el escalafón docente o la categorización en el PI, entre los historiadores prevalece la opinión de que el escalafón docente es una vía más abierta de ascenso, con un 43,6 %; entre los físicos las opiniones se dividen prácticamente en tercios, entre quienes consideran una u otra vía como más abierta, y quienes consideran que es indiferente (Cuadro 7.38).

Cuadro 7.38. Comparación entre el escalafón docente y la categorización en el Programa de Incentivos como vías de ascenso en la carrera académica para una generación intermedia

	Disciplina	
	Física	Historia
El escalafón docente es una vía de ascenso más abierta	35,1 %	43,6 %
La categorización en el PI es una vía de ascenso más abierta	34,4 %	30,9 %
Es indiferente	30,5 %	25,5 %
Total	131	94

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, las diferencias entre ambas disciplinas se diluyen cuando desagregamos los datos según los dos tipos principales de docentes / investigadores de nuestra tipología: entre los investigadores de un organismo de C y T de física y de historia prevalece la opinión de que el PI es una vía de ascenso más abierta que la carrera docente; por el contrario, entre los docentes-investigadores exclusivos de ambas disciplinas predomina con gran fuerza la opinión de que la vía más abierta de ascenso es la carrera docente (sobre todo en historia) (Cuadro 7.39). Pensamos que la mayor afinidad entre los criterios imperantes en la carrera de investigador de CONICET / CICPBA y los del PI —sin desconocer sus diferencias—, en comparación con la carrera docente, es el factor que da cuenta de que, en torno a la pregunta planteada, el criterio discriminador decisivo sea el tipo de docente / investigador, y no la disciplina. Podríamos decir que en el binomio docente / investigador que da nombre al PI, el segundo componente es percibido como predominante.

Cuadro 7.39. Comparación entre el escalafón docente y la categorización en el Programa de Incentivos como vías de avance en la carrera académica para una generación intermedia según tipo de docente / investigador

		Vía de avance generación intermedia			Total
		El escalafón docente (vía más abierta)	La categorización del PI (vía más abierta)	Es indiferente (escalafón docente / categorización PI)	
Investigador CONICET o CICPBA	Física	27,4 %	43,8 %	28,8 %	73
	Historia	30,0 %	40,0 %	30,0 %	20
Docente-investigador exclusivo	Física	48,3 %	24,1 %	27,6 %	29
	Historia	58,3 %	16,7 %	25,0 %	24

Fuente: elaboración propia

Complementando la anterior pregunta más bien individual, consultados acerca de la importancia institucional de la carrera docente y del PI para el fortalecimiento de la vida académica de la universidad, tanto en física como en historia más de dos tercios de los docentes afirman que dicho fortalecimiento depende de una combinación de ambas instancias (en física esta opinión supera el 75 %); entre quienes otorgan primacía a una de las dos, la carrera docente aventaja de manera casi absoluta al PI, también en ambas disciplinas (Cuadro 7.40). Esto es, si bien no parecería imaginable el PI sin la carrera docente, este es percibido como un complemento relevante en ambas disciplinas. Se trata de un espaldarazo muy importante para el PI (una iniciativa relativamente reciente), puesto casi a la par de la carrera docente, núcleo tradicional de la organización laboral de los universitarios.

Cuadro 7.40. Comparación de la importancia de la carrera docente y del Programa de Incentivos para el fortalecimiento de la vida académica de la universidad

	Disciplina	
	Física	Historia
Primacía de la carrera docente	22,4 %	28,9 %
Primacía del Programa de Incentivos	0,7 %	2,1 %
Una combinación de ambas	76,9 %	69,1 %
Total	134	97

Fuente: elaboración propia

Pasaremos ahora a la otra cuestión, la relación entre las jerarquías de puestos en las dos carreras (carrera docente y carrera en el PI), con el fin de determinar si hay coherencia entre ambas, o si es posible identificar fenómenos de incongruencia de estatus (muchas veces atribuidos al PI).

Consultados acerca de la relación entre la categoría del propio cargo docente y la categoría en el Programa de Incentivos, la opinión

es similar tanto en física como en historia: prevalece la opinión de que ambas están al mismo nivel (44,3 % y 41 %, respectivamente); no obstante, en ambas disciplinas alrededor del 20 % considera que no es posible la comparación (23 % y 19,2 %). Entre el aproximadamente 40 % de los docentes que establecen diferencias, en ambas disciplinas prevalecen quienes consideran más baja la categoría obtenida en el PI que a la inversa (21,3 % frente a 11,5 % en física, y 32,1 % frente a 7,7 % en historia) (Cuadro 7.41). En síntesis, si bien predomina la percepción de paridad, en una parte de los docentes de ambas disciplinas la categoría en el PI aparece como de más difícil acceso que el cargo docente, con algo más de fuerza en historia que en física.

Cuadro 7.41. Comparación entre la categoría del cargo y docente y la categoría en el Programa de Incentivos propias

	Disciplina	
	Física	Historia
La categoría del PI es más alta	11,5 %	7,7 %
La categoría del PI es más baja	21,3 %	32,1 %
Ambas categorías están en el mismo nivel	44,3 %	41,0 %
No es posible la comparación	23,0 %	19,2 %
Total	122	78

Fuente: elaboración propia

Continuando la comparación entre cargos docentes y categorías en el PI, pusimos en relación las percepciones de los docentes encuestados acerca de la coherencia entre ambos escalafones en el ámbito de su departamento disciplinario, con la situación real de cargos y categorías en dicho departamento, según la información provista por cada docente al responder la encuesta.²³

²³ Podemos afirmar que la información proporcionada por los encuestados en cuanto a cargo docente y categoría en el PI es globalmente confiable, a partir del con-

Las preguntas tendientes a explorar las percepciones sobre coherencia o incongruencia de estatus entre el lugar ocupado en la carrera docente y la categorización, fueron diseñadas a partir de las correspondencias establecidas en la normativa del PI. En el *Manual* de 1997 se establecían las siguientes relaciones: I y II, profesor por concurso; III, profesor por concurso o interino con más de tres años de antigüedad; IV, jefe de trabajos prácticos por concurso o interino con más de tres años de antigüedad; V, ayudante diplomado (resoluciones posteriores flexibilizaron estas relaciones como requisitos para acceder a una categoría). El *Manual* de 2003 disminuyó algo las exigencias en cuanto al cargo docente para cada categoría (en particular, al no requerir el cargo de profesor para la III): I y II, profesor; III, profesor o jefe de trabajos prácticos; IV, jefe de trabajos prácticos o ayudante diplomado; V, ayudante diplomado (de la categoría I a la IV se considera tanto el cargo obtenido por concurso, como el cargo interino con al menos tres años de antigüedad). Las tres preguntas realizadas (ver las preguntas 196, 197 y 198 del cuestionario en el Anexo) indagaron sobre el grado de acuerdo con la frecuencia de casos en los que el cargo docente era mayor que la categoría en el PI, o a la inversa.

La primera pregunta fue acerca de la frecuencia con que se dan en el propio departamento casos de profesores (titulares, asociados o adjuntos) con categorías bajas en el PI (IV o V). La situación real es que en ambas disciplinas la proporción de profesores con categoría IV o V es relativamente baja, si bien algo mayor entre los historiadores: 7,2 % en física y 19,6 % en historia. Las percepciones de los encuestados son las siguientes: mientras en física el 82,6 % de los docentes no acuerda con que la situación planteada sea frecuente, en historia el 65 % sí la considera frecuente (Cuadro 7.42). En consecuencia, pode-

trol parcial realizado mediante la consulta de los listados oficiales de planta docente (provistos por los directores de Departamento, o de acceso público en la página web de la universidad).

mos afirmar: 1) que la incongruencia de estatus propuesta (profesores rezagados en el PI) es muy poco frecuente en física, y algo frecuente en historia (pero no demasiado); 2) que la percepción de los físicos se ajusta a su propia realidad más que la de los historiadores (cabe agregar que el porcentaje de historiadores que respondió la pregunta es un 10 % menor que el de los físicos).

Cuadro 7.42. Grado de acuerdo con la afirmación “no es infrecuente encontrar profesores con categoría IV o V” (pregunta 196)

	Disciplina	
	Física	Historia
Muy de acuerdo o de acuerdo	17,4 %	65,0 %
En desacuerdo o muy en desacuerdo	82,6 %	35,0 %
Total	121	80

Fuente: elaboración propia

Porcentaje de respuestas (sobre total 241): F: 87,7 %; H: 77,7 %

Situación real de profesores con categoría IV o V: 7,2 % en física y 19,6 % en historia

La segunda pregunta fue acerca de la frecuencia con que se dan en el departamento de pertenencia casos de profesores adjuntos con las categorías más altas en el PI (I o II). La situación real es que en física el 34,6 % de los profesores adjuntos poseen categoría I o II, en tanto en historia esta proporción alcanza al 13,8 %.²⁴ En cuanto a las percepciones, tanto entre los físicos como entre los historiadores predomina la percepción de que la situación propuesta es frecuente (con mucha más fuerza en el caso de los historiadores): en física es sustentada por el 55,4 % de los docentes, mientras que en historia por el 72 % (Cua-

²⁴ En ambas disciplinas la situación real de los docentes encuestados es que la categoría más frecuente entre los profesores adjuntos es la III (alrededor del 55 % en ambos casos).

dro 7.43). En consecuencia, podemos afirmar: 1) que la incongruencia de estatus propuesta (docentes con categoría I o II rezagados en la carrera docente) es relativamente frecuente en física, pero muy poco en historia; 2) que en el caso de los físicos su percepción parece relativamente acertada; y, otra vez, no lo parece la percepción de los historiadores, sostenida además con mucha fuerza (nuevamente, cabe agregar que el porcentaje de historiadores que respondió la pregunta es un 15 % menor que el de físicos).

Cuadro 7.43. Grado de acuerdo con la afirmación “no es infrecuente encontrar profesores adjuntos con categoría I o II” (pregunta 197)

	Disciplina	
	Física	Historia
Muy de acuerdo o de acuerdo	55,4 %	72,0 %
En desacuerdo o muy en desacuerdo	44,6 %	28,0 %
Total	121	75

Fuente: elaboración propia

Porcentaje de respuestas (sobre total 241): F: 87,7 %; H: 72,8 %

Situación real de profesores adjuntos con categoría I o II: 34,6 % en física y 13,8 % en historia

Finalmente, la tercera pregunta fue acerca de la frecuencia con que se dan en el propio departamento casos de auxiliares docentes (JTPs o ayudantes) con categorías relativamente altas en el PI (I, II o III). La situación real es que el 41,8 % de los auxiliares de física tienen una categoría III o superior (de ellos, solo uno posee categoría II; todos los demás poseen categoría III), proporción que alcanza al 20 % de los auxiliares de historia²⁵ (de ellos, todos tienen categoría III). En

²⁵ Las categorías predominantes entre los auxiliares docentes encuestados son la IV y la V: poseen estas categorías el 58,1 % de los auxiliares de física, y el 80 % de los de historia.

cuanto a las percepciones, tanto entre los físicos como entre los historiadores predomina la percepción de que esta situación es frecuente: opinan así el 55,4 % de los físicos y el 51,9 % de los historiadores (Cuadro 7.44). En consecuencia, podemos afirmar: 1) que la incongruencia de estatus propuesta (auxiliares docentes adelantados en el PI) es relativamente frecuente en física, pero mucho menos en historia; 2) que, una vez más, la percepción de los físicos parece más acertada que la de los historiadores (de nuevo, cabe agregar que el porcentaje de historiadores que respondió la pregunta es un 14 % menor que el de físicos).

Cuadro 7.44. Grado de acuerdo con la afirmación “no es infrecuente encontrar auxiliares con categoría III o más alta” (pregunta 198)

	Disciplina	
	Física	Historia
Muy de acuerdo o de acuerdo	59,8 %	51,9 %
En desacuerdo o muy en desacuerdo	40,2 %	48,1 %
Total	122	77

Fuente: elaboración propia

Porcentaje de respuestas (sobre total 241): F: 88,4 %; H: 74,8 %

Situación real de auxiliares con categoría I, II o III: 41,8 % en física y 20 % en historia

A partir del análisis de las respuestas a las tres preguntas, en comparación con la situación real, proponemos la siguiente interpretación. Es un hecho objetivo que las incongruencias de estatus son relativamente menores en historia, y algo más marcadas en física. En historia las incongruencias estarían vinculadas a un cierto atraso en materia de investigación, que hace que haya una proporción un tanto alta (pero no mayor al 20 %) de profesores con categorías bajas (IV o V) en el PI. Por el contrario, en física las incongruencias estarían vinculadas con la escasez de cargos docentes en el departamento, y con la

rigidez de la estructura de cátedra, factores que hacen que una parte de los físicos —un tercio de profesores adjuntos con categoría I o II—, permanezcan algo estancados en la carrera docente, aunque su desempeño en investigación e inserción en el posgrado (como doctores y formadores de doctores) les haya permitido obtener una categoría alta en el PI. En cuanto a las percepciones de los docentes y su relación con la situación real, parecería que los físicos poseen una percepción bastante ajustada de la situación de su disciplina en materia de carreras académicas. Por el contrario, si bien la situación real de las carreras de los historiadores no presenta incongruencias importantes, se observa una mayor diferencia entre sus percepciones y la realidad.

De manera análoga a lo señalado más arriba acerca de la diferencia de percepción entre la propia categoría en el PI, considerada adecuada por la gran mayoría de los encuestados, y la mucho más baja percepción de adecuación de las categorías otorgadas a los docentes del departamento al que se pertenece, el análisis de las respuestas a las tres preguntas acerca de discrepancias entre categorías y cargos docentes volvería a mostrar que el funcionamiento real del PI es mejor que el funcionamiento percibido, sobre todo en historia.

Criterios de evaluación en el Programa de Incentivos en comparación con los concursos

Habiendo constatado en la sección anterior la importancia otorgada por los académicos encuestados a las dos carreras —la carrera docente, cuyos hitos de ingreso y ascenso son los concursos, y la carrera en el Programa de Incentivos, jalonada por las categorizaciones—, en esta sección analizaremos la opinión de los docentes acerca del peso otorgado a los principales criterios de evaluación empleados en la categorización en el PI, y la cotejaremos, como punto de referencia, con la opinión acerca de los criterios de evaluación utilizados en los concursos para los cargos docentes. Los criterios de evaluación a considerar serán los siguientes: formación y títulos, docencia (cargo y

producción), investigación (trayectoria y producción), transferencia, formación de recursos humanos, gestión.

Formación y títulos

La gran mayoría de los docentes encuestados en ambas disciplinas consideran adecuado el peso otorgado a la formación y a los títulos en las evaluaciones realizadas en el marco del PI: el 82 % de los físicos y el 83,5 % de los historiadores (Cuadro 7.45).

Cuadro 7.45. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivos a la formación y a los títulos

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	10,7 %	8,2 %
Adecuado	82,0 %	83,5 %
Insuficiente	7,4 %	8,2 %
Total	122	85

Fuente: elaboración propia

Consultados acerca del peso otorgado a la formación y a los títulos en los concursos, también existe una amplia coincidencia en considerarlo adecuado: 85,6 % entre los físicos y 79,8 % entre los historiadores.

Docencia

Existe una extensa mayoría en ambas disciplinas que considera adecuado el peso otorgado al cargo docente en las categorizaciones (si bien algo menor que en el caso de la formación y los títulos): 71,4 % de los físicos y 67,1 % de los historiadores. La segunda preferencia, si bien minoritaria, marca una cierta diferencia entre ambas disciplinas, que permitiría inferir una leve inclinación valorativa prodocencia entre los historiadores en comparación con los físicos: mientras que en historia el 18,8 % considera insuficiente el peso otorgado al cargo docente, en física el 21 % lo considera excesivo (Cuadro 7.46).

Cuadro 7.46. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivos al cargo docente

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	21,0 %	14,1 %
Adecuado	71,4 %	67,1 %
Insuficiente	7,6 %	18,8 %
Total	119	85

Fuente: elaboración propia

En cuanto al otro rubro de la grilla de categorización relacionado con la enseñanza, la producción en docencia, existen diferencias entre la opinión de físicos e historiadores: mientras en física prevalece la opinión de que el peso otorgado a este criterio es adecuado, con un 53% (en este caso la opinión es sostenida por una proporción menor que en los criterios anteriores), en historia la opinión se divide prácticamente en partes iguales entre quienes lo consideran adecuado (43,9 %) y quienes lo consideran insuficiente (41,5 %), lo que representaría otra manifestación prodocencia por parte de los historiadores (Cuadro 7.47).

Cuadro 7.47. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivos a la producción en docencia

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	23,5 %	14,6 %
Adecuado	53,0 %	43,9 %
Insuficiente	23,5 %	41,5 %
Total	115	82

Fuente: elaboración propia

También aquí, consultados acerca del peso otorgado a los antecedentes docentes en los concursos, tanto en física como en historia prevalece la opinión de que es adecuado: 70,2 % y 78,6 %, respectivamente (la segunda opinión, con alrededor del 20 %, es que el peso es insuficiente).

Investigación

En relación con los criterios de evaluación correspondientes a la investigación, tanto en lo que respecta a la trayectoria como a la producción, una amplia mayoría en ambas disciplinas considera adecuado el peso otorgado en el PI a los mismos: el 75,6 % de los físicos y el 77,4 % de los historiadores en el caso de la trayectoria, y el 72,3 % y el 72,6%, respectivamente, en el caso de la producción. Si se considera la segunda opinión, es posible inferir cierta inclinación proinvestigación en física frente a historia: en cuanto al peso otorgado a la trayectoria, el 15,1 % de los físicos lo considera insuficiente, y el 13,1% de los historiadores lo considera excesivo; en el mismo sentido, con respecto al peso otorgado a la producción, el 16 % de los físicos lo considera insuficiente y el 19 % de los historiadores lo considera excesivo (cuadros 7.48 y 7.49).

Cuadro 7.48. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivo de Incentivos a la trayectoria en investigación

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	9,2 %	13,1 %
Adecuado	75,6 %	77,4 %
Insuficiente	15,1 %	9,5 %
Total	119	84

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7.49. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivos a la producción en investigación

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	11,8%	19,0%
Adecuado	72,3%	72,6%
Insuficiente	16,0%	8,3%
Total	119	84

Fuente: elaboración propia

Consultados acerca del peso otorgado a la producción y las publicaciones en los concursos, en ambas disciplinas prevalece la opinión de que es adecuado, con 54,8 % y 60,6 %, respectivamente; pero también en ambas disciplinas la segunda opinión es que dicho peso es excesivo: 35,5 % y 32,3 %. Esto es, el acuerdo que otorgan los docentes a la valoración de la investigación en el PI, pierde algo de fuerza en el caso de los concursos; sin diferencias apreciables entre ambas disciplinas, podríamos inferir que el PI es más fuertemente asociado a la investigación que los concursos.

Transferencia

Con respecto a la ponderación de la producción en transferencia en el marco del PI, existen diferencias entre la opinión de físicos e historiadores. Mientras que en física el 56,4 % de los docentes considera adecuado el peso otorgado a este criterio, en historia no existe una opinión claramente mayoritaria, ya que el 41,8 % piensa que es adecuado, pero el 35,4 % afirma que es excesivo (Cuadro 7.50). Parecería que, entre los físicos, practicantes de una ciencia dura (si bien pura), hay una mayor sensibilidad hacia la transferencia que entre los historiadores, practicantes de una ciencia blanda; naturalmente, esta sensibilidad es aún mayor en disciplinas tecnológicas como las ingenierías, según testimonios de entrevistas consignadas en el capítulo anterior.

Cuadro 7.50. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivos a la producción en transferencia

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	22,8 %	35,4 %
Adecuado	56,4 %	41,8 %
Insuficiente	20,8 %	22,8 %
Total	101	79

Fuente: elaboración propia

Porcentaje de respuestas (sobre total 241): F: 73,2 %; H: 76,7 %

Formación de recursos humanos

Nuevamente, existen diferencias —y en este caso más marcadas—, entre físicos e historiadores en la opinión acerca del peso asignado a la formación de recursos humanos en las evaluaciones del PI: en física, el 60,3 % de los encuestados lo considera adecuado, en tanto que en historia prevalece la opinión de que es excesivo, con un 47,6 % (Cuadro 7.51).

Cuadro 7.51. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivos a la formación de recursos humanos

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	30,2 %	47,6 %
Adecuado	60,3 %	41,7 %
Insuficiente	9,5 %	10,7 %
Total	116	84

Fuente: elaboración propia

Estas diferencias parecen comprensibles a la luz del diferente grado de profesionalización académica de ambas disciplinas, en conjun-

ción con la normativa del PI. Por un lado, la mayor presencia de físicos que de historiadores en el CONICET y la CICPBA, les otorga más posibilidades de dirigir becarios de estos organismos, los cuales cuentan con financiamiento para realizar sus tesis de posgrado; a su vez, la mayor proporción de físicos con títulos de doctor les facilita, en comparación con los historiadores, la captación de tesistas en general. Por el otro, la normativa del PI establece la dirección de tesis de posgrado aprobadas como un requisito cualitativo para acceder a las categorías más altas, I o II. Pensamos que, en conjunto, esta situación explica que los historiadores opinen en mayor proporción que los físicos, que el peso otorgado en el PI a la formación de recursos humanos es excesivo, dado que lo estarían percibiendo como una barrera más difícil de franquear para acceder a la cúspide de las categorías, percepción que parecería acertada a la vista de los datos aportados más arriba: el 21 % de los historiadores encuestados posee la categoría I o II, frente al 35,4 % de los físicos (la diferencia principal se da en la categoría I: el 22,8 % de los físicos, frente al 9,9 % de los historiadores, accedieron a esta categoría).²⁶

Gestión

Como señalamos antes en varias oportunidades, la atribución de un puntaje alto a haber ocupado cargos de gestión universitaria — desde rector a secretario de Facultad— en la grilla de categorización elaborada por el CIN en 1998, fue objeto de cuestionamientos en diversos ámbitos (incluso en el propio boletín de la SPU, mediante la comparación entre Einstein y un hipotético rector, comentada en el capítulo cuatro). Entre los encuestados de ambas disciplinas también prevalece ese cuestionamiento, aunque con más fuerza en historia: el

²⁶ Es probable que el muy importante aumento del número de becas otorgadas por el CONICET a partir de 2003/2004, en general, y en particular en las ciencias sociales y humanas, haya modificado en parte la situación descrita.

59,3 % de los físicos y el 72,9 % de los historiadores consideran excesivo el peso otorgado a la gestión en las categorizaciones (Cuadro 7.52).

Cuadro 7.52. Opinión acerca del peso otorgado en el Programa de Incentivos a la gestión

	Disciplina	
	Física	Historia
Excesivo	59,3 %	72,9 %
Adecuado	28,8 %	21,2 %
Insuficiente	11,9 %	5,9 %
Total	118	85

Fuente: elaboración propia

En este punto resulta particularmente relevante la comparación con los concursos. Consultados acerca del peso otorgado a la experiencia en gestión en los concursos, en ambas disciplinas prevalece la opinión de que es adecuado, si bien la opinión de que es excesivo tiene relativa fuerza: el 50,4 % de los físicos piensa que es adecuado, y el 32,2 % que es excesivo; y el 45,2 % de los historiadores piensa que es adecuado, y el 38,5 % que es excesivo. Parecería que los docentes encuestados perciben a los concursos por el cargo docente como evaluaciones legítimamente más integrales, en las que la gestión merece ser ponderada al momento de asignar un puesto en la universidad; en cambio al PI se le exigiría una mayor focalización en la investigación (como vimos también en relación con otras preguntas), percibida como la actividad principal para cuyo fomento fuera creado. Más allá de que en el decreto de creación del PI se explicita como objetivo central “promover el desarrollo integrado de la carrera académica en las Universidades Nacionales”, lo que incluye “docencia, investigación, extensión y gestión”, todo indica que la investigación es percibida por nuestros docentes como su núcleo duro.

Procedimientos de la evaluación en el Programa de Incentivos en comparación con los concursos

Comparados ya el PI y los concursos en cuanto a sus criterios de evaluación, analizaremos ahora las opiniones de los encuestados sobre aspectos procedimentales seleccionados de ambos sistemas: la calidad de los evaluadores, y la fundamentación y la publicidad de las evaluaciones.

Consultados acerca de la calidad de los evaluadores, en ambas disciplinas prevalece la opinión según la cual ninguno de los dos sistemas es mejor que el otro: esto piensa el 54,7 % de los físicos y el 49,4 % de los historiadores; si consideramos la segunda opinión, hay una leve preferencia de los físicos por el PI, y una más marcada preferencia de los historiadores por los concursos, asociable, pensamos, al moderado sesgo proinvestigación de los primeros y prodocencia de los segundos: en física el 24,5 % afirma que en relación con la calidad de los evaluadores es mejor el PI, y en historia el 37,7 % considera que son mejores los concursos (Cuadro 7.53).

Cuadro 7.53. Comparación entre el Programa de Incentivos y los concursos acerca de la calidad de los evaluadores

	Disciplina	
	Física	Historia
El PI es mejor	24,5 %	13,0 %
Los concursos son mejores	20,8 %	37,7 %
Indiferente	54,7 %	49,4 %
Total	106	77

Fuente: elaboración propia

Porcentaje de respuestas (sobre total 241): F: 76,8 %; H: 74,8 %

En cuanto a la fundamentación y la publicidad de las evaluaciones, en ambas disciplinas prevalece la opinión de que los concursos son me-

jores que el PI, con una mayoría muy marcada en historia: el 50 % de los físicos y el 70,4 % de los historiadores piensan que los concursos son mejores en cuanto a la fundamentación de las evaluaciones, y el 48,6 % de los físicos y el 62,2 % de los historiadores afirman preferir los concursos en relación con la publicidad de los dictámenes (cuadros 7.54 y 7.55).

Cuadro 7.54. Comparación entre el Programa de Incentivos y los concursos acerca de la fundamentación de las evaluaciones

	Disciplina	
	Física	Historia
El PI es mejor	21,1 %	11,1 %
Los concursos son mejores	50,0 %	70,4 %
Indiferente	28,9 %	18,5 %
Total	114	81

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7.55. Comparación entre el Programa de Incentivos y los concursos acerca de la publicidad de los dictámenes

	Disciplina	
	Física	Historia
El PI es mejor	10,8 %	6,1 %
Los concursos son mejores	48,6 %	62,2 %
Indiferente	40,5 %	31,7 %
Total	111	82

Fuente: elaboración propia

Pensamos que esta desventaja de las evaluaciones del PI en comparación con los concursos, en cuanto a fundamentación y publicidad, está en la base de la conflictividad que han provocado las categorizaciones desde el inicio del PI. En estos aspectos, los dos sistemas de evaluación presentan profundas diferencias. En el caso del PI, al serle

asignada su categoría, el docente investigador accede a un sucinto informe en el que se expone el puntaje que le asignó la comisión evaluadora en cada uno de los grandes rubros de la grilla de evaluación, así como la categoría resultante; cada docente solo accede a la lectura del propio informe. En el caso de los concursos, además de acceder a un dictamen fundado y comparativo del resultado del mismo, los postulantes a un cargo docente tienen la posibilidad de tomar vista del *curriculum vitae* de sus competidores, e inclusive impugnar algún antecedente, si no cuenta con la documentación de respaldo correspondiente. Ciertamente, estas diferencias están condicionadas por una diferencia estructural básica: un concurso involucra la comparación de un conjunto habitualmente acotado de postulantes, a cargo de una única comisión evaluadora; en contraste, en cada categorización se comparan de manera simultánea, y por parte de diferentes comisiones evaluadoras, varios miles de presentaciones.

Vinculada con esta cuestión, resulta relevante consignar una pregunta incluida en una encuesta realizada hace unos cuantos años a los docentes venezolanos participantes en un programa análogo a nuestro Programa de Incentivos:²⁷ el Programa de Promoción del Investigador (PPI). Preguntados si estarían de acuerdo con que la información correspondiente al *curriculum vitae* de cada investigador, cargada en un *diskette* (a mediados de los años 90) en ocasión de la categorización, fuese de acceso público, el 70 % de los encuestados respondió positivamente (Vessuri y Benaiges, 1998).

Efectos del Programa de Incentivos sobre las actividades académicas

Abordaremos aquí la cuestión de los efectos del PI a través de las percepciones de los docentes encuestados. Como señalamos al pre-

²⁷ Como comentamos en el capítulo tres, los parecidos entre ambos programas se deben a la común fuente inspiradora: el mexicano Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

sentar el marco teórico-conceptual y la estrategia metodológica que orientan este trabajo, pensamos que intentar probar hipótesis acerca de relaciones de causa y efecto entre una política pública y el ámbito de actividades sociales sobre el que dicha política intenta influir no es, naturalmente, un asunto a tratar mediante un experimento de laboratorio, pero tampoco mediante un experimento *ex post facto*, o estudio basado en estadísticas, dada la imposibilidad de aislar, ya sea de manera real o analítica, las múltiples variables intervinientes, las cuales a su vez se van modificando durante el tiempo de implementación de la política. Asumidas estas limitaciones, intentamos abordar los efectos del PI a través de las respuestas de nuestros encuestados, considerados aquí como informantes claves (y calificados) antes que solo sujetos opinantes afectados por la política sobre la cual nos han de informar. Descartado de antemano que se trate de información absolutamente objetiva e imparcial, pensamos que en articulación o triangulación con la información presentada en capítulos anteriores —consistente en datos estadísticos y entrevistas realizadas a autoridades universitarias— así como mediante el cotejo con otras investigaciones, las opiniones de nuestros encuestados acerca de los efectos del PI, sobre todo cuando sean coincidentes en un número importante de casos, proveen información relevante sobre tales efectos.²⁸

Las percepciones relevadas sobre los efectos del PI se corresponden con preguntas de diverso tipo: algunas son sobre efectos generales (más bien un balance), otras sobre efectos específicos; unas son acerca de efectos asumidos como positivos, otras sobre efectos negativos, y otras más no explicitan valoración; algunas son acerca de efectos sobre la propia actividad académica, otras son respecto de la vida académica de su disciplina, tal como se desarrolla en el departamento universitario al que pertenecen (recordemos que al analizar las percepciones sobre las categorizaciones, por ejemplo, existían mar-

²⁸ Platt (1981) analiza las peculiaridades que presenta la entrevista a académicos.

cadadas y llamativas discrepancias entre las opiniones de los docentes sobre su departamento y sobre sí mismos). Los efectos atribuibles al PI sobre los que haremos foco giran en torno a las siguientes cuestiones: condiciones para desarrollar actividades de investigación; cantidad y agrupamiento de investigadores; producción en investigación; medios de difusión de los resultados de la investigación; clima de convivencia entre los docentes-investigadores; otras actividades académicas más allá de la investigación (docencia y extensión); balance general acerca del PI.²⁹

Condiciones para desarrollar actividades de investigación

Se realizaron preguntas a los docentes acerca de un conjunto de eventuales efectos del PI, referidas a diversas condiciones que contribuyen a desarrollar actividades de investigación; en algunas se pregunta acerca de efectos sobre la propia actividad académica, y en otras respecto del departamento disciplinario al que pertenecen.

La posibilidad de acceder a recursos y fondos para investigación es un efecto del PI sobre la propia actividad académica considerado muy positivo o positivo por más de la mitad de los historiadores (52,9 %) y de los físicos (53,9 %). Esta coincidencia se mantiene cuando se pregunta por el impacto general del PI (ya no acerca de la propia actividad) sobre la obtención de recursos para investigación: lo consideran muy positivo o positivo el 50,7 % de los físicos y el 53,2 % de los historiadores (Cuadro 7.56). Estas percepciones podrían estar indicando

²⁹ En los cuadros que siguen se muestran agrupados los pares de respuestas “muy de acuerdo” y “de acuerdo”, “muy positivo” y “positivo”, “muy importante” e “importante”; en los casos en que existía la opción “indiferente”, se consigna la frecuencia relativa de la misma (las respuestas restantes completan el 100 %); se menciona también el número de pregunta según el cuestionario (el cual se incluye en el Anexo). Sobre un total de doce preguntas, las opciones agrupadas “muy negativo” o “negativo” alcanzaron porcentajes muy reducidos, inferiores casi siempre al 10 % (en historia, en tres preguntas, dicho porcentaje alcanzó al 12-15 %).

que la participación en el PI facilita el acceso a subsidios para investigación, y quizá también a una mayor dedicación en el cargo docente, al menos en ciertas circunstancias.³⁰

Cuadro 7.56. Efectos del Programa de Incentivos en relación con los recursos para la investigación

		Disciplina	
		Física	Historia
Acceso a recursos y fondos para investigación (propia actividad) (166)	Muy positivo o positivo	52,9 %	53,9 %
	Indiferente	44,6 %	31,6 %
Obtención de recursos para la investigación (en general) (219)	Muy positivo o positivo	50,7 %	53,2 %
	Indiferente	44,8 %	37,2 %

Fuente: elaboración propia

De las restantes preguntas acerca de efectos del PI sobre condiciones generales para la investigación, solo la posibilidad del intercambio con colegas, y únicamente en historia, fue considerada como un efecto muy positivo o positivo por más de la mitad de los encuestados de dicha disciplina (52,6 %). En otros dos efectos hubo un empate entre quienes lo consideraron muy positivo o positivo y quienes lo consideraron indiferente, cada uno solo en una disciplina: importancia para iniciar una actividad regular de investigación (48,7 % en historia), y obtención de condiciones laborales favorables para la investigación (47,9 % en física) (Cuadro 7.57). Todos estos efectos parecen algo más inciertos que los consignados en el cuadro anterior.

³⁰ Como vimos en el capítulo anterior, este fue el caso en la UNLP.

Cuadro 7.57. Efectos del Programa de Incentivos sobre la propia actividad académica en relación con condiciones generales para la investigación

		Disciplina	
		Física	Historia
Importancia para iniciar una actividad regular de investigación (160)	Muy positivo o positivo	36,1 %	48,7 %
	Indiferente	63,1 %	48,7 %
Posibilidad de intercambio con colegas en el campo especializado (161)	Muy positivo o positivo	25,4 %	52,6 %
	Indiferente	74,6 %	46,1 %
Obtención de condiciones laborales favorables para la investigación (163)	Muy positivo o positivo	47,9 %	39,5 %
	Indiferente	47,9 %	44,7 %
Posibilidad de recibir formación en la práctica de investigación (164)	Muy positivo o positivo	19,2 %	33,3 %
	Indiferente	77,5 %	58,7 %

Fuente: elaboración propia

Investigadores: cantidad y agrupamiento

En el Cuadro 7.58 puede observarse que tanto en física como en historia prevalece la opinión de que un efecto muy positivo o positivo del PI ha sido el aumento de la cantidad de docentes que participan en proyectos de investigación, opinión sostenida con mucha más fuerza en la segunda de las disciplinas: alcanza al 56,3 % de los físicos y al 83,7 % de los historiadores. En cuanto a la influencia del PI en la incorporación de investigadores del CONICET a la realización de actividades de investigación en el propio departamento académico, el 59,6 % de los historiadores lo señalan como un efecto muy positivo o positivo, en tanto la opinión de los físicos es ambivalente, ya que casi la misma proporción lo considera indiferente, o muy positivo o positivo

(48,5 % y 47,8 %, respectivamente). Análoga distribución de opiniones se da en relación con el fomento de la investigación en equipo como un efecto del PI: en historia lo consideran muy positivo o positivo el 70,1 % de los encuestados, mientras que en física el 50,4 % lo considera indiferente, y el 47,4 %, muy positivo o positivo (Cuadro 7.58).

Cuadro 7.58. Efectos generales del Programa de Incentivos sobre la cantidad y agrupamiento de los investigadores

		Disciplina	
		Física	Historia
Cantidad de docentes que participan en proyectos de investigación (214)	Muy positivo o positivo	56,3 %	83,7 %
	Indiferente	37,0 %	13,0 %
Participación de los investigadores pertenecientes a CONICET y otros organismos en las actividades de investigación en la Universidad (216)	Muy positivo o positivo	47,8 %	59,6 %
	Indiferente	48,5 %	37,1 %
Desarrollo de la investigación en equipo (215)	Muy positivo o positivo	47,4 %	70,1 %
	Indiferente	50,4 %	26,8 %

Fuente: elaboración propia

En síntesis, el aumento de la cantidad y el agrupamiento de los investigadores, incluyendo a los provenientes del CONICET, es destacado fuertemente como un efecto positivo del PI en historia, y solo de manera moderada en física. Pensamos que el diferente grado de profesionalización académica entre ambas disciplinas, ya mencionado, estaría dando cuenta de esta diferencia: en física se siguió haciendo más o menos lo que ya se hacía; en historia se desarrolló algo que se hacía poco.

Ahora bien, este incremento en la cantidad de investigadores y grupos de investigación ha sido relativizado por muchos críticos del

PI, a partir de la identificación de ciertas conductas incorrectas que este habría promovido, dado el acicate del plus salarial que representa el incentivo. Entre nuestros encuestados de historia, sobre todo, los efectos positivos sobre la cantidad y el agrupamiento aparecen contrabalanceados por el hecho de que más de la mitad de ellos señala como muy importantes o importantes los siguientes efectos negativos del PI en el ámbito del propio departamento: conformación de equipos y/o proyectos “artificiales” (61,1 %); inclusión en los proyectos de docentes que no hacen investigación (56,5 %); existencia de directores “formales” que prestan el nombre para la aprobación de proyectos en los que no participan de manera real (58,6 %) (Cuadro 7.59). Los mismos tres efectos negativos son considerados muy importantes o importantes por un porcentaje menor de los físicos, si bien no despreciable: 50 %, 46,2 % y 39,8 %, respectivamente (Cuadro 7.59).

Cuadro 7.59. Efectos generales negativos del Programa de Incentivos en relación con la promoción de conductas incorrectas

	Disciplina	
	Física	Historia
Conformación de equipos y/o proyectos «artificiales» al solo efecto del cobro del incentivo (229)	50,0 %	61,1 %
Inclusión en los proyectos de docentes que no hacen investigación, al solo efecto del cobro del incentivo (230)	46,2 %	56,5 %
Existencia de directores «formales» que prestan el nombre para la aprobación de proyectos en los que no participan de manera real (231)	39,8 %	58,6 %

Fuente: elaboración propia

Nota: solo opciones “muy importante” e “importante”; el resto corresponde a “poco importante” e “irrelevante”.

Combinando las percepciones acerca de los efectos positivos y negativos del PI en relación con la promoción de investigadores y gru-

pos de investigación, podemos afirmar que historia es a la vez más maleable (para lo positivo) y más vulnerable (para lo negativo) al PI que física, lo que se explicaría, una vez más, por el diferente grado de profesionalización académica.

Producción en investigación: cantidad, calidad y orientación

Tanto los físicos como los historiadores consideran un efecto muy positivo o positivo del PI el aumento de la cantidad de los productos de la investigación (publicaciones y presentaciones en congresos) en el ámbito de su departamento, con mucha más fuerza en historia: esta opinión es sostenida por un 75,8 % de los historiadores y un 51,1 % de los físicos (Cuadro 7.60).

Cuadro 7.60. Efecto general del Programa de Incentivos sobre la cantidad de la producción en investigación

		Disciplina	
		Física	Historia
Cantidad de publicaciones y presentaciones a congresos de los docentes (217)	Muy positivo o positivo	51,1 %	75,8 %
	Indiferente	45,9 %	16,8 %

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, en forma análoga a lo planteado en la sección anterior, muchos críticos del PI han cuestionado la calidad de los productos de investigación que este fomenta.⁵¹ Al respecto, la opinión de nuestros encuestados tiene ciertas peculiaridades. Consultados por los efectos (en general) a nivel de su departamento, en ambas disciplinas prevalece la opción por la indiferencia en relación con la in-

⁵¹ Recordemos el testimonio citado en el capítulo anterior de una de las autoridades entrevistadas en la UNCPBA proveniente del área de ciencias sociales, que señalaba que el Programa promovió el “tiraje de papel”.

fluencia del PI sobre la calidad de la producción de los docentes (58,1 % en física y 42,6 % en historia), y la opción por los efectos negativos o muy negativos es reducida (13,2 % en física y 23,4 % en historia); pero cuando se pregunta por los efectos negativos —en este caso por la disminución de la calidad y originalidad de las publicaciones de los docentes (en favor de la cantidad)—existen diferencias muy marcadas entre física e historia: mientras que el 79,1 % de los historiadores lo consideran un efecto muy importante o importante, el 65,4 % de los físicos lo consideran poco importante o irrelevante (Cuadro 7.61).

Cuadro 7.61. Efectos del Programa de Incentivos sobre la calidad de la producción en investigación (a nivel del departamento)

		Disciplina	
		Física	Historia
Efecto sobre la calidad de la producción de los docentes (Departamento) (218)	Muy positivo o positivo	28,7 %	34,0 %
	Indiferente	58,1 %	42,6 %
	Negativo o muy negativo	13,2 %	23,4 %
Disminución de la calidad y originalidad de las publicaciones de los docentes (en favor de la cantidad) (Departamento) (225)	Muy importante o importante	34,6 %	79,1 %
	Poco importante o irrelevante	65,4 %	20,9 %

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, tal opinión fuertemente negativa por parte de los historiadores encuestados cuando se refieren al departamento, prácticamente desaparece cuando se les pregunta por la influencia del PI sobre la calidad de *su* propio trabajo y resultados en la investigación: solo el 4 % de los historiadores (y el 3,3 % de los físicos), señalan dicha influencia como negativa o muy negativa (Cuadro 7.62).

Cuadro 7.62. Efecto del Programa de Incentivos sobre la calidad de la producción en investigación (a nivel de la propia actividad)

		Disciplina	
		Física	Historia
Influencia en la calidad de su trabajo y resultados en la investigación (Actividad propia) (167)	Muy positivo o positivo	28,7 %	49,3 %
	Indiferente	68,0 %	46,7 %
	Negativo o muy negativo	3,3 %	4,0 %

Fuente: elaboración propia

Estas diferencias entre las respuestas en física y en historia están en línea, nuevamente, con la idea de una mayor vulnerabilidad frente al PI de la segunda disciplina. Analizando conjuntamente las respuestas a las tres preguntas, se ve que, ante las distintas formulaciones, el grueso de los físicos mantiene una opinión homogénea, descartando la influencia del PI —positiva o negativa— sobre la calidad de la producción en investigación propia o de sus colegas. Por el contrario, las opiniones de los historiadores resultan ambivalentes: preguntados por la influencia (en general) del PI sobre la calidad de la producción en investigación al nivel del departamento, prevalece la opción por la indiferencia acerca de esta influencia (y de las dos opciones restantes, predomina la positiva por sobre la negativa); en concordancia, preguntados por la influencia (en general) del PI en la propia actividad, hay prácticamente un empate entre la opción positiva y la indiferente, con un muy bajo porcentaje de la opción negativa.

Sorprendentemente, preguntados de manera explícita por los efectos negativos al nivel del departamento, casi un 80 % de los historiadores destacan la influencia negativa del PI sobre la calidad de la producción en investigación. Al igual que en las otras anomalías³²

³² Cada vez que nos referimos a las opiniones de nuestros encuestados como “anomalías”, obviamente no estamos afirmando que son incoherentes o incorrectas, sino que nos presentan un desafío de interpretación.

identificadas más arriba en las opiniones sobre todo de los historia-dores, si bien no ausentes entre los físicos, como el desfasaje entre la conformidad con la propia categoría y la opinión sobre la adecuación de las categorías otorgadas en el propio departamento, o la percepción de incongruencias de estatus entre categoría y cargo docente mayores a las efectivamente constatadas, pensamos que cierta falta de información, el sobredimensionamiento de algunas quejas públicas y un posicionamiento ideológico-político crítico hacia el PI, pueden explicar en parte las opiniones en tensión acerca de los efectos del mismo sobre la calidad de la producción en investigación.³³

En línea con estos últimos dichos es posible analizar las opiniones sobre otro efecto negativo atribuido en la bibliografía al PI, así como a programas de estímulos similares implementados en otros países,³⁴ en cuanto a orientar la investigación hacia resultados de corto plazo, de modo de satisfacer las exigencias de productividad de estas políticas. Preguntados por la influencia del PI en su elección de los temas de investigación, la gran mayoría de los encuestados de ambas disciplinas se inclinan por la indiferencia (77 % en física y 61,8 % en

³³ También en una encuesta realizada en la UNCPBA, Sonia Araujo (2003) señala inconsistencias entre opiniones generales y acerca de la propia actividad en relación con similares efectos atribuidos al PI: “mientras el 60,3% afirma que se ha producido el ‘incremento del número de publicaciones en desmedro de su originalidad, calidad y de su carácter inédito’, y el 54,5% admite la ‘reiteración de contenidos en diferentes publicaciones’ en su área de trabajo y espacio de investigación; cuando se indaga acerca de las consecuencias en el nivel individual del programa, sólo el 6% afirma que ha provocado la ‘reiteración de los resultados de la investigación’, el 48% que esto no sucede, y el 46% que ocurre en algunas ocasiones” (p. 273).

³⁴ En la investigación ya citada realizada a partir de entrevistas a académicos de la UNAM (México) acerca de los programas de estímulos a la investigación, Díaz Barriga (1997) señala que la exigencia de productividad que estos demandan “afecta negativamente la estructura de la investigación, ya que dificulta que se puedan abordar temas significativos, importantes, que requieran de un trabajo a mediano plazo; impide asumir el riesgo de una idea audaz de la cual no necesariamente se puede estar seguro de poder dar resultados en determinado tiempo” (p. 48).

historia); pero interrogados por la influencia negativa a nivel del departamento en la orientación de las líneas de investigación, los físicos mantienen una opinión similar a la vertida sobre la influencia a nivel individual, dado que el 77,2 % considera tal influencia poco importante o irrelevante, mientras que entre los historiadores se produce (nuevamente) una discrepancia con la respuesta a la pregunta anterior, ya que la mayoría (el 52,1 %) piensa que la influencia negativa del PI sobre este punto, a nivel del departamento, es muy importante o importante (cuadros 7.63 y 7.64).

Cuadro 7.63. Efecto del Programa de Incentivos sobre la orientación de la producción en investigación (a nivel de la propia actividad)

		Disciplina	
		Física	Historia
Capacidad de elección de temáticas relevantes (165)	Muy positivo o positivo	21,3 %	31,6 %
	Indiferente	77,0 %	61,8 %

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7.64. Efecto negativo del Programa de Incentivos sobre la orientación de la producción en investigación (a nivel del departamento)

		Disciplina	
		Física	Historia
Reorientación de las líneas de investigación en función de cumplir con los requerimientos del Programa (226)	Muy importante o importante	22,8 %	52,1 %
	Poco importante o irrelevante	77,2 %	47,9 %

Fuente: elaboración propia

Medios de difusión de los resultados de la investigación: cantidad y calidad

En relación con la influencia del PI en el aumento de la cantidad de medios de difusión de los resultados de investigación (edición de libros, publicaciones periódicas y otros), consultados los encuestados en referencia a la propia actividad, en ambas disciplinas predomina muy ampliamente la opción por la indiferencia (82,6 % en Física y 71,1 % en Historia); preguntados sobre dicha influencia en el departamento, entre los físicos persiste la opción por la indiferencia en un muy alto porcentaje (77,7 %), mientras que entre los historiadores hay prácticamente un empate entre la opción por la indiferencia (44,6 %) y la consideración de la citada influencia como muy positiva o positiva (41,3 %) (Cuadro 7.65). Pensamos que esta leve diferencia se asocia al hecho de que mientras para los físicos las revistas internacionales con sede en países extranjeros son el canal privilegiado en el cual volcar su producción, en el caso de historia existe la posibilidad, por ejemplo, de que mediante un subsidio asociado a un proyecto enmarcado en el PI, los miembros de un equipo de investigación financien la edición de un libro colectivo (como vimos más arriba, los libros o capítulos de libro no son un producto usual entre los físicos).

Cuadro 7.65. Efectos del Programa de Incentivos sobre la cantidad de medios de difusión de la investigación

		Disciplina	
		Física	Historia
Obtención de canales de publicación y/o difusión (162)	Muy positivo o positivo	15,70 %	26,30 %
	Indiferente	82,60 %	71,10 %
Cantidad de medios de difusión (revistas, actas, libros, etc.) destinados a la publicación de trabajos académicos (220)	Muy positivo o positivo	18,50 %	41,30 %
	Indiferente	77,70 %	44,60 %

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, también en relación con los medios de difusión de los resultados de la investigación, en la bibliografía se ha señalado un posible efecto negativo asociado a los programas de estímulos: promover la proliferación de publicaciones de poca calidad al solo efecto de cumplir formalmente con los requisitos de producción establecidos por dichas políticas. Este efecto negativo es considerado poco importante o irrelevante por el 80,2 % de los físicos, en tanto más de la mitad de los historiadores (57,8 %) lo consideran muy importante o importante (Cuadro 7.66). Nuevamente, esta diferencia en la percepción del efecto negativo del PI sobre la calidad de los medios de difusión parecería estar asociada a un menor grado de profesionalización académica de historia frente a física, lo que la torna comparativamente más vulnerable también en este aspecto, de modo análogo a otros antes consignados. Por otra parte, también aquí observamos una brecha entre la opinión de los historiadores a nivel individual y a nivel del colectivo al que pertenecen.

Cuadro 7.66. Efecto negativo del Programa de Incentivos sobre la calidad de medios de difusión de la investigación

		Disciplina	
		Física	Historia
Proliferación de medios de difusión (revistas, actas, libros, etc.) de calidad dudosa destinados a la publicación de trabajos de los docentes-investigadores al solo efecto de mejorar su posición en el Programa (232)	Muy importante o importante	19,8 %	57,8 %
	Poco importante o irrelevante	80,2 %	42,2 %

Fuente: elaboración propia

Clima de convivencia entre los docentes-investigadores

Otra de las acusaciones que ha recibido el PI, así como las políticas de estímulos análogas en otros países latinoamericanos, ha sido la de generar un mal clima de convivencia entre los profesores, básicamente

camente por dos razones: ya cuando el PI funciona bien —se cumplen sus normas—, promovería la competencia entre los docentes para acceder a categorías más altas, que agregan un plus de prestigio y de remuneración respecto del cargo docente de base; pero sobre todo promovería un mal clima de convivencia cuando funciona mal, asignando las categorías con criterios desiguales, dadas las diferencias de juicio entre unas y otras comisiones evaluadoras, de distintas o de la misma disciplina, lo que sería percibido como injusto. En relación con lo primero, consultados sobre la influencia negativa del PI en el aumento exacerbado de la competencia entre los docentes y el deterioro de los vínculos entre ellos, en ambas disciplinas predomina su consideración como poco importante o irrelevante, con bastante fuerza en física (63,5 %), y algo menos en historia (51,1 %). Por contraste, con respecto a lo segundo, preguntados acerca del efecto negativo del PI en cuanto a generar una extendida sensación de injusticia entre los docentes en relación con la evaluación de sus antecedentes en el proceso de categorización, en ambas disciplinas —sorprendentemente para nosotros— predomina la opinión de que se trata de un efecto muy importante o importante del PI, si bien con mucha más fuerza en historia (79,1 %) que en física (55,6 %) ³⁵ (Cuadro 7.67).

³⁵ Más drásticos son los resultados (sin distinción de disciplina) relevados por Sonia Araujo (2003) en la citada encuesta realizada en la UNCPBA: “Sólo el 4,1% sostiene que [el Programa de Incentivos] es equitativo en tanto el sistema de evaluación otorga el lugar que corresponde como investigador a cada docente universitario” (p. 271).

Cuadro 7.67. Efectos generales negativos del Programa de Incentivos sobre el clima de convivencia entre los docentes-investigadores

		Disciplina	
		Física	Historia
Aumento exacerbado de la competencia entre los docentes y deterioro de los vínculos entre ellos (227)	Muy importante o importante	36,5 %	48,9 %
	Poco importante o irrelevante	63,5 %	51,1 %
Extendida sensación de injusticia entre los docentes en relación con la evaluación de sus antecedentes en el proceso de categorización (228)	Muy importante o importante	55,6 %	79,1 %
	Poco importante o irrelevante	44,4 %	20,9 %

Fuente: elaboración propia

Una vez más, pensamos que se trata de opiniones anómalas, ahora en ambas disciplinas. Por un lado, el 79,1 % de historiadores que aquí señalan la existencia de una extendida sensación de injusticia ante las categorizaciones, encaja bien (como vimos más arriba) con el 56,6 % que afirmaba que la mitad o menos de la mitad de las categorías habían sido asignadas en forma adecuada en su departamento, pero no con el 84,6 % que sostenía que obtuvo la categoría esperada. Por el otro, el 55,6 % de físicos que aquí destacan la citada sensación de injusticia ante las categorizaciones (“en el ámbito de su departamento”, precisaba la pregunta), no encaja bien ni con el 66,3 % que afirmaba que casi todas o más de la mitad de las categorías en su departamento habían sido asignadas en forma adecuada, ni con el 85,8 % que sostenía que obtuvo la categoría esperada. Parece razonable pensar que en ninguna de estas disciplinas, de fuerte instalación y tradición académica, la categorización ha sido generalizadamente inadecuada, pero en ambas, como mencionaban varios físicos e historiadores entrevistados (cuyos testimonios fueron con-

signados en el capítulo anterior), cada momento de categorización causó bastante revuelo. Quizá nuestros entrevistados se están expresando sobre cierto malestar general acerca de la categorización, yendo en parte más allá de las propias disciplinas, ambas académicamente consolidadas.

Otras actividades académicas: docencia y extensión

Como ya dijimos, más allá de su nombre oficial, que hace referencia a los docentes-investigadores, parece resultar claro, al menos para nuestros encuestados, que el foco del PI es la investigación. En este sentido, en la bibliografía, pero también en varios testimonios volcados en el capítulo anterior, se ha señalado que un efecto del PI habría sido el de promover en los docentes la concentración en las actividades de investigación, en detrimento de las otras dos tareas sustantivas asignadas a las universidades públicas, la enseñanza y la extensión o la vinculación con el medio social en el que la universidad está inserta.

Consultados acerca de la influencia (en general o negativa) del PI sobre las actividades de enseñanza y la atención de alumnos, tanto a nivel individual como a nivel del departamento en ambas disciplinas prevalece la opinión de que tal influencia es indiferente, poco importante o irrelevante, con más fuerza en física que en historia (Cuadro 7.68).

Cuadro 7.68. Efectos del Programa de Incentivos sobre la docencia universitaria

		Disciplina	
		Física	Historia
Posibilidad de dedicación a la actividad docente (169)	Muy positivo o positivo	22,3 %	31,6 %
	Indiferente	67,8 %	60,5 %
Renovación de los contenidos de la enseñanza (170)	Muy positivo o positivo	19,7 %	36,8 %
	Indiferente	74,6 %	56,6 %
Descuido de las actividades de enseñanza (222)	Muy importante o importante	23,1 %	37,0 %
	Poco importante o irrelevante	76,9 %	63,0 %
Disminución del tiempo dedicado a la atención de alumnos (223)	Muy importante o importante	26,7 %	39,6 %
	Poco importante o irrelevante	73,3 %	60,4 %

Fuente: elaboración propia

Análogamente, preguntados sobre la influencia en general del PI en la posibilidad de dedicarse a la extensión, y sobre el descuido de dichas actividades, también en ambas disciplinas predomina la opinión de que tal influencia es indiferente, poco importante o irrelevante, otra vez con más fuerza en física que en historia (Cuadro 7.69).

Cuadro 7.69. Efectos del Programa de Incentivos sobre la extensión universitaria

		Disciplina	
		Física	Historia
Posibilidad de dedicación a las actividades de extensión (171)	Muy positivo o positivo	22,1 %	23,0 %
	Indiferente	70,5 %	64,9 %
Descuido de las actividades de extensión universitaria (224)	Muy importante o importante	15,6 %	35,5 %
	Poco importante o irrelevante	84,4 %	64,5 %

Fuente: elaboración propia

Estas respuestas estarían indicando que el PI, por sí mismo, no ha tenido influencia positiva o negativa sobre la docencia y la extensión (otra cosa es si en la vida académica en general, con independencia del PI, la dedicación a la investigación trae aparejado el descuido de las otras actividades).

Balances

Consignamos finalmente dos preguntas de balance, una de las cuales ofrece resultados que nos resultaron inesperados.

Por un lado, en un primer balance, más de la mitad de los encuestados en física y en historia suscribe la siguiente afirmación: “En una medida u otra el Programa fue una forma de respuesta a una situación más o menos prolongada de estancamiento académico en la Universidad” (pregunta 212, cuadro 7.70). Los porcentajes que respaldan esta afirmación parecen encajar bastante bien con las opiniones moderadamente positivas que hemos mencionado a lo largo del capítulo: si bien no muestran un gran entusiasmo hacia el PI, lo consideran una suerte de paliativo ante una situación poco floreciente de la universidad.

Cuadro 7.70. Balance 1 acerca del Programa de Incentivos

		Disciplina	
		Física	Historia
En una medida u otra el PI fue una forma de respuesta a una situación más o menos prolongada de estancamiento académico en la Universidad (212)	Muy de acuerdo o de acuerdo	58,6 %	56,6 %
	En desacuerdo o muy en desacuerdo	41,4 %	43,4 %

Fuente: elaboración propia

Por el otro, en un segundo balance, más del 60 % de los encuestados en física, y más del 50 % en historia, suscribe la siguiente afirmación: “Más allá de sus objetivos declarados, el balance final del Pro-

grama es sin duda negativo; sus fondos debieran reorientarse a una mejora salarial” (pregunta 213, en Cuadro 7.71).

Cuadro 7.71. Balance 2 acerca del Programa de Incentivos

		Disciplina	
		Física	Historia
Más allá de sus objetivos declarados, el balance final del PI es sin duda negativo; sus fondos debieran reorientarse a una mejora salarial (213)	Muy de acuerdo o de acuerdo	61,2 %	52,1 %
	En desacuerdo o muy en desacuerdo	38,8 %	47,9 %

Fuente: elaboración propia

A diferencia de la pregunta anterior, pensamos que la adhesión a este severo balance acerca del PI por parte de nuestros encuestados, no resultaría consistente con el resto de las opiniones más favorables formuladas sobre el mismo. Asumimos que la redacción de la pregunta es, como mínimo, poco feliz, dado que obliga al encuestado a contestar por sí o por no ante dos afirmaciones yuxtapuestas: quien quiera enfatizar la necesidad de una mejora salarial (al momento de realizarse las encuestas los salarios universitarios aún no habían tenido la recuperación que consiguieron pocos años después), puede verse llevado a suscribir, de manera colateral, el balance negativo sobre el PI. Pero debemos dar crédito similar a esta y a las anteriores respuestas: en conjunto parecen mostrar ciertos reconocimientos al PI por parte de los docentes encuestados, pero no una gran adhesión al mismo.

Para concluir el análisis de esta compleja pregunta, exploramos en cuáles encuestados está más y menos extendida la idea de un balance negativo, según dos criterios que consideramos hipotéticamente relevantes, además de la disciplina: la categoría en el PI y el tipo de docente / investigador. En el Cuadro 7.72 podemos observar que el 61,2 % que en física suscribe el balance negativo, contiene en su interior dos grupos bastante por encima de ese promedio: investigadores CO-

NICET o CICPBA (69 %) y docentes con las categorías III, IV o V (69,2 %); por debajo del promedio, más benévolo entre los físicos son los becarios (40 %) y quienes tienen categorías I o II (43,9 %). En el caso de historia, el 52,1 % que respalda el balance negativo contiene en su interior dos grupos que lo suscriben con bastante más fuerza, distintos a los observados en física: los docentes-investigadores exclusivos (61,5 %) y los becarios (72,7 %); y son más benévolo que el promedio los investigadores CONICET o CICPBA (47,4 %) y los categorizados I o II (46,7 %). No encontramos en estos datos un patrón claro, salvo una constatación algo obvia: en ambas disciplinas, quienes obtuvieron las categorías I o II están entre los que menos suscriben el balance negativo sobre el Programa de Incentivos.³⁶

Cuadro 7.72. Balance 2 acerca del Programa de Incentivos según grupos seleccionados (opciones “muy de acuerdo” o “de acuerdo” sumadas)*

	Disciplina	
	Física	Historia
Todos	61,2 %	52,1 %
Investigador CONICET o CICPBA	69,0 %	47,4 %
Docente-investigador exclusivo	57,1 %	61,5 %
Becario	40,0 %	72,7 %
Categorías I o II	43,9 %	46,7 %
Categorías III, IV o V	69,2 %	53,2 %

Fuente: elaboración propia

³⁶ En línea con esta idea de que los más beneficiados por el PI son quienes más rechazan el balance negativo, al desagregar según cada categoría se puede observar que el grupo que más lo suscribe es el de los físicos categorizados III (77,1 %, frente al promedio de 61,2 %), que no habrían ingresado a la élite (I y II); pero esta importante diferencia no se da en la misma medida en la otra disciplina, ya que no se constata entre los categorizados III en Historia (56,7 %, frente al promedio de 52,1 %).

* “Más allá de sus objetivos declarados, el balance final del PI es sin duda negativo; sus fondos debieran reorientarse a una mejora salarial” (pregunta 213).

Síntesis comparativa: el Programa de Incentivos y la profesión académica en la base del sistema a partir del análisis de dos disciplinas (física e historia)

A continuación, presentamos una síntesis comparativa de los principales resultados de la encuesta realizada a físicos e historiadores, haciendo foco en tres ejes. En primer lugar, repasaremos algunas dimensiones de la heterogeneidad de la profesión académica que muestran los departamentos de física e historia incluidos en la encuesta, contextualizándola a partir de información acerca de otras disciplinas universitarias; luego prestaremos atención a la heterogeneidad de la profesión académica en el interior de cada una de estas disciplinas, según aspectos destacados de la situación laboral de los docentes. En segundo lugar, retomaremos las opiniones de nuestros encuestados sobre los criterios y procedimientos de evaluación en las dos carreras en las que participan: la carrera docente a la que ingresaron a partir de la obtención de un cargo docente y las posteriores promociones, y la carrera creada por las categorías del Programa de Incentivos. Finalmente, volveremos sobre un tema ya abordado en el capítulo anterior a través de la mirada de las autoridades universitarias: los efectos del PI sobre distintos aspectos de la vida académica, pero ahora a partir de las opiniones de los académicos de dos disciplinas en la base del sistema de educación superior.

En relación con el análisis realizado de las opiniones de nuestros encuestados, cabe explicitar un aspecto particular del enfoque adoptado. Sin pretender enmendar sus puntos de vista, cuando resultó posible tratamos de triangular la información declarada, ya fuera chequeando la coherencia entre diversas opiniones, ya fuera testeando su adecuación a la realidad cuando la disponibilidad de datos adicionales

lo permitía. Esta triangulación nos llevó a identificar ciertas anomalías que intentamos explicar —ciertamente de manera conjetural y necesitada de comprobaciones adicionales—, a partir tanto de factores objetivos, como el grado de profesionalización académica (sobre todo cuando la anomalía se daba en historia y no en física), como de factores subjetivos, tales como información contextual incompleta, la atribución a la propia disciplina de fallas que se dan en otras áreas, o un posicionamiento ideológico-político crítico hacia el PI, y quizás hacia otras políticas universitarias asociadas. En consecuencia, podemos afirmar que las opiniones informan de manera certera sobre los opinantes, pero solo de manera imperfecta sobre el objeto de las mismas.

Heterogeneidad de la profesión académica inter e intradisciplinas

Para analizar la heterogeneidad del trabajo de docentes e investigadores de las dos disciplinas seleccionadas, entre ellas y en su interior, tomaremos como parámetro el ya varias veces mencionado modelo clásico de profesión académica sistematizado por Brunner y Flisfisch (1983). Según este modelo la profesión académica, tal como se desarrolló durante el siglo XX en los países desarrollados, se caracteriza por los siguientes rasgos básicos: la posesión de un puesto de trabajo completo en jornada y remuneración en una universidad (en nuestro caso esto puede combinarse con el CONICET o la CICPBA, en lo que hemos llamado la doble dependencia); la realización conjunta de tareas de docencia e investigación (eventualmente también extensión y gestión), con un cierto privilegio de la investigación; el control del acceso y los ascensos en los puestos de trabajo por parte de los propios académicos (mediante la evaluación por pares); la libertad (amplia, aunque no irrestricta) de definir los temas de investigación y de enseñanza —libertad de cátedra, ideología de la libertad académica—.

Caracterizaremos la situación de la profesión académica como más consolidada cuando se cumpla una mayor cantidad de los aspec-

tos mencionados, o se cumplan más acabadamente; en este sentido, el grado de profesionalización académica representa un acercamiento al modelo, entendido como un proceso. La adopción de este modelo como parámetro o punto de referencia implica una decisión metodológica que pensamos adecuada para nuestro objeto de estudio, no una opción normativa: en distintas circunstancias puede ser un objetivo privilegiar la dedicación de los docentes universitarios a la enseñanza, o contar con docentes que compartan su actividad universitaria con el ejercicio de su disciplina en organizaciones públicas o privadas (hospitales, escuelas, industrias, estudios jurídicos o contables, etc.). Pero en el caso de las dos disciplinas seleccionadas en este trabajo, física e historia (una ciencia dura-pura y una blanda-pura), y en varias otras, el acercamiento al modelo clásico ha constituido claramente una aspiración tanto de los académicos involucrados, como de los gestores de políticas: entre ellos, los impulsores del Programa de Incentivos.

Sobre el telón de fondo de un sistema universitario con alrededor de un 14 % de docentes con dedicación exclusiva, y algo menos de un 4 % de investigadores del CONICET (años 2000 a 2003), es posible afirmar que física e historia, con un 63,8 % y un 34 % de docentes con dedicación exclusiva, y un 47,8 % y un 20,4 % de docentes que son investigadores del CONICET,³⁷ respectivamente, son —al menos en nuestras muestras y al momento de la encuesta—, dos disciplinas con un importante grado de profesionalización académica. Como vimos a lo largo del capítulo, esta base estructural se acompaña en ambas disciplinas de varios de los otros rasgos distintivos del modelo clásico de profesión académica: formación de posgrado, culminada en el doctorado en muchos casos; estadías de formación y/o investigación en el extranjero; participación en proyectos de investigación y acreditación de los productos de la mis-

³⁷ Como vimos anteriormente, si se incluye a la CICPBA, el porcentaje de investigadores de un organismo C y T en física asciende al 55,8 % de nuestros encuestados en esa disciplina.

ma en medios académicos reconocidos, sobre todo vía artículos en revistas con referato, aunque también en libros; interés combinado por la enseñanza y la investigación, con predominio de esta última; a todo esto podemos agregar la fuerte inserción en el PI.

Ahora bien, las cifras estructurales mencionadas referidas al puesto de trabajo, muestran adicionalmente un diferente grado de profesionalización de ambas disciplinas. Podrían delinearse tres situaciones (apelamos aquí también a información bibliográfica citada en el capítulo, además de la encuesta): física, y muy probablemente otras ciencias exactas y naturales, con un grado máximo de profesionalización; historia, y muy probablemente algunas otras disciplinas humanísticas y sociales, con un grado medio o medio/alto; y con un grado bajo (siempre según el modelo clásico), un amplio conjunto de disciplinas en las cuales la formación para el ejercicio de una profesión por fuera de la universidad es predominante, como el derecho, las disciplinas contables y administrativas, la arquitectura, la medicina, la psicología, entre otras.

Considerando la muy fuerte afinidad con el modelo clásico de profesión académica de los criterios de evaluación valorados por el CONICET y la CICPBA, así como la relativamente importante afinidad con dichos criterios que guardan las pautas del PI (por cierto, con matices), nuestros datos nos permiten afirmar que el diferente grado de profesionalización académica de física respecto a historia explica en gran medida la mayor y mejor inserción en el CONICET y la CICPBA de la primera, medida por la proporción total de investigadores (55,8 % en física y 20,4 % en historia), así como por la mayor presencia en las categorías más altas de la carrera (27,7 % de investigadores superiores y principales en física, 9,6 % en historia); cabe señalar aquí un mecanismo de retroalimentación (o efecto Mateo): el haber tenido una fuerte presencia en el CONICET desde hace ya varias décadas, ha sido un factor de impulso a la profesionalización académica de los físicos.

Análogamente, el mayor grado de profesionalización explicaría la mayor y mejor inserción de física frente a historia en el PI, medida ya sea por la proporción de docentes categorizados (92 % en física y 78,6 % en historia), ya sea por la mayor presencia de los físicos en comparación con los historiadores en las categorías más altas (35,4 % de categorizados I o II en física, 21 % en historia). Más allá de su grado de satisfacción (dependiente de sus aspiraciones), si bien tanto físicos como historiadores se beneficiaron del PI, los primeros lo hicieron en una medida apreciablemente mayor.

Ahora bien, afinando el análisis, pudimos ver a lo largo del capítulo que también en el interior de cada una de las dos disciplinas existe heterogeneidad, medida según el lente de una tipología de docentes / investigadores que considera tanto el cargo docente con su dedicación horaria, como la pertenencia a un organismo de C y T. Observamos, por un lado, que algunas similitudes entre física e historia esconden diferencias dentro de cada una de las disciplinas; y por el otro, lo que resultó estar en correspondencia con lo anterior, que algunas diferencias entre ambas disciplinas desaparecen o se atenúan al tomar en cuenta el tipo de docente / investigador.

Así, si consideramos algunas dimensiones en las cuales las cifras de física y de historia son relativamente similares, como la participación en proyectos de investigación (92 % y 79 %, respectivamente), o la participación en el PI (88 % y 76 %), existe una gran diferencia en el interior de cada disciplina según tipo de docente / investigador: la participación entre los investigadores de un organismo de C y T y entre los docentes-investigadores exclusivos es del 95/100 % en ambas dimensiones, la de los becarios 40/55 % y la de los docentes-investigadores semiexclusivos de 70/80 %.

Por otra parte, si tomamos en cuenta la formación de posgrado medida por el doctorado (un rasgo objetivo), el interés predominante relativo en docencia o investigación (un rasgo subjetivo), o la pro-

ducción en investigación medida según el volumen y tipo de trabajos producidos (libros, capítulos, artículos, ponencias), existen diferencias entre física e historia que se modifican de diversas maneras al considerar los tipos de docente / investigador en cada una de ellas. En relación con la formación de posgrado, mientras la proporción de doctores entre los físicos es más del doble que entre los historiadores, las diferencias entre ambas disciplinas prácticamente desaparecen al considerar el tipo de docente / investigador: en ambos casos son doctores entre el 90 % y el 100 % de los investigadores CONICET o CICPBA, y entre el 42 % y el 55% de los docentes-investigadores exclusivos. Con respecto al interés relativo docencia / investigación, en ambas disciplinas, pero con más fuerza en física, predomina el interés por las dos actividades, con preeminencia de la investigación (74 % y 54%); ahora bien, al considerar el tipo de docente / investigador, se observan importantes similitudes en las dos disciplinas entre los investigadores de un organismo C y T y los becarios, por un lado, entre quienes prevalece muy fuertemente el interés por las dos tareas con predominio de la investigación (entre 78 % y 92%), en tanto por el otro, los docentes-investigadores exclusivos de ambas disciplinas muestran un virtual empate entre quienes manifiestan su interés por las dos tareas, con predominio de la investigación o de la docencia (entre 48 % y 52%).

Por último, en cuanto a la productividad en investigación —medida por el promedio anual de productos por investigador—, donde las diferencias entre ambas disciplinas probablemente sean más bien un asunto epistemológico que de desarrollo de la disciplina (¿cómo determinar qué vale más, si varios artículos en física o un libro en historia?), entre los docentes / investigadores del mismo tipo se observa la siguiente similitud en ambas disciplinas: los investigadores CONICET o CICPBA son más productivos que los docentes-investigadores exclusivos y que los becarios (entre estos dos últimos grupos la comparación es ambivalente).

En síntesis, en la comprensión de la heterogeneidad de la profesión académica en nuestras universidades, a las diferencias en el grado de profesionalización entre disciplinas (en el sentido del modelo clásico) debemos sumar las diferencias en el tipo de docente / investigador en el interior de las mismas; este último criterio puede ser más relevante que el primero en diversos aspectos. Si nos concentramos en la cúspide de la profesión académica, su ejercicio por parte de los investigadores CONICET o CICPBA guarda múltiples similitudes en las dos disciplinas seleccionadas (y en otras, podemos conjeturar),³⁸ así como con el modelo clásico de profesión académica. Inmediatamente por debajo de esa cúspide, los docentes-investigadores exclusivos tienen importantes semejanzas en ambas disciplinas, y encarnan en forma algo más imperfecta el citado modelo. La situación de los becarios (típicamente transitoria) presenta ciertas ambivalencias; y en cuanto a los docentes-investigadores semiexclusivos y simples — la gran mayoría de nuestros docentes universitarios, fuera de las dos disciplinas seleccionadas, y algunas más—, el modelo clásico ciertamente no los caracteriza, aunque conserve influencia aspiracional.

Opiniones de físicos e historiadores acerca de su participación en el Programa de Incentivos y comparación con la carrera docente

El conjunto de los docentes universitarios argentinos tiene ante sí básicamente tres carreras académicas (dejamos fuera el ejercicio profesional extraacadémico): todos transitan la carrera docente, con sus cargos de auxiliares y profesores; un sector muy reducido (3-5 %, para

³⁸ Beigel (2019) destaca ciertas disciplinas del área de las ciencias sociales y humanas con un comportamiento bastante similar a las ciencias exactas y naturales, lo que desde nuestro punto de vista podríamos considerar un grado relativamente alto de profesionalización según el modelo clásico: “Las disciplinas que se caracterizan por un nivel más alto de artículos sobre libros son aquellas que además son las más productivas (cuantitativamente) como la Arqueología, la Psicología y la Lingüística” (p. 100).

los años aquí analizados) recorre en paralelo la jerarquía de la carrera de investigador del CONICET o de la CICPBA; y una proporción del 15-20 % (que incluye a los miembros de CONICET y CICPBA) recorre las categorías de docente investigador definidas en el Programa de Incentivos, que definen una carrera en un sentido amplio, dado su ordenamiento jerárquico, la estipulación de requisitos para el acceso a cada categoría, así como obligaciones y derechos atribuidos a las mismas (y un plus salarial importante durante los primeros años de implementación del PI).

Considerando la carrera en el PI, pensamos que el importante grado de profesionalización académica (en el sentido del modelo clásico) de las dos disciplinas seleccionadas, física e historia, permite explicar parte de los datos presentados en relación con la asignación de categorías: por un lado, el reducido porcentaje de docentes afectados a la baja por la revisión de categorías llevada adelante en 1995 por la SPU en conjunto con el CIN (11/12 %), en comparación con el promedio nacional (50 %); por el otro, la muy elevada proporción que afirma haber obtenido la categoría esperada (85 %). Ahora bien, el hecho de que la apreciación positiva de los físicos acerca de la propia categoría disminuya (al 66 %) cuando se les pregunta por el departamento al que pertenecen; y que, ante la misma pregunta, los historiadores inviertan el sentido de su apreciación, considerando la mayoría de ellos (57 %) adecuadamente asignadas solo la mitad o menos de las categorías en su departamento, son parte de las anomalías antes mencionadas.

Puestas en comparación la carrera en el PI y la carrera docente, una proporción muy alta (70-75 %) de los docentes encuestados de ambas disciplinas considera importante para el fortalecimiento de la vida académica una combinación de ambas. Consultados acerca de cuál de las dos carreras ofrece mayores posibilidades de movilidad ascendente, en el conjunto de los historiadores prevalece la opción por la carrera docente, en tanto entre los físicos hay un empate en

las preferencias; pensamos que estas diferencias pueden explicarse por el mayor grado de profesionalización académica de física. Ahora bien, como en varias otras dimensiones, estas diferencias globales encubren similitudes entre tipos de académicos: en ambas disciplinas los investigadores CONICET o CICPBA prefieren la carrera en el PI en cuanto a posibilidades de ascenso, en tanto en ambas disciplinas los docentes-investigadores exclusivos prefieren en este aspecto la carrera docente.

Vista la carrera en el PI como una carrera básicamente de investigador, se la percibe de más fácil tránsito para los miembros de CONICET o CICPBA, mientras que quienes no pertenecen a estos organismos, sobrecargados muchas veces por las tareas docentes y de gestión, se verían más tensionados por los criterios de evaluación de dicha carrera.

Estas tensiones provocadas por el PI en muchos docentes universitarios han sido consideradas generadoras de incongruencias de estatus, manifiestas en la ocupación de lugares disímiles en las jerarquías de la carrera docente y de la carrera en el PI. Según los datos que presentamos en el capítulo, en ninguna de nuestras dos disciplinas hay fuertes o extendidas incongruencias de estatus, lo cual es refrendado por el conjunto de los encuestados cuando se refiere al propio lugar ocupado en ambas jerarquías. Ahora bien, acá también se observa una anomalía entre los historiadores cuando se pasa a la opinión sobre el departamento en el que trabajan: una parte importante considera frecuentes ciertas incongruencias de estatus entre cargo docente y categoría en el PI mientras que las percepciones de los físicos se ajustan bastante más a la realidad de su disciplina.

En cuanto a la percepción comparada de criterios de evaluación en las dos carreras, existe una coincidencia global entre físicos e historiadores en que los concursos son mejores al ponderar la docencia, en tanto el PI es mejor al ponderar la investigación (ambas opiniones

son afirmadas con moderación por los físicos, y con más fuerza por los historiadores). Y en cuanto a los procedimientos, resultan ilustrativas las respuestas de los encuestados sobre dos cuestiones en las cuales prevalece la opinión de que los concursos son mejores que el PI: en la fundamentación de las evaluaciones (50 % en física y 70 % en historia) y en la publicidad de los dictámenes (algo menos del 50 % en física y más del 60 % en historia). Si bien la comparación puede parecer injusta para el PI, que en un período limitado debe categorizar simultáneamente a miles de docentes (en comparación con los números acotados de cualquier concurso docente), pareciera que los procedimientos de evaluación en las categorizaciones son un punto débil del PI respecto de su legitimidad ante los docentes.

Efectos del Programa de Incentivos según las opiniones de físicos e historiadores

Como vimos antes en este trabajo, las autoridades del PI a nivel nacional, y también autoridades de las tres universidades seleccionadas, han hecho hincapié en un conjunto de efectos positivos del mismo sobre la vida académica: aumento del número de docentes universitarios que realizan tareas de investigación, conformación de grupos, acercamiento de los investigadores de CONICET y CICPBA a la universidad, aumento del número de publicaciones y presentaciones en congresos, entre otros (ver, por ejemplo, Palacios y Curti, 1998).

Por otro lado, como también vimos, parte importante de la bibliografía acerca del PI (y respecto de programas de estímulos análogos en otros países) ha señalado, además de estos y otros efectos positivos, numerosos efectos negativos, entre ellos: invención de investigadores y de grupos de investigación irreales al solo efecto del cobro del incentivo; reorientación de las actividades académicas en función de obtener resultados medibles para el PI; descuido de las actividades de enseñanza y de extensión en favor de la investigación; desvirtuación del contenido y/o la orientación de la investigación en ciertas

disciplinas; realización de artilugios para mejorar el propio *curriculum vitae*; baja de la calidad de la producción en investigación con el fin de cumplir con los requisitos del PI, manifiesta en publicaciones cortas y rápidas aunque poco relevantes, publicaciones refritadas y/o duplicadas, o publicaciones colectivas con autores fantasmas; proliferación de medios de difusión de la producción académica de calidad dudosa; mal clima entre los docentes, manifiesto en el aumento de la competencia y la rivalidad entre ellos, y la sensación de injusticia e inequidad ante la categorización.

Dado este conjunto dispar de efectos positivos y negativos atribuidos al PI, sintetizaremos qué efectos pensamos que es razonable atribuirle en las dos disciplinas seleccionadas, física e historia, a partir de la opinión de nuestros encuestados. Como una decisión metodológica destinada a poner cierto orden en la diversidad de opiniones, consideraremos razonable afirmar la presencia de un efecto, o negarla, cuando la opinión sea suscripta por la mitad o más de nuestros encuestados —o al menos un 40 %, cuando exista más de un 10 % de diferencia con la opción siguiente—, y no haya anomalías en sus opiniones (cuando las haya, lo señalaremos específicamente). Una cuestión importante: que los entrevistados no atribuyan al PI cierto rasgo negativo como presente en la vida académica, no implica necesariamente que nieguen la existencia de dicho rasgo, sino solo que, en caso de existir, no se lo atribuirían.³⁹

Pensamos que es razonable atribuir al PI los siguientes efectos positivos en física y en historia (los porcentajes se refieren a las opciones de respuesta “muy importante” o “importante”, o “muy positivo” o “positivo”):

³⁹ Como vimos en el capítulo anterior, preguntado acerca de los citados posibles efectos negativos del Programa de Incentivos, un académico entrevistado respondió que tales rasgos negativos no estaban ausentes de la vida académica, altamente competitiva, ya sea en la universidad o en el CONICET, desde antes y con independencia de la existencia del PI.

- Acceso a fondos de investigación: más del 50 % en física e historia.
- Aumento de la cantidad de investigadores: más del 55 % en física y más del 80 % en historia.
- Participación de los investigadores del CONICET en las actividades de investigación en la universidad: algo menos del 50 % en física y 60 % en historia.
- Conformación de grupos de investigación: algo menos del 50 % en física y más del 70 % en historia.
- Aumento de la cantidad de producción en investigación: más del 50 % en física y más del 75 % en historia.

Análogamente, pensamos que es razonable negar, en física y en historia, los siguientes efectos negativos atribuidos en ocasiones al PI (los porcentajes se refieren a las opciones de respuesta “poco importante” o “irrelevante”):

- Descuido de las actividades de enseñanza: más del 75 % en física y más del 60 % en historia.
- Descuido de las actividades de extensión: casi el 85 % en física y casi el 65 % en historia.
- Aumento exacerbado de la competencia entre los académicos: más del 60 % en física y más del 50 % en historia.

No obstante, corresponde realizar ciertas matizaciones. Algunos de los efectos positivos mencionados más arriba, destacados con más fuerza en historia que en física, pueden ser relativizados. Como contrapartida del incremento del número de investigadores y de la conformación de grupos de investigación, entre el 40 % y el 50 % de los físicos, y entre el 55 % y el 60 % de los historiadores señalan como efectos negativos del PI la conformación de grupos artificiales, la inclusión en ellos de docentes sin participación real, y la presencia de directores meramente formales. Pensamos que el mayor énfasis de los historiadores, tanto en

los aspectos positivos como en los negativos (o relativizadores) de estos efectos, puede explicarse por el menor grado de profesionalización académica de la disciplina, lo que torna a historia a la vez más maleable y más vulnerable que física ante la influencia del PI.

Más problemática consideramos la determinación general de los siguientes efectos negativos atribuidos en ocasiones al PI, dadas las anomalías identificadas en las opiniones sobre todo de los historiadores:

- Influencia negativa sobre la calidad de las producciones en investigación (por favorecer la mera cantidad de productos): señalada solo por el 3-4 % en ambas disciplinas cuando se refiere a las propias producciones, cuando se pregunta a nivel del departamento el 65 % de los físicos mantienen su consideración como poco importante o irrelevante, en tanto que casi el 80 % de los historiadores la revierte, mencionando tal influencia como muy importante o importante.
- Influencia negativa sobre la orientación de la investigación (selección de temáticas): señalada como indiferente por el 60-75 % en ambas disciplinas cuando se refiere a la propia actividad, cuando se pregunta a nivel del departamento el 77 % de los físicos sigue considerándola poco importante o irrelevante, en tanto que más del 50 % de los historiadores pasan a considerarla muy importante o importante.
- Proliferación de medios de difusión académica (revistas, libros) de calidad dudosa: señalada como poco importante o irrelevante por más del 80 % de los físicos, es considerada muy importante o importante por más del 55 % de los historiadores; comparando esta opinión con los dos ítems anteriores, resulta compatible en el caso de los físicos, en tanto no se compagina totalmente en el caso de los historiadores: no encaja bien con sus opiniones anteriores sobre la propia actividad, aunque sí a nivel del departamento.

Finalmente, acerca del siguiente efecto negativo del PI hay coincidencia mayoritaria entre físicos e historiadores, por lo que parecería en principio razonable afirmar su presencia: más del 55 % de los físicos y casi el 80 % de los historiadores atribuyen al PI generar “una extendida sensación de injusticia entre los docentes en relación con la evaluación de sus antecedentes en el proceso de categorización”. Aunque esta opinión no encaja bien con el alto grado de acuerdo con la propia categoría manifestado en ambas disciplinas, pensamos que está testimoniando el difundido malestar que acompañó a los procesos de categorización en 1994-1995, cuando el PI era una absoluta novedad, y en 1998, cuando hubo un cambio importante en la normativa. Dos salvedades: restaría relevar las opiniones en otras disciplinas, para ponderar cuán extendido puede haber estado ese malestar, testimoniado por físicos e historiadores, pero no experimentado en forma personal; restaría analizar si tal malestar aumentó, persistió o se atenuó en categorizaciones posteriores.

Capítulo 8

Conclusiones

En este capítulo presentaremos de manera estilizada las conclusiones que pensamos se pueden extraer de la información analizada a lo largo del trabajo, basada en documentación, entrevistas y encuestas, así como en el diálogo con bibliografía referida al Programa de Incentivos (PI), tanto aquellas a las que les otorgamos una mayor probabilidad, como otras más conjeturales. Las organizaremos en tres secciones: una referida a las interacciones durante la implementación (con foco en la primera década), otra acerca de los principales efectos, y finalmente una reflexión sobre el significado global del PI.

Interacciones durante la primera década de implementación del Programa de Incentivos

Los intereses diversos de los distintos actores universitarios involucrados por el PI se plasmaron en acciones e interacciones algunas veces cooperativas y otras veces conflictivas, incluyendo al Estado (vía la SPU) entre tales actores. Estos impulsaron sus intereses a través de acciones individuales y colectivas, conformando coaliciones entre ellos, como resultado de lo cual, previsiblemente, obtuvieron algo menos de lo que pretendían. Repasaremos estilizadamente el desarrollo de dichas interacciones, detalladas a lo largo del trabajo, tomando como eje la distinción entre niveles de autoridad de Burton Clark: superestructura, estructura intermedia y base, y poniendo el

foco en el proceso de implementación que va de 1993 a 1999 —la fase más activa de la política— en comparación con una posterior fase de mantenimiento.

Desde la superestructura del sistema universitario, mediante el PI la SPU intentó básicamente fortalecer la investigación en las universidades, asignando un plus salarial (el incentivo) y un reconocimiento de prestigio diferencial (la categoría) a dos tipos de actores: por un lado, a los docentes con dedicación exclusiva que se avinieran a adoptar los valores y las prácticas de los investigadores (según el modelo del CONICET, o una aproximación al mismo); por el otro, a los investigadores del CONICET que estuviesen dispuestos a incrementar su presencia en la enseñanza de grado y en la formación de discípulos.

Apelando a un modo de financiamiento característico del Estado evaluador, creó un fondo específico y dictó una normativa que involucraba fuertemente a las universidades en la implementación de la política, a cuyo cargo quedaba el desarrollo y la ejecución de un complejo sistema de evaluación de personas y proyectos. Para montar inicialmente este sistema de evaluación se recurriría básicamente a los investigadores probados, los del CONICET, que obtenían su categoría en forma automática en la normativa inicial.

Luego de un par de años durante los cuales el gobierno justicialista instalado en 1989 se había enfrentado fuertemente con las universidades en el plano discursivo, sin concretar efectivas políticas agresivas, en ocasión del PI (y también de otras políticas, como la de evaluación institucional) la SPU adoptó un modelo de implementación incremental y negociado, impulsando en un principio medidas de máxima según sus objetivos, e introduciendo posteriores flexibilizaciones cuando surgían resistencias de actores relevantes.

En la SPU había conciencia de que, en la puesta en marcha del PI, con los fondos adicionales que aportaba, contaba con aliados en las universidades, tanto entre sus autoridades como en al menos un sector

de los académicos de la base, el más ligado a la investigación. El propio responsable de la SPU explicó el PI en varias universidades, y borradores del mismo fueron discutidos entre los secretarios de Ciencia y Técnica de las universidades nacionales antes de su aprobación, proceso que culminó con una declaración oficial del CIN en apoyo de su creación.

Los años que transcurren entre 1993 y 1999 son un laboratorio privilegiado para observar el proceso de implementación del PI como un claro ejemplo del carácter cíclico de las políticas públicas, a partir de los aprendizajes desarrollados por la SPU. Esta Secretaría vio con alarma que el diseño original —que estableció que la categorización quedara en manos de cada universidad y no definió requisitos en cuanto a dedicación en el cargo docente— permitió que se sumara al PI una cantidad de docentes con no demasiados antecedentes en investigación, que sin embargo habían obtenido las categorías más altas, así como docentes con dedicaciones semiexclusivas o aun simples, que no contaban en consecuencia con sólidas posibilidades materiales de realizar investigación, pero cuya inclusión en equipos y proyectos les permitía incrementar en algo sus módicos sueldos.

En solitario en 1994, y en conjunto con el CIN en 1995, la SPU intentó homogeneizar la asignación de las dos categorías más altas —la A y la B, correspondientes a los docentes a cuyo cargo está todo el sistema de evaluación del PI—, pero la disparidad de puntos de vista entre los actores participantes (entre las universidades, y entre los académicos evaluadores y evaluados), se plasmó en interminables recursos administrativos y judiciales, que tornaron infructuosos los intentos de homogeneización. A partir de este aprendizaje, la SPU decidió relanzar el PI diseñando una nueva normativa, para lo cual buscó la aprobación en 1996 del Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), un organismo consultivo compuesto por destacados científicos y académicos; y si bien no le otorgó participación a las universidades en el diseño (lo que motivó sus quejas), el cual, entre otras

disposiciones, nacionalizaba la asignación de las categorías más altas y excluía a los docentes con dedicación simple, le cedió al CIN el comando del proceso de categorización iniciado en 1998; proceso que, no obstante, también generó no pocos reclamos.

En la estructura intermedia del sistema, las instituciones universitarias, reunidas en el CIN en torno a acuerdos mínimos —como el veto a la revisión de categorías en 1994 y 1995—el reclamo de una mayor participación relativa respecto del CONICET en los fondos para ciencia y técnica, o el veto vigente hasta 2003 al cobro del incentivo completo por parte de los investigadores del CONICET con cargo docente simple, desarrollaron por su parte políticas institucionales de investigación en sintonía con el PI.

Las universidades (al menos las incluidas en nuestro estudio) institucionalizaron como estructura organizativa de la investigación aquella que debieron montar para llevar adelante la acreditación de proyectos y la evaluación de informes requeridos por el PI, adoptando a su vez las categorías en este como los escalones de una carrera de investigador universitario, utilizables como credencial legítima para la asignación de subsidios o la dirección de becarios, entre otras actividades académicas. Más aún, en algunos casos, como el de la UNLP en 1994 al inicio del PI, hubo una sinergia especial con el mismo, que fue utilizado como una oportunidad para incrementar significativamente la cantidad de mayores dedicaciones —exclusivas y semiexclusivas—, lo que generó un fuerte impacto en facultades y disciplinas específicas que contaban con docentes en disponibilidad de realizar investigación. No obstante, en otros casos, como en el de la UNCPBA, algunas autoridades señalaron que el PI fue en cierto sentido un obstáculo para el desarrollo de políticas orientadas a la pertinencia, o a las demandas del medio.¹

¹ En el mismo sentido, García de Fanelli (2005, pp. 326-327) señala el siguiente efecto del PI: en un contexto de bajos salarios (en referencia al año 2002), las univer-

Esta utilización del PI por parte de las universidades no las involucró globalmente (fue escasa la presencia de este en los debates de los órganos colegiados de gobierno), sino que fue motorizada por las autoridades de las secretarías de Ciencia y Técnica, que además de incrementar el propio protagonismo a partir de un acrecentado ámbito de toma de decisiones en materia de evaluación, así como en la asignación de recursos (de manera más o menos directa, y variable según las universidades, con el citado caso de la UNLP como un ejemplo extremo), actuaron como voceras del sector de académicos interesados en la investigación, que a partir del PI se pobló de advenedizos desde la perspectiva de muchos investigadores del CONICET, interlocutores hasta entonces hegemónicos de tales autoridades universitarias.

Las políticas impulsadas por estas autoridades (al menos en las universidades analizadas), presuponían una versión atemperada del modelo clásico de profesión académica (Brunner y Flisfisch, 1983), similar al presupuesto por el PI, que implicaba más flexibilidades que las que tiene el CONICET al evaluar investigadores; pero si bien esto amplió el círculo de los académicos tradicionalmente contemplados por las autoridades universitarias de ciencia y técnica, no estaba entre sus objetivos representar al 80-85 % de los docentes alejados de las actividades de investigación.

Finalmente, en la base del sistema, entre un 15 % y un 20 % de los docentes universitarios se incorporaron al PI como categorizados o incentivados, más allá de alguna resistencia inicial (como la señalada en la UNT por un entrevistado). En mayor o menor medida, se dispusieron a liderar o incorporarse a grupos de investigación, cur-

sidades se veían presionadas por tal situación, dado que, de no aprobar un proyecto de investigación por no adecuarse a prioridades temáticas establecidas por la universidad, privaban a los docentes involucrados de una porción importante de sus ingresos como la que representaba el incentivo.

sar posgrados o dirigir estudiantes de ese nivel, presentar trabajos en congresos, y publicar (libros, artículos en revistas, material de docencia, etc.). Ahora bien, decimos que se incorporaron al PI e hicieron todo esto, pero no que lo hicieron a causa del PI (o, mejor dicho, solo a causa de este): en unas disciplinas más que en otras, pero sobre todo en las disciplinas puras (duras o blandas), y en las universidades de mayor prestigio, desde los años 60 —o al menos desde la restauración de la democracia en 1983— únicamente quien hace todo esto puede aspirar a ganar un concurso docente, obtener una renta, aumentar la dedicación, conseguir una beca o ingresar a la carrera del CONICET, siempre en el marco de una dura competencia. Pero en los años 90 este modo de ejercicio de la profesión académica se profundizó y extendió en las universidades argentinas, y el PI fue uno de los factores que influyó en esta tendencia.

Pasando de la dimensión más académica a una dimensión más política en relación con los actores en la base del sistema, podemos señalar que el sector más fuertemente involucrado con la investigación universitaria —los investigadores del CONICET y también de la CICPBA— no tuvo mayor problema en presentar ante las universidades sus credenciales y producción en materia investigadora, y como relativa novedad debieron incrementar su participación en la enseñanza de grado (con algunas quejas en este punto). Si bien habían estado en el foco de atención de la SPU al crear el PI, no contaron con un fuerte respaldo de las autoridades universitarias, ejemplo de lo cual fue su oposición a la categorización automática de dichos investigadores (como preveía el decreto inicial), o a que cobrasen el incentivo completo los investigadores con dedicación docente simple, lo que finalmente estableció la SPU en el *Manual* de 2003 —con la aceptación resignada del CIN—, luego de diez años de vigencia del PI. No obstante, aunque pudieran pensar que merecían más, estos investigadores fueron quienes mejor se insertaron en la jerarquía de categorías del

PI;² además, y no menos importante, una parte no mayoritaria, pero tampoco despreciable (algo más del 40 %, según Setcip, 2000b), poseía cargos de dedicación exclusiva, por lo que cobraban el incentivo completo desde los inicios del PI.

Un segundo grupo de actores en la base, muy numeroso, integrado por los docentes con dedicación exclusiva no pertenecientes al CONICET, fue, pensamos, el más beneficiado por el PI. No perteneciendo a la carrera de investigador del CONICET, la categoría equivalente de investigación (CEI) les permitió tener una carrera como investigadores universitarios, otorgándoles un plus de prestigio que marcaba una diferencia a igualdad de cargo docente, distinguiéndolos de la amplia masa ubicada en el 80-85 % restante (que no poseía categoría).

De manera análoga a las universidades, estos docentes hicieron uso del PI, pero además utilizaron a las propias universidades para mejorar o mantener su posición. Una prueba de esto la encontramos, nuevamente, en la categorización inicial y en el frustrado doble proceso de revisión de categorías de 1994-1995. Desde la perspectiva de la SPU, así como de algunas instituciones universitarias (entre ellas la UNLP, según entrevistas realizadas), ciertas universidades habían sido excesivamente laxas en el otorgamiento de las categorías A y B (correspondientes, en la equivalencia automática, la A a investigadores superiores y principales del CONICET, y la B a investigadores independientes y adjuntos sin director), lo que fue confirmado por académicos evaluadores convocados por la SPU en 1994, y refrendado por evaluadores convocados por las propias universidades en 1995.

En un trazo muy grueso, podemos conjeturar que las universidades que fueron laxas en el otorgamiento inicial de categorías, y que

² Entre los docentes-investigadores incluidos en nuestra encuesta (físicos e historiadores), los investigadores del CONICET alcanzaron las categorías más altas en mayor proporción que el resto. Y como vimos en el capítulo cinco, la SPU había constatado que en la categorización inicial el 80 % de dichos investigadores obtuvieron la categoría A o la B ("Participación", 1997).

obstaculizaron la efectivización de las revisiones posteriores, son aquellas en las que los docentes-investigadores con dedicación exclusiva no pertenecientes al CONICET eran proporcionalmente más relevantes; por el contrario, las universidades en las que había una fuerte presencia de investigadores del CONICET, como fue el caso de la UNLP, relativamente poco afectada por las citadas revisiones, habrían sido más severas en la categorización, dado que las comisiones evaluadoras no podían dejar de aplicar cierto rasero común a sus docentes de ambos grupos (los criterios del CONICET socializaban de algún modo a todos los investigadores de la universidad).

En cuanto al resto de los académicos, los docentes con cargo de dedicación semiexclusiva o simple en la universidad, y los becarios del CONICET o de las universidades con cargo docente, nos es más difícil identificar su capacidad de influencia: conjeturamos que la escasez de recursos de poder a su disposición los relegaba a un lugar pasivo, si bien podía ser transitorio o permanente. Por una parte, los becarios, predominantemente jóvenes, y con dedicación *full time* si se combina la beca y el cargo docente simple, ocupaban un lugar ambivalente: los largos períodos entre una y otra categorización los perjudicaban en sus oportunidades de ascenso (o de ingreso) en el PI, al no poder hacer valer la progresiva (y a veces vertiginosa) acumulación de antecedentes de muchos de ellos;³ pero los que lograban insertarse de algún modo tras la beca (ingresando a la carrera del CONICET u obteniendo un cargo de mayor dedicación en la universidad), a la larga podían capitalizar su tiempo de dedicación *full time* a la profesión académica. Por otra parte, el resto de los docentes con dedicación semiexclusiva

³ Los resultados de nuestra encuesta muestran que, tanto entre los físicos como entre los historiadores, la producción media anual en investigación de los becarios es similar a la de los investigadores del CONICET o de la CICPBA, y superior a la del otro grupo consignado, los docentes con dedicación exclusiva que no son investigadores del CONICET.

o simple que percibían el incentivo representaban un grupo más desdibujado, cuyo comportamiento es más difícil de trazar; no obstante, estimamos que sus acciones han sido poco relevantes en términos de influencia en las decisiones.

A la luz de las acciones descritas, podemos afirmar que una coalición de actores en el interior del sistema universitario fue protagonista, sostén y defensora del PI: la SPU (con más entusiasmo hasta 1999 que después), las autoridades universitarias (especialmente las del área de ciencia y técnica), y el sector de los académicos involucrado en la investigación, con participación más activa e influyente de los docentes exclusivos no-CONICET, y de los investigadores CONICET con cargos docentes exclusivos, y un acompañamiento con reservas de los investigadores del CONICET con cargos docentes de menor dedicación.

Efectos del Programa de Incentivos

Como señalamos varias veces a lo largo del trabajo, no pensamos que sea posible determinar con precisión los efectos del PI. Al tratarse de una política pública que cambia a lo largo del tiempo por las interacciones de los actores involucrados, y que se desarrolla a su vez en el contexto de otras políticas públicas, de políticas institucionales (de las universidades) y de estrategias de múltiples y diversos actores académicos, resulta sumamente difícil determinar cuáles de los cambios observados (o cuáles de las continuidades)⁴ le son atribuibles. Es por eso que, resignados a no poder ofrecer una medida cuantitativa precisa del impacto del PI, afrontamos el estudio de sus efectos a través de varios abordajes, muy conjeturales cada uno de ellos, pero que en

⁴ Por ejemplo, si hubo científicos que no emigraron del país (“fuga de cerebros”) dado el mejoramiento de sus sueldos que significó el cobro del incentivo, o si hubo académicos que continuaron dedicando tiempo a la investigación, en lugar de complementar sus ingresos dictando algún curso de posgrado adicional o realizando trabajos fuera de la universidad, gracias al cobro del incentivo.

su combinación pensamos pueden ofrecernos una imagen razonable: algunos datos estadísticos, entrevistas a autoridades universitarias diversas (de distintas universidades, de diferente nivel de gestión y de diversas disciplinas), y una encuesta a académicos de dos disciplinas distintas en muchos aspectos. Clasificaremos esos efectos en organizacionales y culturales, y combinaremos esta distinción con los niveles de autoridad del sistema (nacional, institucional y base).⁵

El principal efecto organizacional general del PI en el nivel nacional fue la creación de un sistema de información de los proyectos de investigación que se desarrollan en las universidades nacionales argentinas, junto con un sistema de información de las actividades de enseñanza de los docentes incorporados al PI.⁶ Cada año, en informes parciales o finales, reducidos o completos, con o sin documentación

⁵ Adoptando una distinción similar en tres niveles, Sarthou (2015) señala lo que habría representado el Programa en cada caso: "(...) el Programa de Incentivos creó un efecto inercial: la estructura del instrumento logró condensar el interés de sus tres actores clave: el gobierno, las universidades y los académicos. Para las autoridades gubernamentales, el programa representa un instrumento que se destaca por un bajo costo presupuestario y administrativo. Para las universidades representa, por un lado, una fuente de recursos económicos y de prestigio académico y, por otro, una fuente de herramientas de gestión de las actividades de investigación en la institución. Para los docentes-investigadores el programa constituye un aumento en sus ingresos económicos pero, fundamentalmente, representa una posición vinculada a cierto prestigio por realizar tareas de docencia e investigación en la universidad; una carta de presentación frente a espacios e instancias estrictamente universitarias" (p. 166).

⁶ García de Fanelli señala, en la misma línea: "El Programa de Incentivos constituyó un avance importante en la producción de información sobre la producción conjunta de enseñanza e investigación en las universidades. La sola existencia de esta información sobre el funcionamiento del sector universitario, contribuyó positivamente en la asignación secundaria de fondos para la ciencia y la técnica entre las universidades nacionales" (García de Fanelli, 2005, p. 330). Con un dejo de ironía, un entrevistado en la UNLP nos señaló: "El Programa de Incentivos se encuentra plenamente justificado: el haber generado una base de datos de las actividades de investigación desarrolladas en las universidades, eso solo, fue un resultado obtenido por un precio 'barato'" (exautoridad en investigación a nivel de la UNLP, 2001).

probatoria anexa, los directores de proyecto deben informar sobre la producción en investigación y en transferencia, y sobre la formación de recursos humanos, realizada por todos los miembros de su equipo, cuyo desempeño deben a su vez evaluar como satisfactorio o no. Por otra parte, cada docente participante del PI debe presentar todos los años una planilla de solicitud de incentivos, en la que declara sus actividades de enseñanza (el mínimo exigido es de 120 horas anuales frente a alumnos), planilla que ha de contar con la certificación de la Secretaría Académica de la unidad académica en la que dicta clases. Si bien nada garantiza de manera absoluta la realidad de lo declarado, el cúmulo de firmas requerido compromete a gran cantidad de actores, ante la eventualidad de una auditoría.⁷ Estos procedimientos parecen responder al apotegma de Juan Domingo Perón, aplicado a los académicos: “Los hombres son todos buenos, pero si se los controla, son mejores...” (epígrafe en Camou, 2007).

Al menos tres efectos específicos se derivan del montaje de estos sistemas de información, efectos que, si bien son importantes, solo representan una plataforma, que requiere luego ser utilizada para avanzar a partir de ella, si se esperan efectos sustantivos sobre las actividades de investigación:

- Si bien hay cierta variación según los años, cerca del 70 % de los docentes universitarios con cargos de dedicación exclusiva se incorporaron al PI, con lo cual debieron rendir cuenta no solo ante sus universidades, sino ante el Ministerio nacional, acerca de qué investigan, qué resultados produjeron, si han formado discípulos, y si dictan un mínimo de 120 anuales de clase.
- En la misma línea, al incorporarse al PI una parte muy importante de los investigadores del CONICET —cerca del 80 % según

⁷ Desde el *Manual de Procedimientos* de 1998 hasta el de 2014 la normativa del PI preveía una auditoría a nivel nacional de los informes de los proyectos, si bien, como comentamos en el capítulo cinco, tal auditoría se implementó una única vez, en 1999.

Villanueva (2002), y aproximadamente el 75 % según Palacios (2003)— se vieron emplazados a rendir cuentas del dictado de 120 anuales de clase, al menos la mitad en el grado.

- La obligación de acreditar proyectos grupales para acceder al incentivo sienta las bases para la formación de discípulos, dado que directores y dirigidos se necesitan mutuamente para conformar el grupo; sumado a esto, la valoración otorgada en la categorización a las actividades de formación de recursos humanos representa un paso más en la misma dirección. Ciertamente se trata solo de las bases, ya que, como han señalado críticos del PI, puede tratarse de grupos artificiales, formados con el único fin del cobro del incentivo.

A estos efectos organizacionales de la construcción de tales sistemas de información, cabría agregar que el PI ha generado medidas y credenciales en materia de investigación, que han sido —y son— utilizadas por otras políticas nacionales:

- asignación a cada universidad de la partida de ciencia y técnica del presupuesto nacional;
- contribución a la elaboración de indicadores de las actividades científicas y tecnológicas que permiten la comparación interanual, y la consecuente fijación de metas de desarrollo (por ejemplo, alcanzar un cierto porcentaje del presupuesto nacional destinado a ciencia y técnica), así como la comparación internacional;
- medida de la cantidad y calidad de la investigación en una universidad o carrera en el marco de las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la CONEAU;
- reconocimiento por parte del CONICET para participar en comisiones evaluadoras o dirigir becarios e investigadores en su etapa inicial (referido a quienes posean las categorías I o II);
- la participación en proyectos de investigación en el marco del PI fue utilizada como criterio para incorporarse a otras polí-

ticas universitarias, como por ejemplo el acceso a una mayor dedicación en el marco del Programa de Desarrollo de Recursos Humanos Académicos, impulsado por el Ministerio nacional en 2005 (ver la segunda sección de la Posdata).

Pasando del nivel nacional al de las universidades, el principal efecto organizacional del PI, como señalamos en el apartado anterior, ha consistido en la adopción de la estructura de proyectos y de la carrera de investigador del PI como la estructura organizativa básica de la investigación en la universidad, lo que requirió esfuerzos no menores. Decimos *básica* porque las universidades han diseñado políticas complementarias de tal estructura, como vimos en el capítulo seis: así, por ejemplo, la UNCPBA ha promovido una política específica de nucleamiento de los investigadores, y la UNT y la UNLP han generado estructuras de proyectos con exigencias menores que las del PI, como una suerte de escalón intermedio destinado a facilitar la incorporación gradual de los jóvenes investigadores a la estructura principal.⁸ Ahora bien, la adopción de esta estructura nacional también ha involucrado tensiones con otras iniciativas propias de las universidades: algunas autoridades entrevistadas en la UNCPBA y en la UNT han señalado que el PI representaba un obstáculo, al menos parcial, para definir orientaciones prioritarias en materia de investigación (en respuesta a demandas sociales) o para impulsar proyectos interdisciplinarios.

⁸ En un relevamiento que comprende 39 instituciones, Vasen (2013) ofrece un análisis de las políticas de investigación que llevan adelante las universidades nacionales. En prácticamente todas se encuentran estructuras de gestión de la investigación, otorgamiento de subsidios, becas, gestión del Programa de Incentivos. Por otra parte, algunos instrumentos están presentes solo en algunas, por ejemplo: mejora de equipamiento para la investigación; premios a la productividad científica por publicaciones, patentes o presentaciones en reuniones científicas; fondos para invitar a profesores del exterior a dar cursos en la universidad y para pasantías de alumnos en el exterior; ayuda para viajes a congresos.

Una cierta salida a estas tensiones se ha encontrado cuando otras políticas nacionales, paralelas al PI, asignaban fondos complementarios, como en el caso de los Pictos⁹ de la ANPCYT. No obstante, en ambos casos se trata de que la universidad se sume a iniciativas de alcance nacional, y si bien la proliferación de tales iniciativas les otorga mayores márgenes de maniobra, no elimina la diferencia entre disponer de fondos propios o postular a fondos externos.

Haciendo foco ahora en la base del sistema, en donde están ubicados los académicos cuya vida profesional intenta moldear el PI, consideraremos en primer lugar la índole de los efectos generales del PI, y en segundo lugar una suerte de paradoja asociada a sus efectos diferenciales.

Una primera distinción a considerar al abordarlos radica en la diferencia entre aquellos producidos sobre los comportamientos de los académicos, y los efectos que podríamos denominar culturales, los cuales conllevan la internalización de normas que otorguen mayor estabilidad a los cambios meramente conductuales. Sin duda este último tipo de efectos es el que persigue habitualmente un diseñador de políticas públicas,¹⁰ y en el lenguaje de las autoridades de la SPU du-

⁹ Los Pictos son Proyectos de Investigación Científico-Tecnológica Orientados, con temáticas definidas por la universidad en acuerdo con la ANPCYT.

¹⁰ Según señala Camou (2007), parecería que los reformadores exitosos se han allanado a reconocer una suerte de secuencia que parte de cambios iniciales de comportamiento, y que solo con el tiempo (aunque no en forma automática o espontánea) se plasman en cambios culturales: “Hasta donde alcanzo a ver, y valga como moraleja para modernizadores de todo tipo, si los procesos de transformación institucional orientados mediante políticas públicas requirieran contar de entrada, o a poco de andar, con cambios ‘profundos’ y ‘extendidos’ en la cultura de las personas, estaríamos definitivamente perdidos. Afortunadamente, muchos cambios institucionales se han dado sin que se dieran juntas esas condiciones; más bien, bastó que algunas personas (u organizaciones) funcionaran como élites modernizadoras capaces de introducir una innovación institucional, y de mantenerla en el tiempo mediante reglas creíbles y eficaces (incentivos y recursos) orientadas al cambio, para que después, y en buena medida por internalización de las nuevas reglas, es que se fue cambiando la cultura” (p. 60).

rante los años 90 (y también después) ocupó un lugar central la promoción de una “cultura de la evaluación”, lo que en el caso del PI se especificaría en la promoción de los valores que orientan la profesión académica moderna (en el sentido del que llamamos modelo clásico).

Hecha esta distinción, y retomando el inventario de acciones académicas que atribuimos a los docentes en la sección anterior, podemos afirmar con razonable certeza que el PI produjo cambios cuantitativos en los comportamientos de los docentes en materia de investigación, tales como mayor cantidad de docentes abocados a tareas investigativas, en la conformación de grupos, cursando posgrados y produciendo más publicaciones y presentaciones en congresos; sobre esto hay relativo acuerdo en la bibliografía, entre las autoridades que entrevistamos en las tres universidades seleccionadas, y entre los docentes encuestados de física e historia.

Más incierto resulta afirmar que el PI, al menos en sus primeros diez años de implementación, haya causado un cambio en la cultura académica. En parte, porque, como señalamos antes, los comportamientos mencionados les son requeridos a los docentes (al menos en ciertas áreas)¹¹ no solo por el PI, sino también por los concursos docentes, el CONICET, las becas, etc., por lo que, de existir tal cambio cultural, sería también efecto de tendencias que exceden al PI. Y en parte, por los cuestionamientos señalados al PI en la bibliografía (así como a programas de estímulos análogos en otros países), y también por algunos de nuestros entrevistados y encuestados: investigadores “colgados”, grupos artificiales, directores solo formales, proliferación de trabajos y medios de difusión académica de baja calidad, compe-

¹¹ Esta salvedad es menos necesaria en la actualidad que en los inicios del PI; así, por ejemplo, cuentan hoy con una carrera de doctorado casi todas las disciplinas (y no sólo las disciplinas) de la UNLP, entre ellas, arquitectura, trabajo social, comunicación, ingeniería, psicología, odontología, ciencias sociales o relaciones internacionales, para citar las menos obvias.

tencia desmedida entre los académicos, artilugios para “inflar” el currículum y, en el extremo, fraude, plagio y falseamiento.¹²

Reconocido el margen de incertidumbre, nos inclinamos por afirmar que el PI ha sido una pieza más —y no la menos importante—, en la generación de un cambio que llamaríamos cultural en las universidades, más que incipiente pero menos que profundo, consistente en el desarrollo y fortalecimiento de los valores que caracterizan a la profesión académica en su modelo clásico, con foco central en los de la investigación. Las autoridades universitarias entrevistadas en la UNCPBA, la UNT y la UNLP han señalado la extensión de los valores de la investigación a áreas no habituadas a los mismos, e incluso han señalado cómo la coexistencia con los investigadores del CONICET, sobre todo en los procesos iniciales de categorización, ha generado una suerte de socialización en dichos valores; en cuanto a los efectos negativos antes señalados, sin desconocerlos, los han atribuido a áreas acotadas y a momentos iniciales, señalando la modificación posterior de muchos de ellos. Por otra parte, nuestros encuestados de física e historia han dado un peso casi nulo a los citados efectos perversos del PI cuando se referían a su propia práctica, y solo en historia han suscripto algunos de ellos al referirse a los colegas en su departamento.

Pasando a la segunda cuestión, pensamos que existe una suerte de paradoja en la consideración de los efectos diferenciales del PI según el grado de profesionalización académica de las disciplinas involucradas.

Por un lado, en línea con el mertoniano efecto Mateo, parecería que el PI ha beneficiado más a las áreas más desarrolladas, tal como señalan varios analistas:

en cada universidad el avance de la función de investigación por efecto del Programa no habría hecho otra cosa que afianzar las asimetrías

¹² Los efectos negativos más extremos los tomamos de la bibliografía, pero no han sido en general ratificados por nuestros entrevistados y encuestados, como puede verse en los capítulos seis y siete.

existentes entre disciplinas, campos de aplicación y función del conocimiento (Carullo y Vaccarezza, 1997, p. 175).

Al haberse focalizado en el objetivo de la producción conjunta de enseñanza e investigación, el Programa de Incentivos ha tenido la virtud de, al menos, garantizar el fortalecimiento de esta actividad allí donde ex ante la misma ya era importante (García de Fanelli, 2005, p. 330).¹³

Ocurren fenómenos (...) que muestran cierta perversión del sistema. Por ej., el ‘efecto Mateo’: se da más a los que más ya tienen, aumentando la segmentación dentro del sistema de docentes universitarios. Como no se evalúa a grupos de investigación, o menos aún a instituciones en conjunto, cada uno queda librado a su suerte y sus personales recursos. Siendo así, una categoría 1 en el Sistema es llave para otros espacios, por ejemplo, participación en proyectos FOMECE, dirección de tesis o posibilidad de ser profesor de posgrado. Si bien este efecto es propio de la vida académica en general (allí se lo detectó inicialmente por Merton), el Sistema de Incentivos tiende a reforzarlo y agudizarlo (Follari, 1999, pp. 62-63).

Y en la misma línea, los resultados de nuestra encuesta mostraron que, cuanto mayor el grado de profesionalización académica, mayores eran las posibilidades de acceder a las categorías más altas del PI: mayores en física que en historia, y mayores entre los investigadores del CONICET que en el resto.

¹³ Complementariamente, en un análisis conjunto del Programa de Incentivos y del Fomec, con foco en los eventuales cambios producidos por estas políticas sobre las universidades, García de Fanelli (2005) señala que “las carreras más beneficiadas, tanto por el FOMECE como por el PI, fueron las relacionadas con las ciencias básicas y las ciencias agronómicas, que concentran menos del 6 % del total de los alumnos de grado de las universidades nacionales” (p. 320). La autora vincula esta asimetría con la capacidad de influencia de los académicos de las ciencias básicas en el diseño de los instrumentos de financiamiento, dada su mayor presencia en las universidades y su experiencia en la formulación de proyectos de investigación.

Pero por otro lado, entre los encuestados de historia los efectos positivos del PI eran señalados con bastante más fuerza que en física (también los negativos, por lo cual la consideramos una disciplina más maleable, y también más vulnerable), y entre las autoridades entrevistadas en las tres universidades primaba la percepción de que estos efectos positivos se habían dado fundamentalmente en áreas disciplinarias puras (duras o blandas) en las cuales existían académicos con disponibilidad para la investigación pero sin puestos en organismos de C y T, y en menor medida en las áreas previamente consolidadas en esta actividad. Asimismo, según el análisis de las acciones políticas de los distintos grupos de académicos desarrollado antes, los docentes exclusivos no CONICET parecen haber sido más exitosos en imponer sus intereses que los investigadores de dicho organismo. Coincidentemente, en un trabajo ya citado se señala:

en estas universidades [‘cosmopolitas’: antiguas, con oferta educativa amplia y fuerte tradición en la investigación diferenciada según áreas], el Programa actuó como ariete contra las murallas de la investigación consagrada o tradicional, permitiendo el ingreso de nuevos grupos sociales de la docencia universitaria (Carullo y Vaccarezza, 1997, p. 169).

Pensamos que la aparente paradoja acerca del impacto diferencial del PI se puede explicar si prestamos atención a la diferencia entre efectos absolutos y relativos. En términos absolutos, las áreas más consolidadas en la investigación, con mayor proporción de investigadores del CONICET y mayor proporción de cargos con dedicación exclusiva, recibieron un porcentaje mayor de los fondos correspondientes al incentivo económico, y sus docentes-investigadores fueron acreedores de la mayor parte de las categorías más altas. Ahora bien, en términos relativos, los efectos del PI habrían sido superiores en áreas con menor tradición en la investigación: mientras que en las áreas consolidadas los investigadores siguieron haciendo más

o menos lo que venían haciendo (mejorando un poco sus ingresos,¹⁴ y ratificando un reconocimiento que ya tenían), en las áreas menos consolidadas al menos un sector de los académicos se incorporó a “jugar el juego” de la investigación. En una versión modificada del efecto Mateo, podríamos decir que el PI les dio más a quienes más tenían, pero les dio algo a quienes no tenían (casi) nada.

El Programa de Incentivos y las carreras de investigación en las universidades nacionales

Si ampliamos la perspectiva, y adoptamos una mirada panorámica sobre la investigación en las universidades argentinas antes, durante y después del período focalizado en este trabajo, con la atención puesta en el PI, pensamos que es posible formular algunas líneas de interpretación más generales sobre las carreras de quienes hacen investigación en estas instituciones.

La investigación, entendida como la producción de nuevos conocimientos, requiere tanto recursos materiales (laboratorios, insumos, bibliotecas o centros de documentación, etc.), como recursos humanos; dentro de estos últimos, los investigadores son los protagonistas principales. Para que las tareas de investigación se desarrollen de manera profesional y no *amateur*, son necesarias retribuciones económicas que permitan a los investigadores destinar una parte sustantiva de su tiempo laboral a la investigación, complementada eventualmente con alguna dedicación (reducida) a otra tarea —por ejemplo, docencia o gestión académica o científica—, y son también necesarias instituciones que regulen y evalúen la actividad, regulación que suele incluir una carrera o escalafón. El PI contempló ambos aspectos, y estuvo en

¹⁴ Preguntado por los efectos del PI sobre las actividades académicas en su disciplina, un físico entrevistado en la UNLP, investigador del CONICET, señalaba, con algo de ironía, que este había permitido a alguna gente cambiar el auto o irse de vacaciones (naturalmente, se refería a los primeros años de implementación, cuando el incentivo representaba una proporción importante de los sueldos docentes).

relación (y a veces en tensión) con otros modos de abordarlos en la universidad argentina.

Por un lado, en cuanto a las instituciones pagadoras (todas con fondos nacionales), podemos identificar tres principales: las universidades nacionales, el CONICET, y el gobierno nacional vía la SPU o el área de ciencia y tecnología.¹⁵

En primer lugar, los cargos docentes en las universidades nacionales, fundamentalmente los de dedicación exclusiva asociados a la investigación, han sido el modo más antiguo y más extendido de financiar investigadores. Algunos hitos históricos de la dedicación exclusiva en la universidad argentina han sido el suplemento salarial obtenido por Bernardo Houssay luego de acceder por concurso al cargo de profesor titular de Fisiología en la UBA en 1919, con la condición de asumir el cargo como incompatible con otro empleo (Buch, 1996); la inclusión de un artículo en la Ley Universitaria N.º 13 031 de 1947 que establecía entre las funciones de las universidades “crear un cuerpo docente dedicado exclusivamente a la vida científica y a la enseñanza universitaria” (estableciendo una remuneración mensual de \$ 3500 para el profesor a cargo de cátedra); el incremento de dedicaciones exclusivas durante la que ha dado en llamarse “edad dorada” de la universidad argentina, entre mediados de la década de 1950 y mediados de la de 1960 (para el caso de la UBA, ver Sigal, 2002 y Bargeró, Romero y Prego, 2010).

Y más recientemente, dedicaciones exclusivas obtenidas por las universidades con base en fondos *ad hoc* otorgados por distintas instancias del Poder Ejecutivo (del sector universitario, o del sector de ciencia y tec-

¹⁵ En cuanto al papel de la investigación en las universidades privadas, y en otras organizaciones por fuera del ámbito estatal, no consideramos que sea nulo, pero sí proporcionalmente menor en Argentina; en todo caso, siendo las universidades públicas las destinatarias del Programa de Incentivos, nuestro foco estuvo necesariamente puesto en ellas. En Barsky, Corengia, Fliguer y Michelini (2016) se ofrece un panorama amplio sobre la investigación en las universidades privadas argentinas.

nología): los cargos con dedicación exclusiva asignados en el marco del Sapiu a fines de los 80; las dedicaciones exclusivas temporarias (por un plazo) que las universidades se comprometían a otorgar a los docentes que habían sido becados por el Fomec para realizar un posgrado en la segunda mitad de los 90, tornadas definitivas en 2003 mediante el Programa de Jóvenes Investigadores; los cargos previstos en el denominado “Plan Kaput” en el año 2000; el completamiento de dedicaciones exclusivas a docentes categorizados en el PI mediante el parcialmente fallido (excepto vía el Promei) Programa de Desarrollo de Recursos Humanos Académicos de 2005; el efímero Pridiun de 2017, que otorgaba dedicaciones exclusivas a becarios del CONICET evaluados favorablemente, que no accedían a la carrera del investigador por cuestiones presupuestarias.¹⁶

En segundo lugar, como vimos en el capítulo tres, desde su creación en 1958 el CONICET ha otorgado retribuciones económicas a los investigadores. Entre 1958 y 1973 el organismo concedió un estipendio renovable, adicional al sueldo percibido por el investigador en cuanto empleado de una universidad o de una institución de ciencia y tecnología, y descontable de modo de no acumular ambos ingresos por encima de cierto monto. A partir de 1973 el CONICET se convirtió en empleador y pagador del sueldo de sus investigadores, brindándoles una estabilidad laboral análoga a la del empleado público (sujeta a la aprobación de informes periódicos), y manteniendo el sistema de descuento. Como vimos en el capítulo tres, esta incorporación de los investigadores del CONICET a la administración pública ha sido objeto de cuestionamiento por parte de los gobiernos en al menos dos ocasiones: con la creación del Sapiu a finales de los 80, y con el denominado “Plan Kaput” en el año 2000,¹⁷ alegando la burocratización de

¹⁶ Todas estas medidas están comentadas en el capítulo tres o en la Posdata.

¹⁷ Del Bello (2022) emparenta ambas iniciativas: “el secretario de Ciencia y Tecnología, Dante Caputo, intentaba restaurar el SAPIU. Debíó renunciar por la oposición de los investigadores del CONICET” (p. 240).

la carrera del investigador, y propugnando la vuelta al “CONICET de Houssay” previo a 1973; en contextos de crisis económica y política, ninguna de estas iniciativas prosperó.

En tercer lugar, y más allá de las citadas transferencias realizadas a las universidades para incrementar dedicaciones en el marco de programas específicos, con el PI el Ministerio de Educación, vía la SPU, asignó de manera directa un plus salarial a los docentes universitarios que realizaban investigación. Como vimos a lo largo del trabajo, entre 1994 y 2003/2004 este plus salarial representó una proporción importante del sueldo, sobre todo para quienes tenían un cargo con dedicación exclusiva. La importante diferencia de cobro entre un docente universitario con dedicación exclusiva, y un investigador del CONICET con cargo docente de dedicación simple,¹⁸ junto con el alicaído presupuesto de dicho organismo durante esos años, dio pie a la sospecha de que el PI venía a reemplazar al CONICET. Luego de ese período el monto del incentivo fue declinando progresivamente hasta llegar a representar una proporción mínima del salario, lo cual, sumado a la revitalización posterior que experimentó el CONICET, dejó sin fundamento a la citada sospecha.

Por otro lado, en cuanto a las instituciones evaluadoras y sostenedoras de una carrera de investigación, han sido aproximadamente las mismas que las pagadoras, si bien con alguna variante que cabe resaltar: cada una de las universidades nacionales, el CONICET, y las universidades asociadas en el marco del CIN con la participación de la SPU.

En primer lugar, antes de la creación del CONICET en 1958, y antes de la implementación del Programa de Incentivos en 1993, cada universidad evaluaba a sus docentes investigadores por sí misma, en

¹⁸ Cabe recordar que recién a partir del *Manual* de 2003 se otorgó a los investigadores del CONICET con cargo docente simple el cobro del incentivo como exclusivos, a condición de cumplir ciertos requisitos certificados por la universidad.

el marco de su autonomía, mediante concursos docentes y la presentación de informes especiales en el caso de los docentes con dedicación exclusiva. La carrera de investigación era la misma que la carrera docente, y así siguió siendo para los docentes universitarios que no pertenecían al CONICET hasta la creación del PI, salvo alguna excepción.¹⁹

En segundo lugar, como vimos en el capítulo tres, desde su creación el CONICET ha sido el principal organismo de promoción de la investigación en la Argentina, y su carrera de investigación ha sido y es el mecanismo de evaluación y jerarquización específica de los investigadores, ya sea que desarrollen sus actividades en las universidades, en otros organismos de ciencia y tecnología, o en centros e institutos del CONICET en cuanto organismo ejecutor de investigación. Este rol de evaluador de los investigadores no fue puesto en cuestión en forma explícita por el Sapiu, dado que las especulaciones acerca del debilitamiento del CONICET que implicaba, se vinculaban más bien con su rol de empleador. Sí fue cuestionado por el “Plan Kaput”, al tender a la eliminación de las categorías de la carrera, restringiendo su función evaluadora solo al momento del ingreso. Y no fue puesto en entredicho, sino complementado, por el PI, con su carrera de investigador universitario basada en la categorización, a la cual pueden y deben someterse los propios investigadores del CONICET si aspiran a participar de forma plena en la investigación dentro las universidades, y a percibir el plus salarial otorgado por el PI.²⁰

¹⁹ Una excepción es la carrera del investigador científico de la Universidad Nacional de Rosario, creada en 1970 (ver <https://unr.edu.ar/consejo-de-investigaciones-unr>). Años después hubo una iniciativa análoga en la Universidad Tecnológica Nacional (ver <https://www.utn.edu.ar/index.php/es/secretaria-sctyp/investigador/carrera-investigador>).

²⁰ Como planteamos en el capítulo cuatro, en la categorización inicial en 1993/1994 los investigadores del CONICET podían optar por una categorización automática según ciertas equivalencias, pero esto dejó de ser así desde 1997. No obstante, como vimos a

En tercer lugar, finalmente, está el Programa de Incentivos, que con sus categorías “equivalentes de investigación” —según su denominación inicial— creó a partir de 1993 una carrera de investigador universitario, que por primera vez desde 1958 establecía un mecanismo nacional específico de evaluación de la investigación (o de una carrera académica integral, que la incluye como un componente fundamental) distinto al del CONICET. Al igual que en el caso de este organismo, la evaluación de la categorización desdibuja las fronteras de cada universidad, limitando en cierto sentido su autonomía; pero lo hace mediante un mecanismo en gran medida *bottom up*: un dispositivo de evaluación con protagonismo central del conjunto de las universidades agrupadas en el CIN (total al comienzo, y desde 2003 compartido con la SPU y el área gubernamental de ciencia y tecnología).

De este modo, complementando al CONICET, con el Programa de Incentivos se han consolidado dos tipos de actores universitarios con características distintivas respecto del conjunto de los docentes: por un lado, los docentes universitarios (con dedicación simple o mayor) que son investigadores del CONICET; por el otro, los docentes universitarios con dedicación exclusiva o semiexclusiva, categorizados, que realizan tareas de investigación sin pertenecer a dicho organismo.²¹ Con bastante conciencia de su posición en la estructura social universitaria, aunque sin una sólida organización formal, ambos actores han sabido defender sus respectivas carreras, haciendo llegar su punto de vista a las autoridades correspondientes. Con la casi desaparición del plus económico, resultaron esmeriladas las aristas del PI más irritativas para la tradicional concepción de las relaciones laborales en la

lo largo del trabajo, no ha sido problemático para dichos investigadores acceder a una categoría en el PI similar o superior a la que poseían en el CONICET.

²¹ Tal como vimos en el capítulo cinco, estas dos carreras son analizadas, desde perspectivas diversas, en Cruz Castro, Kreimer y Sanz Menéndez (2015), y en Beigel (2019).

universidad argentina, en cuanto pretendido instrumento del Estado evaluador y de política salarial. No obstante, esto no arrastró consigo a la categorización. Percibida en peligro luego de 1997/1998, se restableció en 2003; y vista como extinguida después de 2014/2015, y tras el fallido intento de retomarla con el SIDIUN en 2019, renació de sus cenizas cuatro años después, en 2023, con el PRINUAR (la categorización está en marcha mientras se escriben estas líneas). Algo maltrecho, después de treinta años el espectro del Programa de Incentivos aún se cierne sobre la universidad argentina.

Posdata: 2003 y después

El trabajo de campo que sustenta la investigación realizada corresponde al período 1993-2003, pero el Programa de Incentivos (PI) ha sobrevivido, no con pocos cambios, hasta hoy, 2023. En esta posdata realizaremos un breve repaso de la historia del PI desde 2003, distinguiendo aspectos de continuidad y de discontinuidad, y haciendo foco en sus dos componentes: el económico, es decir, el incentivo, y el de la carrera o jerarquía de posiciones, esto es, la categorización. Como lo hicimos en el transcurso del trabajo, esta historia requiere considerar un contexto, y por la índole de la política analizada este contexto es doble: la política universitaria del período, con especial referencia a la relación Estado y universidades, y la política científico-tecnológica, con especial referencia al CONICET.

Política universitaria pos-2003: relación Estado/universidades

A lo largo del trabajo caracterizamos la década de los 90 en materia de política universitaria en la Argentina como signada por la implantación del Estado evaluador, en cuanto nueva forma de relación entre el Estado y las universidades, marcando un fuerte contraste con el período anterior, catalogado como Estado benevolente. Los años que van de 1999 a 2001, correspondientes al gobierno de la Alianza (UCR y Frepaso), fueron un convulsionado interregno durante el cual, si bien hubo iniciativas tendientes a elaborar un diagnóstico y apuntar hacia una mayor integración del sistema de educación superior, no

llegó a plasmarse un nuevo estilo de relación entre el Estado y las universidades, inmersas estas en constantes reclamos por fondos cuyo desembolso resultaba perjudicado por la fuerte crisis económica.¹ En cambio, hay un amplio consenso entre los estudiosos sobre que a partir del año 2003 se inicia una nueva etapa de la política universitaria, que con algunos altibajos continúa hasta el día de hoy.

En materia universitaria el nuevo ciclo comienza, en sentido estricto, a comienzos de 2002, cuando tras la caída del gobierno de la Alianza se afianza la presidencia de transición del justicialista Eduardo Duhalde. En un país convulsionado, en el que todavía gran parte de las universidades estaban gobernadas por rectores radicales (sobre todo las más grandes y antiguas), el presidente Duhalde designó a cargo de la SPU a un exrector radical y miembro de la CONEAU: Juan Carlos Pugliese. Este asumió el cargo a fines de enero de 2002, con el siguiente mandato, según comentara en una entrevista realizada con posterioridad: “Duhalde me dijo: yo de universidades no sé nada y mis

¹ Dos iniciativas de política merecen destacarse en ese período, si bien quedaron truncas dada la brevedad del gobierno y el complejo contexto económico, social y político del país. Por un lado, en el primer año de gobierno, la elaboración de un documento que ponía como eje de la política la integración del conjunto del sistema de educación superior, universitario y no universitario (de ahí el cambio de nombre, durante ese período, de Secretaría de Políticas Universitarias a Secretaría de Educación Superior), titulado “Hacia un sistema integrado de educación superior en la Argentina: democratización con calidad” (septiembre de 2000), que tomaba como base un documento previo encargado a la UBA, elaborado por un equipo coordinado por Alicia Camilloni, publicado como “Diseño del Sistema de Educación Superior” (mayo de 2000). Por el otro, en el segundo año de gobierno, la creación de la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior (creada en mayo de 2001), conocida como “Comisión Juri”, por el nombre de su coordinador (Hugo Juri, exrector de la UNC y ministro de Educación durante un breve período), a la que se le encargó elaborar un diagnóstico de los principales problemas de la educación superior argentina, así como propuestas para abordarlos; habiendo convocado a gran cantidad de especialistas para la realización de informes parciales, quienes continuaron trabajando tras la caída del gobierno en diciembre de 2001, el informe completo fue publicado en 2002.

amigos en las universidades son unos sabandijas. Este es un gobierno para atajar penales todos los días, así que vos manteneme a los muchachos quietos...” (Erreguerena, 2017, p. 181). Pugliese continuó a cargo de la SPU hasta diciembre de 2005, acompañando al presidente justicialista Néstor Kirchner, quien asumió el cargo en mayo de 2003.

La política universitaria que se desarrolló a partir de 2003 tuvo dos pilares fundamentales, estrechamente vinculados: la búsqueda de consensos con las universidades con el fin de garantizar la gobernabilidad del sector, y un fuerte apoyo presupuestario (visible sobre todo a partir de 2004), que fue de la mano con una importante recomposición de los salarios universitarios. A partir de entonces la SPU estableció una relación de estrecha colaboración con el CIN, el cual se había consolidado como un actor político de peso, confrontando y negociando con la hiperactiva SPU de los 90, y resistiendo recortes presupuestarios en el período 1999-2001.²

Esta armonía entre la SPU y el CIN (y por lo tanto las universidades) fue posible porque el Poder Ejecutivo se autolimitó en cuanto a impulsar transformaciones de fondo en el sector universitario, o políticas intervencionistas que pudieran ser vistas como avasallamientos de la autonomía.³ Una muestra de esta voluntad política de

² Erreguerena (2017, pp. 166-167) señala que de 1983 a 1988 predominaron en el CIN los rectores cercanos a la UCR (reformistas), en tanto hacia 1989 quedaron conformados dos bloques que perduran hasta el día de hoy, el radical y el justicialista, que se alternan para ocupar los espacios de representación; a éstos se les sumó a mediados de la década de 2000 un tercer bloque, denominado independiente, que nuclea a rectores de distintas identidades políticas que rechazan la lógica de reparto binario de los bloques anteriores, sin que esto implique una ruptura, sino negociaciones más complejas.

³ Excepción parcial a esta orientación poco intervencionista es la política de creación de nuevas universidades públicas impulsada por el Poder Ejecutivo nacional (se creó un número muy importante de instituciones en los años posteriores a 2003), en acuerdo con gobiernos provinciales, así como con gobiernos municipales, y legisladores y agrupaciones políticas afines, que le generó al gobierno nacional tensiones con el CIN, y aun con la (su) propia SPU (cabe recordar los señalamientos de Oszlak y

no confrontar con las casas de estudio, característica de las presidencias justicialistas de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), puede verse en la permanencia de la Ley de Educación Superior,⁴ que fuera sancionada en un clima de fuerte conflictividad con las universidades en 1995, y que rigió casi sin cambios hasta octubre de 2015, a poco menos de un mes y medio del recambio presidencial, cuando el Congreso convirtió en ley la denominada Reforma Puiggrós (por el nombre de la diputada oficialista que la impulsó), una modificación importante, pero parcial, de la ley de 1995.⁵

Estudiosos de la política universitaria que se inicia en 2003 han llamado la atención sobre la existencia de una anomalía: el contraste entre la enérgica acción gubernamental en muchas áreas, incluso en la educación básica y en el sector de ciencia y tecnología (como veremos en la sección siguiente), y el escaso impulso transformador en la educación superior. Así, transcurridos los dos primeros gobiernos posteriores a 2003, Chiroleu y Iazzetta (2012) afirman: “ocho años

O'Donnell reseñados en el capítulo dos en cuanto a no considerar al Estado como una entidad monolítica en el análisis de las políticas públicas). En este sentido, Erreguerena caracteriza a la política universitaria kirchnerista como “dual”, con un componente en mayor armonía con el conjunto del sistema universitario, y otro más rupturista (2017, pp. 232-234).

⁴ En Prati (2021) abordamos la cuestión de la relación entre investigación, políticas y ley universitaria (la existente o una nueva).

⁵ Durante todo este período hubo anuncios ministeriales en cuanto a impulsar el cambio de la Ley de Educación Superior, se presentaron numerosos proyectos legislativos en ambas cámaras, hubo iniciativas de modificación tanto por parte de la SPU como del CIN (que dialogaban sobre el tema), e incluso un proyecto de modificación integral promovido por la diputada oficialista Adriana Puiggrós fue presentado en una recorrida por diversas universidades del país (la reforma parcial aprobada en 2015, tras la media sanción obtenida en 2013, fue una suerte de *second best*); pero al final siempre el Poder Ejecutivo pospuso el tema. Estos múltiples avatares de la normativa universitaria son analizados en detalle en Montenegro (2020), con base en los testimonios de los principales protagonistas (unos más visibles, otros menos).

después de iniciado este ciclo político, no deja de sorprender lo poco que se ‘governó’ en materia universitaria” (p. 28). Y en una línea similar, Suasnábar y Rovelli (2011) marcan la distancia entre un gobierno nacional que en múltiples sectores lleva adelante un neointervencionismo estatal —que lo diferencia marcadamente del gobierno de la década anterior—, y políticas de educación superior que, si bien asignan importantes recursos, expresan “una política incremental antes que global y coherente hacia el sector, hecho que si bien lo diferencia de las políticas de la década de los noventa, no alcanza a modificar aquella agenda” (p. 29).

Cabe agregar que, en ambos estudios, esta falta de audacia en la política universitaria es explicada, además de por la intención del gobierno de evitar conflictos con el sector, por cierta adaptación de los universitarios a las nuevas reglas generadas en la década anterior. Así, Suasnábar y Rovelli (2011) se refieren a la asunción por parte de los actores universitarios de los dispositivos de gobierno instalados, tales como la evaluación institucional y la acreditación de carreras (que es no solo adopción, sino también resignificación), que resultan así “cristalizados” (p. 28). Y Chiroleu y Iazzetta (2012) señalan la existencia de una asociación (dos “caras de la misma moneda”) entre la ausencia de política universitaria y la naturalización de los financiamientos complementarios introducidos en los 90, y continuados en los gobiernos Kirchner (p. 46).⁶ En ambos trabajos

⁶ En otra interpretación del nuevo período, Pérez Rasetti (2007) enfatiza el profundo cambio producido a partir de 2002/2003 en la política universitaria, el cual implicaba una concepción distinta de la relación entre el Estado y las universidades: “El Estado se hacía cargo de la función social de la educación universitaria, abandonaba el rol de evaluador descomprometido, iniciaba un diálogo con las universidades en el que la discusión de las políticas asumía a las universidades como sujeto y objeto de políticas públicas. (...) Se comenzaba a desandar la desconfianza que signó las relaciones durante el período anterior, en el que se había hecho cultura institucional la resistencia” (p. 100). E ilustra este cambio con la implementación del Promei (Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería) a partir de 2004/2005, que habría modificado

se señala la continuidad de nuestro objeto de estudio: el Programa de Incentivos.

Programa de Desarrollo de Recursos Humanos Académicos (2005)

Antes de trasladar el foco de la política universitaria a la política científico-tecnológica posterior a 2003, haremos una breve referencia a una iniciativa trunca, pero creemos que ilustrativa en su vinculación con el Programa de Incentivos. Durante el año 2005 se desarrolló en la SPU, a cargo todavía de Juan Carlos Pugliese, el denominado Programa de Desarrollo de Recursos Humanos Académicos (Pugliese, 2005).

En un contexto en el que el país procuraba salir de una profunda crisis, en el gobierno se consideraba que una herramienta fundamental para el crecimiento económico era la formación de recursos humanos de alto nivel, lo cual requería impulsar políticas articuladas entre el sector universitario y el de ciencia y tecnología. Y en el marco de ese contexto y de esas necesidades, se incluía en el diagnóstico un dato presente desde largo tiempo atrás: el bajo porcentaje de cargos docentes universitarios con dedicación exclusiva. Dada esta situación, el nuevo programa proponía una meta audaz: en los siguientes cuatro años “duplicar la cantidad de docentes con dedicación exclusiva en las universidades nacionales” (SPU, 2005).⁷

Para participar en el programa las universidades deberían formular planes plurianuales de desarrollo de recursos humanos (para

radicalmente el sentido original de la acreditación: “El Proyecto tiene características que definen la nueva concepción, apartada ya definitivamente de la que impulsaba la LES. Los fondos no son competitivos [como lo era el Fomec], no hay premios ni castigos, se asignan a todas las carreras cualquiera sea el resultado obtenido en la acreditación” (Pérez Rasetti, 2007, p. 101).

⁷ Además de la breve nota publicada por Pugliese en el diario *La Nación*, nuestra fuente es un documento de siete páginas sobre el programa que estuvo accesible en la página web del Ministerio en el año 2005.

lo cual la SPU ofrecía apoyo técnico), y tomar el compromiso de no destinar las nuevas dedicaciones exclusivas al solo dictado de clases, sino también a tareas de investigación, extensión y vinculación. Uno de los objetivos del programa,⁸ que correspondía a su primera etapa, prevista para ese año 2005 (otros objetivos se proponían a partir de 2006), era “incrementar la dedicación horaria a los docentes-investigadores categorizados del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores”.

Para cumplir este objetivo el gobierno nacional aportaría los fondos necesarios a fin de llevar a dedicaciones exclusivas las simples y semiexclusivas de los docentes categorizados,⁹ y adicionalmente destinaría fondos para asignar cargos docentes con dedicación exclusiva a becarios categorizados, y para radicar a docentes categorizados con cargo en una universidad, en otra diferente que los demande, financiando una dedicación exclusiva con cargo de profesor adjunto, así

⁸ Otra de las líneas previstas en el programa contemplaba la radicación de jóvenes investigadores posgraduados en universidades distintas a las de su formación. Y como parte de esta línea se señalaba que se daría continuidad a un programa anterior, el “Programa de Jóvenes Investigadores”, iniciado por la SPU en 2003, destinado a mantener las dedicaciones exclusivas de los exbecarios de posgrado del Fomec (disuelto durante el gobierno de la Alianza), las cuales en el contexto de las restricciones presupuestarias de los años 2001/2003 habían sido en parte discontinuadas (las becas del Fomec eran de dos años para realizar maestrías, y de cuatro años para doctorados; el compromiso de la universidad, en su contraparte de financiamiento, era garantizar al becario un cargo docente con dedicación exclusiva por un plazo igual al de la duración de la beca). Poco tiempo después estos fondos dejaron de ser parte de un programa especial de la SPU, y se incorporaron al presupuesto general de las universidades. Quien esto escribe obtuvo su mayor dedicación en el marco de estas medidas.

⁹ Esta iniciativa puede ser vista como una versión a nivel del sistema universitario en su conjunto de un programa como el Promade, implementado coyunturalmente en la UNLP en 1994, el cual comentamos en el capítulo seis; aunque de forma más ambiciosa aún, dado que todos los docentes categorizados obtendrían una dedicación exclusiva, y no solo quienes tenían las categorías más altas, A y B en 1994, I y II en 2005 (en el programa de la UNLP se ofrecía a los categorizados C y D una dedicación semiexclusiva).

como un subsidio para la radicación. En el documento del programa se consignaba que en total se completaría la dedicación exclusiva de 5074 docentes categorizados con dedicación semiexclusiva, y de 1.345 con dedicación simple, señalando que el mayor impacto se daría en las universidades más grandes: las de La Plata y de Rosario incrementarían sus dedicaciones exclusivas en más de un 60 %, la de Cuyo en más de un 50 %, y las de Córdoba y Buenos en más de un 40 %.¹⁰

Este programa, elaborado por la SPU en 2005, no fue finalmente implementado en forma integral;¹¹ si bien no podemos establecer un vínculo estricto, quizás haya influido la renuncia de su impulsor, Juan Carlos Pugliese, a fines de ese año. No obstante, nos detuvimos a comentar esta iniciativa trunca porque representa una forma parcial pero peculiar de realzar el por entonces alicaído Programa de Incentivos: no se incrementaba el monto del incentivo otorgado desde la SPU, sino que se asignaban fondos a las universidades con un destino específico, ligado a la categorización en el PI. De esta manera se tomaba una medida en línea con los objetivos iniciales del mismo —en cuanto a promover la investigación y el desarrollo de una carrera académica integrada—, pero de un modo no previsto en forma directa por el PI, esto es, transfiriendo fondos a las universidades para incrementar dedicaciones (si bien bajo ciertos requisitos).

¹⁰ Cabe agregar que el programa requería que los docentes cuya dedicación era incrementada concursaran su cargo.

¹¹ Hasta donde sabemos, la única implementación efectiva de este programa en los años posteriores se restringió al financiamiento otorgado por los programas de mejora a las carreras de grado de interés público acreditadas por la CONEAU (Promei, Pro-magro, etc.). El subproyecto de recursos humanos académicos, en el marco del Promei (ingenierías), financiaba la ampliación a dedicación exclusiva de los cargos de docentes categorizados, y la radicación de docentes posgraduados. Para el período 2005-2008 (plazo de desarrollo de los proyectos presentados en la convocatoria del Promei), se aprobaron 1488 aumentos de dedicación y radicaciones de docentes (Anuario de Estadísticas Universitarias de la SPU, 2005).

Decimos “en forma directa”, ya que los impulsores del PI habían esperado que las universidades reasignaran sus recursos de modo de incrementar las dedicaciones exclusivas (captando así más fondos vía incentivos), pero las múltiples demandas a las que debían dar respuesta las instituciones universitarias no las llevaron a optar por este camino, como muestra el casi constante porcentaje de dedicaciones exclusivas en los últimos treinta años, oscilando alrededor del 10/13 %. Como veremos en la sección siguiente, el principal camino elegido por el gobierno nacional para promover el desarrollo de recursos humanos dedicados a la investigación fue otro: concentrar los fondos en el CONICET, lo que ciertamente habría de impactar en las actividades de investigación realizadas en las universidades, pero a través de una agencia sobre la que estas no tenían control directo.

Política científico-tecnológica pos-2003: el CONICET

Como vimos a lo largo del trabajo, el Programa de Incentivos ha sido y es tanto un componente de la política universitaria, como de la política científico-tecnológica; y en materia de recursos humanos el CONICET ha sido el principal punto de contacto.

Existen similitudes entre la política universitaria y la política científico-tecnológica implementadas a partir de 2003, en cuanto a combinar continuidades y cambios respecto de la etapa previa. Por un lado, se continuaron y retomaron iniciativas de la década anterior, como el papel de la ANPCYT en el financiamiento de la investigación, o la elaboración de planes estratégicos; o se las potenció con medidas como el paso de la Secretaría a cargo del sector al rango de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007 (Gordon, 2011).¹² Pero por el otro lado, hubo cambios: un fuerte incremento

¹² Dentro de las continuidades, Gordon (2011) destaca una asignatura pendiente: el no establecimiento de prioridades temáticas significativas en la investigación. Una mirada más positiva (unos años posterior), identifica cierta priorización en la agenda de investigación en los planes estratégicos elaborados por el gobierno, y en algunas

presupuestario, y una relación más armónica entre la Secretaría de Ciencia y Tecnología (y luego el Ministerio), el CONICET y las universidades (Albornoz y Gordon, 2011; Unzué y Emiliozzi, 2017).¹³

Pero lo que más se destaca en esta área en el período que se inicia en 2003 es el lugar de privilegio asignado al CONICET: hubo un número muy importante de becas otorgadas, y consecuentemente de nuevos doctores, así como un fuerte incremento de la cantidad de ingresos de jóvenes formados a la carrera del investigador.¹⁴ En el Cuadro P.1 presentamos algunas cifras de investigadores y becarios del CONICET, y de cargos docentes con dedicación exclusiva, haciendo foco en la década comprendida en este trabajo y en las dos posteriores.

convocatorias a subsidios implementadas por la ANPCYT y por el CONICET, que son a su vez tomadas en cuenta en el financiamiento a la investigación otorgado por algunas universidades (Rovelli, 2017; Unzué y Rovelli, 2017).

¹³ La Secretaría de Ciencia y Tecnología (y luego el Ministerio) otorgó también un lugar destacado al CIN en sus políticas de promoción de la investigación y en la elaboración de los planes estratégicos (Erreguerena, 2017, pp. 203-206; Emiliozzi, 2011).

¹⁴ El crecimiento del CONICET sufre una desaceleración hacia 2016, durante el primer año del gobierno del presidente Mauricio Macri, fundamentalmente por la disminución del número de nuevos ingresos a la carrera del investigador científico, además de la modificación de las proporciones de vacantes según temas generales y orientados. La relación del nuevo gobierno con el sector de ciencia y tecnología se resintió, y se produjeron importantes reclamos y protestas, sobre todo por parte de becarios que no habían logrado ingresar a la carrera. Hubo entonces un pequeño beneficio indirecto para las universidades, con la creación, mediante la Resolución Conjunta 2-E del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del 31/8/2017, del efímero “Programa de incorporación de docentes investigadores a las universidades nacionales” (Pridiun). Mediante este programa el Ministerio financiaba la creación o el completamiento de cargos docentes con dedicación exclusiva (de jefes de trabajo prácticos o de profesor adjunto), para la incorporación a las universidades nacionales de unos 400 docentes investigadores “seleccionados entre los aspirantes a la Carrera de Investigador Científico del CONICET de la convocatoria 2016, que fueron recomendados pero no ingresaron a esa carrera”. Sobre el período ver Aliaga (2019 y 2020).

Cuadro P.1. Número de investigadores y becarios del CONICET, y de cargos docentes universitarios con dedicación exclusiva y en total. Años 1994, 2003, 2012 y 2021

	1994	2003	Variación 2003/1994	2012	Variación 2012/2003	2021	Variación 2021/2012
Investigadores CONICET	2963	3804	28 %	7113	87 %	11 388	60 %
Becarios CONICET	1970	2351	19 %	8970	282 %	11 884	32 %
Cargos docentes ded. Excl..	11 719	15 160	29 %	20 638	36 %	21 861	6 %
Total cargos docentes	96 576	111 104	15 %	159 927	44 %	201 152	26 %
% inv. CONICET / ded. Excl..	25 %	25 %	-	34 %	-	52 %	-

Fuentes: Alasino (2020), Página web del CONICET, Anuarios SPU 1996, 1999-2003 y 2012, y Síntesis estadística SPU 2020-2021.

El cuadro permite ponderar la magnitud del crecimiento del CONICET en materia de recursos humanos en los años posteriores a 2003, en comparación tanto con el aumento del total de cargos docentes universitarios, como con el de los cargos docentes con dedicación exclusiva: los aumentos de cargos docentes se dan en una proporción mucho menor. Llamamos especialmente la atención los siguientes datos: 1) en las dos décadas posteriores a 2003 el aumento del número de investigadores del CONICET fue muy alto, un 87 % en la primera y un 60 % en la segunda; 2) en la primera de esas décadas fue extraordinariamente alto el aumento del número de becarios —en más del triple— lo que fue motivado en gran parte por el diagnóstico realizado hacia 2003 en cuanto al envejecimiento de la pirámide de investigadores; 3) el crecimiento del número de cargos docentes universitarios de dedicación exclusiva entre 2003 y 2012 fue bajo (solo algo mayor que el incremento durante la década 1994-

2003), menor aún que el incremento del total de cargos docentes, y entre 2012 y 2021 el porcentaje de dedicaciones exclusivas creció en una cifra mínima.¹⁵

Si volvemos ahora la vista a la década previa al 2003 (período focalizado en este trabajo), observamos una evolución muy diferente, si bien con números absolutos mucho menores: entre 1994 y 2003 el porcentaje de incremento del número de investigadores del CONICET fue casi igual al de cargos docentes con dedicación exclusiva, y este último casi duplicó el incremento porcentual del total de cargos docentes. Y si consideramos la proporción entre estos dos grupos de actores en las tres décadas, vemos que pasó de 25 % a 34 % y a 52 %. Sin pretender establecer una relación de causalidad, cabría pensar al período 1994-2003 como la década del Programa de Incentivos, y a las dos posteriores como las décadas del CONICET.

Retomando las estimaciones realizadas en el capítulo cinco al elaborar el mapa de los actores de la base académica que participan en el PI, a partir de ciertos supuestos que pueden haber cambiado algo (pero consideramos que no de manera radical), presentamos en el Cuadro P.2 datos sobre la participación en el PI de investigadores del CONICET y de docentes-investigadores universitarios “puros” (no pertenecientes al CONICET) con cargo de dedicación exclusiva, dos tipos de académicos que fueron objeto de análisis en capítulos anteriores de este trabajo.

¹⁵ El tercer dato hubiese resultado muy diferente de haberse cumplido con el objetivo de duplicar la cantidad de docentes con dedicación exclusiva en las universidades nacionales, previsto en el Programa de Desarrollo de Recursos Humanos Académicos impulsado por Pugliese en 2005, comentado en la sección anterior.

Cuadro P.2. Estimación de la proporción de investigadores del CONICET y de docentes-investigadores exclusivos (no CONICET) que participan en el Programa de Incentivos. Años 2003, 2012 y 2015¹⁶

	2003	2012	2015
Incentivados investigadores del CONICET (1)	2853	5335	6927
Docentes-investigadores exclusivos no CONICET (2)	9172	13 189	11 683
Proporción (1) / (2)	31 %	40 %	59 %

Fuentes: Alasino (2020), página web del CONICET, Anuarios SPU 1999-2003, 2012 y 2015.

Con la salvedad del carácter altamente conjetural de las cifras consignadas, el Cuadro P.2 intenta ponderar el impacto de los datos presentados en el Cuadro P.1, acerca de la evolución de los recursos humanos en las universidades y en el CONICET con posterioridad a 2003, sobre la composición de los participantes en el PI. Más allá de la exactitud de la medición, resulta claro que el lugar de los investigadores del CONICET en el PI, y de manera concomitante su participación en la investigación que se realiza en las universidades, ha aumentado de forma considerable (seguramente con fuertes diferencias según disciplinas, si bien no contamos con datos para confirmarlo).¹⁷

¹⁶ Para las estimaciones se retoman los supuestos realizados en el capítulo cinco al elaborar el mapa de actores en el Programa de Incentivos 2003: 75 % de investigadores del CONICET con cargo docente universitario, 42,6 % de ellos con cargo docente de dedicación exclusiva (no contamos con datos para determinar si estas proporciones se han alterado). Se toma el 2015 porque es el año más reciente para el cual los anuarios de la SPU presentan datos desagregados sobre el Programa de Incentivos.

¹⁷ Otro indicador del lugar cada vez más importante que ocupa el CONICET en la investigación desarrollada en las universidades a partir de 2003 está dado por la creación de unidades de investigación de doble dependencia, del CONICET y de las universidades. Estas unidades representaban el 44,1 % del total de institutos del CONICET en 1983, el 55,4

Discontinuidad en el Programa de Incentivos: el monto del incentivo

Presentadas las grandes líneas de las políticas universitarias y de ciencia y tecnología en el período posterior a 2003, haremos ahora foco exclusivo en el objeto de nuestro trabajo, el Programa de Incentivos. El Programa tiene dos componentes centrales, la categoría y el plus salarial; el primer componente, como veremos en la sección siguiente, tuvo una importante continuidad, en tanto el segundo, que abordaremos ahora, languideció hasta casi desaparecer.

Con posterioridad a 2003 la proporción de docentes que percibían el incentivo respecto del total de docentes universitarios se mantuvo dentro de los niveles del período previo:¹⁸ en 2003 había 16 662 docentes incentivados, que representaban el 18,8 % del total de 88 814 docentes; en 2015 eran 22 162, o sea, el 17,4 % de 127 517 docentes.¹⁹

Como hemos visto, a partir de 2003 hubo un importante aumento tanto del presupuesto universitario como del de ciencia y tecnología.

% en 1987, y el 74,2 % en 2014 (Bekerman, 2016, p. 19); y eran en 2016 el lugar de trabajo de más de dos tercios de los investigadores del CONICET radicados en las universidades nacionales (el otro tercio estaba radicado en dependencias exclusivas de la universidad) (García de Fanelli, 2019, p. 72). Elogiado por unos, este acercamiento del CONICET a las universidades ha suscitado ciertas advertencias en otros. Respecto de la proliferación de los institutos de doble dependencia, Albornoz (2022, p. 192) señala que ha instalado la idea de que el lugar de la investigación es el CONICET y no las universidades, quitándoles a estas últimas su autonomía en la gestión de la investigación que realizan. En una tónica similar, Del Bello (2022) reconoce que a partir del 2003 se ha fortalecido el vínculo entre el CONICET y el sistema universitario, no obstante, señala que “las particularidades de la carrera del Investigador Científico (libertad para cambiar de trabajo, poco interés en general por la docencia universitaria) conlleva a una dependencia de las universidades con el CONICET, no siempre beneficiosa para las universidades nacionales” (p. 242, nota 112).

¹⁸ Como vimos en el capítulo cinco, en el período 1997-2003 esa proporción varió entre el 18,8 % y el 23,7%.

¹⁹ Los datos están tomados de los Anuarios de Estadísticas Universitarias de la SPU 1999-2003 y 2015 (último año con datos desagregados del Programa de Incentivos). A la vista de la trayectoria previa del PI, podemos conjeturar que la proporción aumentó en los años posteriores, dado que en 2015 hubo una convocatoria a categorización.

En el caso del presupuesto universitario, el foco del incremento estuvo puesto en los salarios. Analizando la evolución de los salarios reales docentes de ciertos cargos seleccionados, García de Fanelli (2011) muestra que estos se mantuvieron relativamente estables durante los años 90, alcanzaron un piso hacia 2002/2004, y tuvieron un crecimiento muy importante a partir de entonces. Este crecimiento muestra marcadas diferencias según la dedicación del cargo: mientras que el salario de un profesor titular con dedicación exclusiva era aproximadamente un 20 % superior en 2009 respecto de 1993, el del mismo profesor, pero con dedicación simple (con antigüedad promedio en ambos casos), era un 150 % superior (p. 23). Esta diferencia se explica porque a partir de 2004 el gobierno nacional, en acuerdo con los sindicatos docentes, otorgó aumentos diferenciales tendientes a equiparar el pago por hora de las distintas dedicaciones: mientras que la diferencia entre un cargo con dedicación exclusiva (40 horas semanales) y un cargo con dedicación simple (10 horas semanales) era en 1993 de nueve a uno, en 2008 se alcanzó la equiparación según horas, con una proporción de cuatro a uno (p. 24); esta proporción era reclamada por los sindicatos docentes desde tiempo atrás (IEC-CONADU, 2010).

Ahora bien, dos de las partidas del presupuesto universitario no acompañaron el aumento general, ni el de los salarios: la partida de ciencia y técnica para las universidades, y la partida del PI. A partir de datos oficiales, García de Fanelli (2019) realiza las siguientes estimaciones: la partida de ciencia y técnica pasó de representar el 5,94 % del presupuesto universitario en 2004, al 1,11 % en 2017; y la correspondiente al PI, pasó de algo más de 827 millones de pesos en 2004 (a valores constantes de 2017), a cerca de 199 millones en 2017, esto es, se redujo más de cuatro veces en el período (p. 80). Naturalmente, estas cifras traen aparejada una fuerte disminución de la proporción que representa el incentivo respecto del salario docente.

Dada la variación del incentivo según la categoría, la dedicación del cargo docente, y la dedicación a la investigación, así como la variación del salario docente según cargo, dedicación, antigüedad y título de posgrado,²⁰ la proporción que representa el monto del incentivo respecto al salario docente asume diversos valores. García de Fanelli (2011) estima que el incentivo representaba entre 22 % y 58 % del salario en el año 2000, y entre 5 % y 10 % en 2008.²¹ Por su parte Del Bello (2022) señala que el incentivo pasó de representar más del 30 % de los ingresos docentes en 1994, a menos del 3 % en 2022. Para el cargo de profesor titular con dedicación exclusiva y máxima antigüedad, en octubre de 2022 el incentivo constituía el 1,8 % del salario para quien no cobraba el plus por doctorado, y el 1,5 % para quien sí lo cobraba. Los cambios de gobierno nacional en 2015 y 2019 no implicaron modificaciones relevantes en la tendencia decreciente de la proporción del monto del incentivo.

En síntesis, podemos afirmar que, con la casi dilución del plus salarial, a partir de 2003 el PI dejó progresivamente de ser un componente en sentido estricto del Estado evaluador.²² No obstante, esto no significó el final del PI, dado que, como veremos en la próxima sección, la maquinaria de la categorización, si bien con periodicidad irregular, continuó funcionando.

²⁰ En la actualidad los adicionales por título de posgrado son los siguientes: 18 % del salario básico para el título de doctorado, 8 % para el de maestría, y 5 % para el de especialización.

²¹ Sarthou (2014) realiza estimaciones más detalladas de la proporción que representaba el monto del incentivo en 2004 y 2009 (menor en el último año), para una combinación de cargos y dedicaciones con antigüedad promedio.

²² Con la salvedad de que el número de incentivados continuó siendo utilizado para distribuir la partida de ciencia y técnica entre las universidades (García de Fanelli, 2011, pp. 28-29).

Continuidad en el Programa de Incentivos: las categorizaciones

Como vimos, mediante la jerarquía de categorías el PI creó una carrera de investigador universitario accesible a los docentes que no pertenecían al CONICET (abierto también a los investigadores de este organismo). Esta carrera, además de asignar prestigio académico, fue utilizada por las universidades (y aun reconocida por el propio CONICET)²³ para habilitar el desempeño de diversas funciones, como las de dirigir proyectos y becarios, o participar en comisiones evaluadoras, por lo que su funcionalidad perduró incluso después de la casi desaparición del plus salarial. Hasta donde sabemos, no hubo desde 2003 a la actualidad ningún intento de eliminar las categorías y volver a la situación previa a 1993, ya sea por parte del gobierno o por parte de las universidades; por el contrario, como veremos, cuando se pensó que la categorización podía estar en vías de extinción, se la intentó reflotar, o en su defecto elaborar un sustituto de la misma en la universidad.

Desde 2003 hasta hoy se llevaron adelante tres procesos de categorización generales —en 2004, 2009 y 2015— y un proceso de categorización extraordinario en 2011 para quienes por un conjunto de razones no habían podido presentarse en 2009.²⁴ Cada una de las categorizaciones generales se realizó con un manual de procedimientos previamente aprobado al efecto: en 2003 (comentado en el capítulo cuatro), en 2008 y en 2014. La categorización adoptó características

²³ Así, por ejemplo, la resolución N.º 2154 del directorio del CONICET del 17/9/2008 establecía que “las categorías de los investigadores propuestos para ejercer la dirección de investigadores asistentes deberán ser de categoría adjunto o mayores a ésta, cuando se trate de miembros de la carrera del investigador o categorías I y II del Programa de Incentivos de la SPU”.

²⁴ Se trató de una convocatoria especial destinada, entre otros, a docentes-investigadores que habían retornado al país a través de programas de reinserción implementados por las universidades u organismos de ciencia y tecnología, o a quienes no tuvieran una categoría vigente (Sarhou, 2014, pp. 95-96).

similares desde la realizada en 1998 con el *Manual* de 1997: se deben formar comisiones de evaluación con pares evaluadores pertenecientes al banco de evaluadores (integrado por docentes-investigadores con categoría I o II), las cuales evalúan y proponen una categoría para los docentes que se postulan, quienes han de cumplir para ello con ciertos criterios cualitativos (por ejemplo, haber sido director de proyectos de investigación o haber dirigido tesis de posgrado), y cuantitativos, esto es, obtener cierto puntaje mínimo para cada categoría, el cual es asignado según una grilla que establece puntajes para un conjunto de rubros (formación académica, producción científica, etc.).

En cuanto al procedimiento, el principal cambio ocurrido a partir del *Manual* de 2003 fue regionalizar la ejecución sustantiva del proceso de categorización, eliminando la categorización uniforme a nivel nacional para las categorías I y II establecida en el *Manual* de 1997. Y con respecto a los criterios de evaluación, las modificaciones fueron menores: en los criterios cualitativos, flexibilizar la exigencia de poseer cierto cargo docente para acceder a las categorías, o precisar el número de tesis de posgrado dirigidas para evaluar la formación de recursos humanos; en los criterios cuantitativos hubo un cierto aumento de los puntajes asignados a la formación de recursos humanos y a la producción (en investigación o transferencia), y una disminución del puntaje asignado a las actividades de gestión (un ítem polémico desde la grilla de 1997, como vimos en el capítulo cuatro). Una innovación en la categorización del año 2009 fue la utilización de una “grilla de mínimos y máximos”, cuyo uso no era obligatorio, pero sí sugerido por la comisión nacional a las comisiones regionales; esa grilla precisaba los puntajes en el interior de los rubros, estableciendo, por ejemplo, en el rubro referido a capítulos de libros publicados, un rango de puntajes para cada capítulo (Sarthou, 2013, p. 203).

Más allá de la disminución del incentivo monetario, o aun no pudiendo tener acceso a él, otras instituciones aspiraban a acceder

a la categorización. Por un lado, mediante el decreto presidencial N.º 1581 de noviembre de 2010 se extendieron los alcances del PI a las universidades provinciales. Por el otro, mediante el decreto N.º 1153 de junio de 2015, se creó en el ámbito del Ministerio de Educación el “Programa de Categorización de Docentes Investigadores Universitarios”,²⁵ con el objetivo de:

categorizar a los docentes investigadores de las universidades de gestión privada; de las instituciones universitarias dependientes de las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio de Defensa y de las instituciones universitarias de las Fuerzas Policiales y de Seguridad dependientes del Ministerio de Seguridad.

En los considerandos del decreto se dejaba en claro la separación entre categorización y plus salarial que inspiraba la medida:

Que el sistema de categorización utilizado en el citado Programa ha demostrado (...) la importancia que para el sistema universitario reviste la existencia de un procedimiento de evaluación y calificación de los docentes que permita reconocer sus capacidades como investigadores universitarios.

Que independientemente de la política de incentivos que motivó originariamente la creación e implementación de ese sistema se justifica la extensión de éste a todo el sistema universitario.

Taller sobre el Programa de Incentivos CIN / SPU / MINCYT 2017

En marzo de 2015 tuvo lugar la última convocatoria a categorización (exceptuando la que se puso en marcha en abril de 2023), y

²⁵ La resolución N.º 1016 del Ministerio de Educación de abril de 2018 aprobó el *Manual de Procedimientos* específico para esta categorización, la cual no fue implementada. El mismo era análogo al *Manual* del Programa de Incentivos de 2014, con la salvedad de que todo el proceso quedaba a cargo de una única comisión de categorización, integrada por dos representantes del CRUP, dos del MINCYT y dos de la SPU.

el proceso se extendió varios años más allá del cambio de gobierno nacional en diciembre de ese año, tanto el trámite estándar como las apelaciones.²⁶ Quedó instalada entonces la idea de que el procedimiento de categorización era poco eficiente y demandaba tiempos excesivamente prolongados.

En 2017, a dos años de instalado el nuevo gobierno, surgió entre los responsables del PI la iniciativa de analizar su evolución con vistas a reformularlo, para lo cual se convocó a la realización de un taller:

Considerando que están dadas las condiciones para que todas las Instituciones involucradas en el Programa trabajen en conjunto con el fin de re-pensarlo y re-definirlo, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes (SPU-ME) y la Secretaría de Articulación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SACT-MINCYT), organizan este Taller con la finalidad de analizar la evolución del Programa en el tiempo, conocer las experiencias de otros países en sistemas similares y esbozar grandes líneas para un futuro Programa.²⁷

El taller se dividió en dos jornadas. Durante la primera hubo exposiciones de expertos internacionales provenientes de España, Mé-

²⁶ Las comisiones regionales se reunieron durante 2016 y 2017, pero quedaron sin definir la situación de un conjunto de docentes-investigadores, así como trámites de apelación, de modo que en enero de 2022 (con un relanzamiento del PI en carpeta) las autoridades ministeriales resolvieron que la Comisión Nacional de Categorización tomase a su cargo los expedientes pendientes. Varios de los trabajos incluidos en Beigel y Bekerman (2019) analizan en detalle este proceso de categorización, mediante fuentes documentales, entrevistas y observación etnográfica.

²⁷ El taller sobre el Programa de Incentivos se realizó en Buenos Aires durante los días 4 y 5 de julio de 2017 (tuvimos la oportunidad de participar durante el primer día, por invitación de la UNLP). Los documentos presentados y elaborados en el taller están disponibles en la página web del CIN (tomamos de allí las citas): <http://www.cin.edu.ar/comisiones/taller-cin-spu-mincyt-programa-de-incentivos-a-docentes-investigadores>.

xico y Uruguay, que se refirieron a las características centrales de los programas análogos al PI argentino existentes en sus países, de especialistas nacionales en la cuestión universitaria, de representantes de algunas universidades (incluyendo algún rector, como el caso de Juan Carlos Del Bello, entonces rector de la Universidad Nacional de Río Negro)²⁸, y de la coordinadora nacional del Programa.²⁹ Durante la segunda jornada se reunieron representantes del área de investigación de las universidades presentes, quienes al cabo de la cual elaboraron un documento con los principales acuerdos alcanzados en el taller.

²⁸ La exposición de Del Bello (fue una exposición oral, lamentablemente no está disponible el texto) resultó especialmente ilustrativa de sus ideas acerca del papel de las universidades y del CONICET en la investigación, más explícitas en exposiciones orales que en escritos (hemos citado ideas de Del Bello sobre el tema varias veces a lo largo del trabajo). Tanto su iniciativa de creación del Programa de Incentivos como responsable de la SPU en 1993, como su propuesta de reformulación de mediano plazo del PI en el Taller de 2017, representaban medidas posibles en cada contexto político, pero no el punto de llegada al que aspiraba. Sus propuestas de reformas acotadas están sustancialmente reflejadas en los acuerdos alcanzados en el taller de 2017. Pero su propuesta de reforma integral, de cambio estructural, tenía un contenido mucho más disruptivo (si bien, cabe señalar, no fue objetada ni apoyada en el taller), y él era consciente de que requería una fuerte dosis de voluntad política. Básicamente proponía crear un Sistema Nacional de Investigadores similar al SNI de México (el cual, según su punto de vista, era a su vez una “copia” del CONICET previo a su incorporación a la administración pública nacional en 1973, mediante el decreto del presidente de facto Alejandro Lanusse, comentado en el capítulo tres), reestructurando el CONICET mediante el pasaje de los investigadores y sus sueldos a las universidades: “el que paga, pone la música que bailan los investigadores”, afirmaba, cuestionando la situación vigente, en la que el CONICET determina la política de investigación de las universidades, y los investigadores pueden trasladarse con su sueldo de una universidad a otra. “No existe en el mundo un organismo como el CONICET”, afirmaba; “¿somos tan especiales?”, se preguntaba.

²⁹ Durante su exposición, la coordinadora nacional señaló que para el año 2017 había 22 112 docentes-investigadores que percibían el incentivo, y 43 057 docentes categorizados. Según estas cifras, en 2017 había 1,95 categorizados por cada incentivo, frente a 1,38 en 1996 (18 878 frente a unos 26 000); este aumento de la proporción de los categorizados respecto de los incentivados ilustra el continuado interés por la categoría, más allá de la pérdida de valor del incentivo económico.

El documento final destaca la importancia que ha tenido el PI para el desarrollo de las actividades de investigación en las universidades, pero señala que este ha cumplido una etapa y resulta necesario reformularlo. Las propuestas de reformulación abordan los dos componentes, el incentivo económico y la categorización. En relación con el componente económico, se acuerda en la necesidad de incrementar el monto del incentivo frente a la pérdida de su valor, pero sin abundar en la cuestión; el tema económico enfatizado es el reclamo de aumento del presupuesto de investigación para las universidades, así como el incremento de las dedicaciones exclusivas. El documento sí avanza con más definiciones en el tema de la categorización.⁵⁰ Los principales puntos mencionados son los siguientes: crear un sistema nacional de investigadores, más eficiente y exigente;⁵¹ jerarquizar el ámbito de la categorización mediante una estructura administrativa permanente en el seno de la SPU, o mediante la creación de una agencia específica; centralizar la categorización a nivel nacional (lo que implica volver atrás respecto de la regionalización posterior a 2003), con “criterios homogéneos pero no universales”, contemplando las especificidades de las distintas áreas de conocimiento; agilizar el procedimiento mediante el uso del soporte informático y la evaluación

⁵⁰ Parecería subyacer al documento un reconocimiento implícito de que, sobre la categorización, y no sobre el componente económico, existía la posibilidad real de ejercer alguna influencia.

⁵¹ Llama la atención en el documento la presencia reiterada de términos como “eficiencia”, “exigencia”, “excelencia” y “productividad”. En un punto del documento se señala que “el Programa debe perdurar como Sistema de Categorización con altos niveles de exigencias” (se deja de lado el componente del incentivo en esta perduración); y entre sus objetivos se destacan “fortalecer la excelencia en investigación de las UUNN” y “mejorar la productividad de los equipos de investigación”. Parecería que la presentación de los sistemas de incentivos de España y México, más selectivos que el PI argentino, junto con los datos de productividad expuestos por el especialista español, desfavorables para Argentina, tuvieron cierto efecto sobre los participantes en el taller (hay varias referencias a España y México en el documento).

a distancia, tendiendo a que la categorización se resuelva dentro del plazo de un año; priorizar en la evaluación los productos de la investigación frente a los proyectos.

Como veremos a continuación, luego de dos paréntesis, los ecos de las ideas trabajadas en este taller en 2017 resonarán en primer lugar en 2019, año final del gobierno del presidente Mauricio Macri, y luego en 2023, último año del gobierno del presidente Alberto Fernández, en el SIDIUN y en el PRINUAR.

Reformulación trunca del Programa de Incentivos en 2019: el SIDIUN

En abril de 2019 el entonces Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología creó el Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SIDIUN).³² Desde el punto de vista normativo, este es una modificación parcial del *Manual de Procedimientos* del Programa de Incentivos aprobado en 2014: sustituye a los artículos cinco a 24 de dicho reglamento acerca de la categorización; o sea, no afecta la vigencia del resto de los artículos del *Manual*, referidos a los requisitos de actividad docente para participar en el PI, a la participación en proyectos de investigación y las condiciones para su acreditación, y al incentivo económico; y, por supuesto, tampoco afecta la vigencia del decreto de creación de 1993.³³

No obstante el carácter acotado del SIDIUN, llaman la atención los objetivos de política mucho más amplios formulados en los dos

³² Resolución N.º 1216 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología del 30/4/2019.

³³ En septiembre de 2021 tuvimos la oportunidad de participar, junto con destacadas especialistas, en un conversatorio virtual sobre el SIDIUN y el Programa de Incentivos, organizado por el Instituto de Estudios y Capacitación de CONADU (IEC-CONADU) y el Centro de Estudios de la Circulación del Conocimiento Científico (FCPyS-UNCuyo). Las transcripciones de las exposiciones están disponibles en <https://iec.conadu.org.ar/2021/10/04/investigar-en-la-universidad-revisando-el-programa-de-incentivos-y-el-sidiun-2021/#2021-investigar-en-la-universidad/2>.

primeros artículos de un reglamento de carácter netamente procedimental, entre ellos: jerarquizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico (I+D) en las universidades argentinas, en particular, “aquellas actividades científicas vinculadas con el desarrollo de tecnologías que generen un impacto positivo social, productivo, medioambiental o regional”, así como promover las actividades tendientes a “desarrollar y transferir productos o servicios en relación a las demandas tecnológicas locales”.

La expresión “I+D”, presente a lo largo de todo el documento, es definida del siguiente modo: “trabajo creativo y sistemático orientado a incrementar el conocimiento o idear nuevas aplicaciones del conocimiento existente que de ser posible se orienten a los sectores estratégicos nacionales”. Estas declaraciones de principio en favor de la investigación aplicada, si bien no se reflejan en los aspectos operativos de la categorización, reflejan cierta orientación general que adoptaba el discurso gubernamental sobre ciencia y tecnología en esos años.³⁴

En cuanto a los objetivos específicos (los operativos), el SIDIUN se propone mejorar la evaluación y categorización de los investigadores, por un lado, armonizando las pautas de evaluación en el interior de todo el sistema universitario: universidades públicas dependientes del Ministerio de Educación, institutos universitarios dependientes de los ministerios de Defensa y de Seguridad, y universidades privadas;³⁵

³⁴ En un trabajo que presenta una evaluación crítica del SIDIUN, se destaca este desfase entre procedimientos y objetivos: “no asociado a un compromiso con un pago adicional al salario docente el SIDIUN exagera en las pretensiones que enuncia en los considerandos” (Naidorf, Perrotta, Riccono y Napoli, 2020).

³⁵ Como vimos anteriormente, en 2015 se había creado un programa específico de categorización para los docentes de estos institutos universitarios y para las universidades privadas, y en 2018 se había aprobado el *Manual* correspondiente; esta categorización específica, que no llegó a implementarse, fue eliminada con la creación, por parte del SIDIUN, de un sistema de categorización unificado para todas las instituciones universitarias, sean públicas o privadas (esto será retomado por el PRINUAR).

y por el otro, tendiendo a la “convergencia con otros sistemas de investigadores del país elevando la calidad general” (no se explicita, pero pareciera una alusión al CONICET). Veremos las características centrales del SIDIUN en cuanto sistema de categorización, haciendo foco en su estructura de gestión y en los criterios y procesos de evaluación, señalando las principales diferencias con el *Manual* de 2014.

La estructura de gestión del SIDIUN está a cargo de un coordinador, una Comisión Asesora integrada por 10 miembros (cuatro representantes del CIN, dos del CRUP,³⁶ dos de la SPU y dos de la Secyt), una Comisión Nacional de Acreditación³⁷ integrada por 15 miembros (siete representantes de los respectivos CPRES, dos del CIN, dos del CRUP, dos de la SPU y dos de la Secyt), y seis comisiones por Áreas del Conocimiento (ciencias naturales y exactas, ciencias médicas y de la salud, ciencias agrícolas y del ambiente, ciencias sociales, humanidades, e ingenierías y tecnologías),³⁸ integradas por especialistas de reconocida trayectoria,³⁹ seleccionados de un banco de evaluadores conformado por docentes con categoría I o II, a los que se agregan — en el caso de la primera convocatoria— los “docentes investigadores de universidades privadas que sean investigadores de CONICET con categoría no inferior a Adjunto”.

³⁶ La incorporación de dos representantes del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) es una innovación respecto del *Manual* de 2014, debida a que en esta instancia también serán categorizados docentes-investigadores que trabajan en dichas universidades.

³⁷ Resulta extraño el uso del término “acreditación” para dar nombre a la comisión, siendo que en todo el reglamento se habla de categorización y no de acreditación, y siendo que se trata de un término instalado desde hace mucho tiempo para referirse a una atribución de la CONEAU en relación con carreras (de grado y de posgrado).

³⁸ No incluye Artes, que tenía participación en el PI desde su creación, con criterios específicos de evaluación en las grillas de puntajes de la categorización.

³⁹ No se contempla la inclusión de pares extradisciplinarios, como en anteriores categorizaciones.

La principal diferencia con el *Manual* de 2014 radica en la organización a partir de comisiones según áreas del conocimiento: se suprimen las comisiones regionales de categorización, y todas las categorías son asignadas a nivel nacional por estas comisiones por áreas, que podrán dividirse en subáreas o también disciplinas. Cabe señalar que la categorización centralizada, y las comisiones por áreas del conocimiento, que trabajarán con “criterios homogéneos, pero no universales”, son parte de los acuerdos alcanzados en el taller sobre el Programa de Incentivos realizado en 2017, retomados tanto en el SIDIUN como luego en el PRINUAR (incluyendo la frase entrecomillada).

En cuanto a los criterios de evaluación generales para la categorización, se establecen los siguientes: formación de posgrado, resultados de actividades de I+D, actividades de vinculación tecnológica, formación de recursos humanos, dirección y participación en proyectos de I+D, y contribución al desarrollo de capacidades institucionales en ciencia y tecnología; en comparación con el *Manual* de 2014, no se incluyen los cargos docentes, la producción en docencia, las actividades y la producción artística, ni los cargos de gestión académica. Si bien a diferencia del *Manual* de 2014 no se hace mención a criterios cuantitativos —la grilla de puntajes—, cabría la posibilidad de que los mismos se introdujesen al formularse los criterios específicos por área del conocimiento.⁴⁰ Además de estos criterios generales comunes, se establecen criterios diferenciales para cada una de las categorías (I a V), que son similares a los del *Manual* de 2014, salvo en los siguientes puntos: por un lado, se establece como requisito para la asignación de las categorías I a III el título de posgrado, de maestría para la III, y de

⁴⁰ Esta modalidad de elaborar criterios específicos por (gran) área del conocimiento es utilizada por el CONICET, por ejemplo, en las evaluaciones para el ingreso a la carrera del investigador científico; allí, en cada área se establecen rangos de puntajes según rubros, más desagregados en unas que en otras. Es probable que esta modalidad adoptada por el CONICET haya estado en consideración entre los participantes en el Taller de 2017, y de ahí su presencia en el SIDIUN.

doctorado para la I y la II, si bien en estos dos últimos casos se contempla el mérito equivalente para los docentes mayores de 55 años; por el otro, no se operacionaliza el criterio de formación de recursos humanos según se haya dirigido o codirigido una o dos tesis.

Finalmente, otra diferencia con el *Manual* de 2014 se da en la periodicidad de las convocatorias y la vigencia de las categorías: se establece la realización de convocatorias para el ingreso y la promoción cada dos años (antes eran cada cuatro), y para la permanencia se requiere la presentación de un informe cada cuatro años (antes la vigencia de la categoría era de ocho años); y se determina además que no se podrá permanecer más de ocho años en la categoría más baja (la V) —queda fuera del sistema quien no promocione dentro de ese período—.

Las autoridades de la SPU señalaban que el SIDIUN contaba con un amplio apoyo entre los rectores, y esto parecería haber sido así, dado que el CIN designó a sus cuatro representantes ante la Comisión Asesora, así como a los dos representantes ante la Comisión de Acreditación (CIN, RCE 1405/2019 y 1418/2019).⁴¹ Ahora bien, de manera similar a lo ocurrido con el PI, el SIDIUN fue objeto del decidido rechazo de los sindicatos docentes universitarios, agrupados en dos confederaciones principales.

Por un lado, ya en mayo de 2019 la CONADU calificaba al SIDIUN como un “nuevo capítulo de la reforma neoliberal y autoritaria para las universidades”⁴² (CONADU, 2019). En cuanto a su lanzamiento, cuestionaba la forma antidemocrática de imponer el nuevo sistema,

⁴¹ Era entonces presidente del CIN quien fuera ministro de Educación al momento de crearse el PRINUAR.

⁴² Como vimos anteriormente, esta era la percepción de la CONADU sobre el PI, ilustrada en un título de contenido similar: “El modelo neoliberal en las universidades nacionales: la maldición de los incentivos a los docentes investigadores” (Sanllorenti, 2003).

con escasa circulación de la información. Y con respecto al contenido, señalaba que al igual que el PI, cuyos “efectos perversos” la CONADU no había dejado de denunciar, favorecía la introducción de la lógica de mercado en las universidades públicas, promoviendo la competencia y la diferenciación entre los docentes, al evaluarlos en sus trayectorias individuales aplicando criterios productivistas. Y más específicamente, destacaba la devaluación de la actividad docente frente a la de investigación, e identificaba en el SIDIUN una concepción reduccionista del conocimiento que solo consideraba la I+D, y no la ciencia básica, las artes, las humanidades, y en buena medida también las ciencias sociales.

Por otro lado, la otra confederación —la CONADU Histórica—, rechazó el SIDIUN por no haber sido objeto de consulta con los sindicatos docentes, y por considerarlo violatorio del convenio colectivo de trabajo, que establece la presencia de veedores gremiales en las evaluaciones de los docentes. Lo interpretaba como parte de la política del gobierno tendiente a separar la investigación de la docencia, y por lo tanto una interferencia sobre la autonomía universitaria. Asimismo, afirmaba que resultaba inadmisibles la introducción de las universidades privadas como evaluadoras de las universidades públicas, dada la diferencia de objetivos y trayectorias. Y más específicamente sobre el contenido, señalaba que el título de posgrado requerido para las categorías más altas solo podría ser exigible si se garantizase la gratuidad de dicho nivel de formación. Finalmente, convocaba a los docentes universitarios a resistir esta nueva normativa (CONADU Histórica, 2019).

En lo que restaba de 2019 la SPU no lanzó la convocatoria a categorización en el marco del SIDIUN; a fines de ese año se produjo un traspaso presidencial con cambio de signo político.

Hacia la reformulación del Programa de Incentivos 30 años después: el PRINUAR

En marzo de 2020, a pocos meses de iniciado el nuevo período presidencial, estalló la pandemia de COVID-19, y durante ese año y el

siguiente el sistema universitario (y el país en general) concentró todos sus esfuerzos en mantener en funcionamiento los servicios esenciales; las actividades académicas migraron masivamente a la virtualidad. Por un tiempo no se volvió a hablar del SIDIUN.

Hacia fines de 2021, cuando el sistema universitario comenzaba a transitar la pospandemia, reapareció el tema de la categorización. En diciembre de 2021 se firmó un acta de declaración entre la SPU y el CIN, ratificada por este último organismo en febrero de 2022 (CIN, RCE 1667/2022), en la que se acordaron siete lineamientos de políticas universitarias, uno de los cuales, muy brevemente definido, consiste en la “conformación de una carrera para investigadores/as universitarios”,⁴³ a partir de una categorización basada en “no sólo la producción científica sino también la enseñanza vinculada con el área de investigación, la vinculación y transferencia de la misma”. En los meses siguientes el CIN trabajó sobre una propuesta de la SPU para poner en marcha un nuevo sistema de categorización, que al menos para septiembre de 2022 ya tenía nombre: PRINUAR.⁴⁴

No obstante, parecería haber habido dudas sobre su concreción, ya que en ese mes el entonces presidente de la UNLP declaraba a un

⁴³ Los otros seis lineamientos se refieren a los siguientes temas: modalidades de enseñanza híbrida, bimodal, virtual y remota; distancia entre duración teórica y duración real de las carreras; títulos intermedios y certificación de trayectos formativos; movilidad internacional inclusiva; certificación de la calidad de las carreras del artículo 42; curricularización de la extensión.

⁴⁴ En una conferencia acerca del PRINUAR a la que pudimos asistir, organizada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP el 22 de mayo de 2023, en la que participaron el subsecretario de políticas universitarias, Daniel López, el responsable del PRINUAR, Carlos de Marziani, y el entonces vicepresidente de la comisión de investigaciones del CIN, Darío Kusinsky (rector de la Universidad Nacional de José C. Paz) —este último, quien presidiera la citada comisión del CIN durante el año 2022— señaló que a lo largo de dicho año la comisión había realizado un intenso trabajo, con prolongadas reuniones mensuales (frecuencia mayor a la habitual), tomando al SIDIUN como base para la elaboración del PRINUAR, e incorporando modificaciones propuestas por las universidades (entre ellas destacó la incorporación de la disciplina Artes).

portal de noticias de ciencia y tecnología que, si bien existían expectativas positivas frente al programa nacional en gestación: “seguimos trabajando sobre un sistema propio de categorización, aunque si finalmente el PRINUAR se formaliza, seguramente formaremos parte de este programa que incluye a todas las universidades y exploraremos la posibilidad de que convivan los dos sistemas” (“¿Se corta sola?”, 2022). Tanto es así, que en diciembre del mismo año el Consejo Superior de la UNLP aprobó el “Sistema de Categorización de Docentes Investigadores de la UNLP” (Sicadi) (UNLP, 2022), una reformulación de un sistema que, como vimos en el capítulo seis, la UNLP ya había diseñado en un período anterior de fuerte incertidumbre sobre la continuidad del PI, en los años 2001-2003.⁴⁵ Así como la convocatoria nacional a categorización de 2004 dejó sin efecto al Sicadi de 2003 de la UNLP, parecería que la convocatoria del PRINUAR, finalmente concretada en 2023, deparará un destino similar al Sicadi de 2022.

A comienzos de marzo de 2023 el ministro de Educación de la Nación presentó formalmente el Programa para la Investigación Universitaria Argentina (PRINUAR). Este es muy similar al SIDIUN en su estructura y aun en su redacción, pero también tiene importantes diferencias. Desde el punto de vista legal, al igual que el SIDIUN, consiste en una modificación de los artículos 5 a 24 del *Manual de proce-*

⁴⁵ Como vimos en el capítulo seis, la incertidumbre ante la continuidad del PI tras la conflictiva revisión de categorías en 1994/1995, así como ante la continuidad del propio CONICET, llevó a la UNLP a crear en 1996 un “Programa del Docente Investigador de la UNLP”, que luego no se concretó, dado el relanzamiento de la categorización en 1997. Ante la nueva incertidumbre acerca de la persistencia del PI en 2001/2003, la UNLP retomó su iniciativa de 1996, y creó en 2003 el “Sistema de categorización del docente-investigador” (Sicadi), propio de la UNLP; producida la convocatoria a categorización en 2004, el Sicadi no fue finalmente implementado. El nuevo Sicadi que se aprobó a fines de 2022 es una reformulación del de 2003, con el agregado de varias disposiciones tomadas del *Manual* de 2014 del PI. Podemos ver que la continuidad de la categorización es percibida en la UNLP, una universidad con fuerte peso de la investigación, como una necesidad acuciante.

dimientos del Programa de Incentivos de 2014; esto es, es un sistema de categorización de docentes-investigadores universitarios.⁴⁶

En los considerandos de la resolución de creación del PRINUAR se señala que se retoman los trabajos realizados y los consensos logrados en el seno del CIN, así como con especialistas nacionales e internacionales en ocasión de planear el SIDIUN, lo que parece una clara referencia al taller de 2017 sobre el PI; también se menciona la realización de reuniones de trabajo con el CRUP. No obstante, se destaca que se considera oportuno realizar una revisión integral del SIDIUN, y entre los principios a tener en cuenta en la formulación de un nuevo programa se mencionan la inclusión de la perspectiva de género y la investigación en artes.

El objetivo del PRINUAR es “jerarquizar la investigación científica y el desarrollo (I+D) y de las Artes⁴⁷ en el ámbito del Sistema Universitario Argentino”; no están aquí presentes las declaraciones sobre investigación aplicada que se hacían en el SIDIUN, pero sí se comparte el objetivo procedimental de elaborar un sistema único de categorización para los docentes universitarios de instituciones públicas y privadas, así como superar el retraso en la convocatoria a una nueva categorización, dado que la última databa de 2015.⁴⁸ Veremos a con-

⁴⁶ Resolución N.º 472 del Ministerio de Educación del 9/3/2023; el anexo de la resolución contiene el reglamento del PRINUAR.

⁴⁷ La expresión “I+D” utilizada en el SIDIUN es reemplazada en todo el reglamento del PRINUAR por la expresión “I+D y artes”.

⁴⁸ Más allá del carácter acotado del PRINUAR, parecerían haber circulado ideas de más largo alcance. En la noticia sobre su presentación en la página web del Ministerio de Educación se decía que “para este año se planteó que el principal eje de trabajo sea la categorización”. Y en un texto en Power Point utilizado en un taller realizado con representantes de las universidades en ocasión de dicha presentación, se incluía en la agenda futura, como paso posterior a la categorización, la siguiente referencia (así redactada): “Posteriormente reconfigurar el programa de sistema de Incentivo o el que lo reemplace”.

tinuación las características centrales del PRINUAR en comparación con el SIDIUN y con el *Manual* de 2014, haciendo foco en su estructura de gestión, y en los criterios y procesos de evaluación.

Respecto a los órganos de decisión, la estructura de gestión del PRINUAR es muy similar a la del SIDIUN: está integrada por un coordinador, una Comisión Directiva (en lugar de Asesora), una Comisión Nacional de Acreditación, y comisiones por Áreas del Conocimiento; esto es, se mantienen los acuerdos elaborados en el taller sobre el Programa de Incentivos de 2017 en cuanto a la categorización centralizada, y no regional, y la organización disciplinaria como eje principal. Pero hay varias diferencias en la composición de estos órganos. En el caso de la Comisión Directiva (Asesora en el SIDIUN), se estipula contemplar la equidad de género y se aumenta la proporción de representantes del CIN respecto del CRUP: cuatro y dos antes, seis y dos ahora.

En la Comisión de Acreditación se mantienen los representantes de los CPRES, pero se aumenta el número de miembros enviados por la SPU y por el área de ciencia y tecnología, y cambian también las proporciones de los representantes del CIN y del CRUP: dos y dos antes, dos y uno ahora. En cuanto a las comisiones por Áreas del Conocimiento, hay dos cambios principales: por un lado, se agrega la Comisión de Artes;⁴⁹ por el otro, se modifica la composición del banco de evaluadores, incorporando a los docentes-investigadores con categoría III (que solo podrán evaluar a quienes soliciten esa categoría o una inferior), y se estipula que deberá contemplarse la equidad de género.⁵⁰

⁴⁹ Otros dos cambios, comparativamente menores, son el agregado de “comunicación” al nombre de la Comisión de Ciencias Sociales, y el agregado de “educación” a la de Humanidades.

⁵⁰ Al igual que el SIDIUN, y a diferencia del *Manual* de 2014, el PRINUAR no contempla la inclusión de pares extradisciplinarios.

En cuanto a la evaluación, respecto de los criterios de evaluación comunes para la categorización, a los establecidos en el SIDIUN se agrega el cargo docente (sin más detalle), y se añade “artes” a la expresión “I+D”; se mantiene la diferencia con el *Manual* de 2014 en cuanto a no considerar la producción en docencia ni los cargos de gestión académica. Al igual que en el SIDIUN y a diferencia del *Manual* de 2014, no se hace referencia a criterios cuantitativos —la grilla de puntajes—, si bien podrían incorporarse al definirse, en una instancia posterior, los criterios específicos por área del conocimiento.⁵¹

Respecto de los criterios específicos según categorías (continúan las categorías I a V), a diferencia del *Manual* de 2014 se mantiene la exigencia de título de posgrado para las categorías I a III establecida en el SIDIUN (así como la posibilidad de que los mayores de 55 años acrediten formación equivalente), pero se reponen las estipulaciones precisas establecidas en el *Manual* de 2014 en cuanto a la formación de recursos humanos de posgrado: haber dirigido o codirigido una tesis de maestría o doctorado para la categoría II, y haber dirigido o codirigido dos tesis de doctorado para la categoría I. Finalmente, sobre la periodicidad de las convocatorias, se mantiene lo estipulado en el SIDIUN: cada dos años para el ingreso y la promoción, y cada cuatro años para la permanencia (presentando un informe); y con respecto a la vigencia de las categorías, se mantiene la disposición establecida en el SIDIUN de que no se podrá permanecer más de ocho años en la categoría V.⁵²

Hemos caracterizado el contenido del PRINUAR en comparación con el del SIDIUN, señalando similitudes y diferencias. Resta consig-

⁵¹ Siguiendo el ejemplo del CONICET en las evaluaciones para el ingreso a la carrera del investigador científico, tal como comentamos antes en referencia al SIDIUN.

⁵² No nos resulta claro cómo se compatibiliza esta disposición referida a la categoría V, que implica la exclusión del PRINUAR, con una estipulación incluida en relación vinculada con la presentación de los informes de permanencia, que no figuraba en el SIDIUN: “no se podrá descender de categoría”.

nar dos diferencias aún vigentes. A varios meses de su creación, no ha habido manifestaciones de rechazo al PRINUAR. Y a diferencia del SIDIUN, el PRINUAR sí se puso en marcha: en abril de 2023 se abrió la convocatoria a la presentación de solicitudes de categorización,⁵³ la cual está en curso al momento de escribirse estas líneas.

⁵³ Resolución N.º. 162 de la SPU 162 del 6/4/2023.

Anexo: Cuestionario para académicos

Nota aclaratoria: el cuestionario original fue elaborado en colaboración con Carlos Prego; se consigna el fragmento utilizado en este trabajo, conservando la numeración de las preguntas del cuestionario original.

0) N° identificador en el campo:

1) N° identificador definitivo: **[para ser llenado en el momento de analizar los datos]**

2) Universidad
Facultad
Departamento (o equivalente)
Fecha...../...../.....

I. INSERCIÓN SOCIO-OCUPACIONAL

Datos socio-demográficos

3) Edad:años

1. Hasta 30 2. De 31 a 40 3. De 41 a 50 4. De 51 a 65 5. Más de 65

4) Género: 1. F 2. M

Ocupacional

10 / 18) ¿Cuál es su cargo actual en esta Facultad? [académico, no de gestión]

Categoría			Dedicación			Regularidad*			
1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	2°	3°	
		1. Prof. Titular				1. Exclusiva			1. Sí
		2. Prof. Asociado				2. Semi-Exclusiva			2. No
		3. Prof. Adjunto				3. Simple			
		4. Jefe de Trabajos Prácticos				4. Otra:			
		5. Ayudante o Auxiliar							
		6. Otra:							

* Solo correspondiente al cargo respectivo, si no, consignar en la pregunta 52.

26 / 29) ¿Pertenece a la carrera de investigador o profesional en algún organismo de investigación?

Organismo	Categoría actual	Año de ingreso	Lugar de trabajo

30 / 33) ¿Posee actualmente alguna beca?

Institución	Nivel	Duración total	Lugar de trabajo

Otras actividades académicas

34 / 37) ¿Ocupa cargos en otras Facultades (de esta Univ) o en otras Univs? [académico, no de gestión]

Categoría	Dedicación	Regularidad	Facultad o Universidad

38) ¿Ejerce actividad docente en otros niveles de enseñanza?

0. No 1. Primario 2. Secundario 3. Terciario

Otras actividades laborales

39) ¿Ejerce actividad profesional? 0. No 1. Sector público
2. Sector privado

II. TRAYECTORIA PROFESIONAL

46 / 47) FORMACION: títulos obtenidos [grado y posgrado]

Título	Disciplina o Especialidad	Institución	País	Año finaliz.

54) ¿Ha participado en algún proyecto de investigación con anterioridad al PI? (si es más de uno refiérase al más importante):

1. Sí 2. No

Nº de participantes:

Año(s):

¿Hubo producción publicada? 1. Libros 2. Artículos (sin cantidades)

55) ¿Qué categorías ha obtenido en el Programa de Incentivos (PI)?

Categoría	Año

Publicaciones y ponencias

56 / 59) ¿Podría informarnos la cantidad de publicaciones que ha realizado según su clase y período?

	Total	Últimos 10 años	Últimos 3 años
1. Libros como editor			
2. Libros como autor			
3. Artículos en libros			
4. Artículos en revistas nacionales			
5. Artículos en revistas extranjeras			
SUBTOTAL			
6. Ponencias en el país			
7. Ponencias en el exterior			
TOTAL			

74) ESTADÍAS ACADÉMICAS EN EL EXTERIOR [estadías mínimas de 30 días]

Motivo (sabático, posgrado, post-doc, etc.)	Institución	País	Período

III. CULTURA ACADÉMICA

III.1. Condiciones de la docencia

80 / 86) ¿Considera adecuado el peso asignado a los siguientes criterios en los concursos de oposición de su Departamento?

	Excesivo	Adecuado	Insuficiente
Antecedentes docentes			
Formación y títulos			
Producción y publicaciones			
Experiencia profesional			
Experiencia de gestión			
Otro:			

III.2. Condiciones generales.

92 / 96) Señale la importancia que tienen para Ud. los siguientes ámbitos:

	Muy importante	Importante	Poco importante	Irrelevante
1. Su Facultad				
2. Su Universidad				
3. Su Departamento				
4. Su disciplina				

97) ¿Cuáles son sus intereses principales en cuanto a docencia e investigación?

1. Principalmente docencia	
2. Ambas, con predominio de docencia	
3. Ambas, con predominio de investigación	
4. Principalmente investigación	

IV. ACERCA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS

IV.1. Prácticas en relación al Proyecto del que forma parte [sólo para categorizados]

IV.1.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS Y LOS GRUPOS DE INVESTIGACIÓN [si hay más de uno, elegir el principal]

141) ¿Qué posición ocupa dentro del Proyecto?

1. Director	
2. Investigador formado	
3. Investigador en formación	
4. Ayudante	
5. Becario	
6. Tesista	

IV.1.3. CATEGORIZACIÓN EN EL PI

157) ¿Cuándo se presentó por primera vez? Año:.....

158) ¿La categoría obtenida fue la esperada?

1. Sí [pasar a pregunta 159] 2. No

¿Apeló? 1. Sí 2. No

¿Tuvo éxito? 1. Sí 2. No

159) ¿Le tocó la revisión (recategorización) de 1995?

1. Sí 2. No

¿Qué categoría se le asignó?

1. Más baja 2. La misma 3. Más alta

IV.1.4. IMPACTO

160 / 171) Valore las formas en que usted considera que la **incorporación** al PI ha influido en su trabajo de investigación y otras actividades académicas.

	Muy posit	Posit	Indif	Negativ	Muy Negativ
1. Importancia para iniciar una actividad regular de investigación					
2. Posibilidad de intercambio con colegas en el campo especializado					
3. Obtención de canales de publicación y/o difusión					
4. Obtención de condiciones laborales favorables para la investigación					
5. Posibilidad de recibir formación en la práctica de investigación					
6. Capacidad de elección de temáticas relevantes					
7. Acceso a recursos y fondos para investigación					
8. Calidad de su trabajo y resultados en la investigación					
9. Desarrollo de vínculos positivos con los colegas del Departamento y/o la Facultad en general					
10. Posibilidad de dedicación a la actividad docente					
11. Renovación de los contenidos de la enseñanza					
12. Posibilidad de dedicación a las actividades de extensión					

172) ¿Cómo encuentra el nivel de la categoría obtenida en el PI por comparación con el de su categoría docente?

1. La categoría del PI es más alta	
2. La categoría del PI es más baja	
3. Ambas categorías están en el mismo nivel	
4. No es posible la comparación	

173) ¿Aproximadamente qué proporción de las categorías del PI considera usted que han sido otorgadas de manera adecuada entre los docentes-investigadores de su Departamento?

1. Casi todas 2. Más de la mitad 3. La mitad
4. Menos de la mitad

IV.2. OPINIONES, PERCEPCIONES Y VALORACIONES ACERCA DEL PI

188 / 195) La siguiente pregunta está destinada a realizar una comparación entre la categorización del PI y los concursos de oposición. ¿Cuál de estos dos sistemas de evaluación es mejor en los siguientes aspectos?:

	PI	Concursos	Indiferente
1. El peso de la docencia			
2. El peso de la investigación			
3. La calidad de los evaluadores			
4. La frecuencia de las evaluaciones			
5. La generalización de la evaluación (cantidad de académicos evaluados)			
6. La fundamentación de las evaluaciones			
7. La publicidad de los dictámenes			
8. La diferencia en la modalidad (una persona entre muchas para un cargo, en el concurso / una categoría para cada persona en el PI)			

196 / 198) ¿Hay alguna correspondencia en su Departamento entre la escala de los cargos docentes y las categorías del PI?

	M/acdo	De acdo	Desac	M/desac
1. No es infrecuente encontrar profesores con categoría IV o V				
2. No es infrecuente encontrar adjuntos con categoría I o II				
3. No es infrecuente encontrar auxiliares con categoría III o más altas				

199 / 201) ¿Puede ordenar del 1 al 10 las categorías de ambas escalas (docente y PI) en una jerarquía general de prestigio académico? [LLEVAR TARJETA CON LISTADO]:

a. Profesor Titular	
b. Profesor Asociado	
c. Profesor Adjunto	
d. Jefe de T.P.	
e. Ayudante o auxiliar	
f. I	
g. II	
h. III	
i. IV	
j. V	
k. No es posible la comparación	

202) Para una generación intermedia de académicos (15 a 20 años desde la graduación), ¿qué vía se halla más abierta para avanzar en la carrera académica?

1. El escalafón docente
2. La categorización del PI
3. Es indiferente

203) El fortalecimiento de la vida académica de la Universidad depende sustancialmente de:

1. Carrera docente
2. PI
3. Una combinación de ambas

204 / 211) En las evaluaciones del PI, ¿cómo considera usted el peso asignado a cada uno de los distintos elementos contemplados en la categorización?

	Excesivo	Adecuado	Insuficiente
1. Formación y títulos			
2. Cargo docente			
3. Producción en docencia			
4. Trayectoria en investigación			
5. Producción en investigación			
6. Producción en transferencia			
7. Formación de recursos humanos			
8. Gestión			

212 / 213) Manifieste su grado de conformidad o disconformidad con las siguientes afirmaciones generales acerca del PI:

	M/acdo	De acdo	Desac	M/desac
1. En una medida u otra el PI fue una forma de respuesta a una situación más o menos prolongada de estancamiento académico en la Universidad				
2. Más allá de sus objetivos declarados, el balance final del PI es sin duda negativo; sus fondos debieran reorientarse a una mejora salarial				

214 / 221) A continuación se presenta una lista de resultados que suele atribuirse al Programa de Incentivos. Por favor, valore la influencia que a su juicio han tenido en el ámbito de su Departamento:

	Muy posit	Posit	Indifer	Negat	Muy negat
1. Cantidad de docentes que participan en proyectos de investigación					
2. Desarrollo de la investigación en equipo					
3. Participación de los investigadores pertenecientes a CONICET y otros organismos en las actividades de investigación en la Universidad					
4. Cantidad de publicaciones y presentaciones a Congresos de los docentes					
5. Calidad de la producción de los docentes					
6. Obtención de recursos para la investigación					
7. Cantidad de medios de difusión (revistas, actas, libros, etc.) destinados a la publicación de trabajos académicos					
8. OTROS (especificar):					

222 / 233) A continuación se presenta una lista de presuntos efectos negativos del Programa de Incentivos. Por favor, señale la importancia que puedan haber tenido en el ámbito de su Departamento:

	Muy import	Impor- tante	Poco importante	Irrele- vante
1. Descuido de las actividades de enseñanza				
2. Disminución del tiempo dedicado a la atención de alumnos				
3. Descuido de las actividades de extensión universitaria				
4. Disminución de la calidad y originalidad de las publicaciones de los docentes (en favor de la cantidad)				
5. Reorientación de las líneas de investigación en función de cumplir con los requerimientos del Programa				
6. Aumento exacerbado de la competencia entre los docentes y deterioro de los vínculos entre ellos				
7. Extendida sensación de injusticia entre los docentes en relación con la evaluación de sus antecedentes en el proceso de categorización				
8. Conformación de equipos y/o proyectos «artificiales» al solo efecto del cobro del incentivo				
9. Inclusión en los proyectos de docentes que no hacen investigación, al solo efecto del cobro del incentivo				
10. Existencia de directores «formales» que prestan el nombre para la aprobación de proyectos en los que no participan de manera real				
11. Proliferación de medios de difusión (revistas, actas, libros, etc.) de calidad dudosa destinados a la publicación de trabajos de los docentes-investigadores al solo efecto de mejorar su posición en el Programa				
12 OTROS (especificar):				

Documentos y publicaciones institucionales

Banco Mundial

World Bank (1994). *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington, Estados Unidos.

World Bank (1995). *Staff Appraisal Report. Argentina. Higher Education Project Reform*. Washington, Estados Unidos.

Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)

Acuerdo Plenario 51/1992. San Juan, 14 de agosto de 1992.

Acuerdo Plenario 110/1993. Posadas, 29 de agosto de 1993.

Acuerdo Plenario 151/1994. Comodoro Rivadavia, 20 de octubre de 1994.

Acuerdo Plenario 180/1995. Santa Fe, 8 de abril de 1995.

Acuerdo Plenario 193/1995. Buenos Aires, 13 de octubre de 1995.

Acuerdo Plenario 198/1995. Buenos Aires, 22 de noviembre de 1995.

Acuerdo Plenario 216/1996. Buenos Aires, 2 de julio de 1996.

Acuerdo Plenario 238/1997. Buenos Aires, 16 de abril de 1997.

Acuerdo Plenario 239/1997. Buenos Aires, 16 de abril de 1997.

Acuerdo Plenario 255/1997. Santa Rosa, 6 de agosto de 1997.

Acuerdo Plenario 259/1997. Buenos Aires, 15 de octubre de 1997.

Acuerdo Plenario 265/1997. San Luis, 10 de diciembre de 1997.

Acuerdo Plenario 277/1998. Neuquén, 17 de abril de 1998.

Acuerdo Plenario 479/2003. Buenos Aires, 16 de septiembre de 2003.

Resolución del Comité Ejecutivo 27/1993. Santa Fe, 8 de octubre de 1993.

Resolución del Comité Ejecutivo 43/1995. Buenos Aires, 7 de febrero de 1995.

Resolución del Comité Ejecutivo 46/1995. Buenos Aires, 17 de marzo de 1995.

Resolución del Comité Ejecutivo 55/1995. Buenos Aires, 17 de agosto de 1995.

Resolución del Comité Ejecutivo 57/1995. Buenos Aires, 1 de septiembre de 1995.

Resolución del Comité Ejecutivo 59/1995. Buenos Aires, 12 de setiembre de 1995.

Resolución del Comité Ejecutivo 103/1998. Buenos Aires, 24 de marzo de 1998.

Resolución del Comité Ejecutivo 1405/2019. Buenos Aires, 14 de mayo de 2019.

Resolución del Comité Ejecutivo 1418/2019. Buenos Aires, 11 de junio de 2019.

Resolución del Comité Ejecutivo 1667/2022. Buenos Aires, 8 de febrero de 2022.

CONEAU

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (1997). *Lineamientos para la Evaluación Institucional*.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (1998). *Informe Final. Evaluación Externa de la Universidad Nacional de Tucumán*.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (2000). *Informe Final. Evaluación Externa de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires*.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (2010). *Informe Final. Evaluación Externa de la Universidad Nacional de La Plata*.

CONICET

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (2006). *CONICET: ciencia y tecnología para el desarrollo*.

CONADU / CONADU Histórica / IEC-CONADU

Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) (2005).

Documento sobre la Ley de Educación Superior aprobado por la CONADU.

Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) (2019). *El*

SIDIUN: un nuevo capítulo de la reforma neoliberal y autoritaria para las universidades. Recuperado de <https://conadu.org.ar/el-sidiun-un-nuevo-capitulo-de-la-reforma-neoliberal-y-autoritaria-para-las-universidades>

Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios (CONADU Histórica) (2019). *La CONADU*

Histórica rechaza el Sistema Nacional de Docentes Investigadores (SIDIUN). Recuperado de <http://conaduhistorica.org.ar/prensa/la-conadu-historica-rechaza-el-sistema-nacional-de-docentes-investigadores-sidiun>

Instituto de Estudios y Capacitación-CONADU (IEC-CONADU) (2010).

Los salarios de los docentes universitarios. La recuperación de los últimos años. *Documentos para el debate.* Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iec-conadu/20171115043833/pdf_943.pdf

Secretaría de Políticas Universitarias

Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (1993). *Política presupuestaria para el sector universitario. Año 1994.*

Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (1995). *Directorio de Proyectos de Investigación 1995.*

Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (1996). *La política universitaria del gobierno nacional.*

Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias – Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) (1996). *Dictamen sobre el Programa de Incentivos. Sexto Dictamen.*

Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias – Secretaría de Ciencia y Tecnología (SPU-Secyt) (1998). *Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Régimen Legal.*

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (2005). *Programa de Desarrollo de Recursos Humanos Académicos.*

Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias. *Anuario de Estadísticas Universitarias*, años 1996, 1998, 1999-2000, 1999-2003, 2000-2004, 2005, 2012 y 2015. [Anuario SPU]

Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias. *Síntesis de Información de Estadísticas Universitarias de la SPU 2020-2021*. [Síntesis estadística SPU 2020-2021]

Secretaría de Ciencia y Tecnología

Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación (Secyt) (1989). *Memoria crítica de una gestión. 1983-1989.*

Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (Setcip) (2000a). *Programa para el financiamiento y organización del sistema de ciencia y técnica.*

Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (Setcip) (2000b). *Algunas precisiones acerca del “Programa para el Financiamiento y Organización del Sistema de C y T”.*

Universidades

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) (1998). *Informe de Autoevaluación.*

Universidad Nacional de Tucumán (UNT) (1998). *Programa de Autoevaluación Institucional. Informe Final.*

Universidad Nacional de Tucumán (UNT) (2007). *Plan estratégico de la Universidad Nacional de Tucumán.*

Universidad Nacional de La Plata – Secretaría de Ciencia y Técnica

- (UNLP-SCYT) (1993). *Jornadas de Política Científica de la UNLP*.
- Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (1995). *1.eras Jornadas de Reflexión Universitaria*.
- Universidad Nacional de La Plata – Secretaría de Ciencia y Técnica (UNLP-SCYT) (1996). *3.eras Jornadas “Estructuración del sistema científico tecnológico de la UNLP ante la realidad actual”*.
- Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (2005). *Informe Final de Autoevaluación*. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37816>
- Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (2010). *Plan estratégico 2010-2014 de la Universidad Nacional de La Plata*.
- Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (2022). *El Consejo Superior aprobó por amplia mayoría el presupuesto 2023*. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/institucional/el-consejo-superior-aprobo-por-amplia-mayoria-el-presupuesto-2023-55905/>
- Universidad Nacional del Litoral (UNL) (2004). *La investigación en la Universidad Nacional del Litoral*.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). Miguel Ángel Porrúa.
- Alasino, C. M. (2020). CONICET: Una mirada al pasado reciente. *Ciencia e Investigación*, 70(1), 12-31. <https://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2020/05/2-Alasino-cei70-1-3.pdf>
- Albornoz, M. (1992). Incentivos al investigador en Argentina. *Interciencia*, 17(6), 324-328.
- Albornoz, M. (2019). *Viejas estructuras y nuevos desafíos* (Documento de la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias). https://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2019/05/Documento_Albornoz.pdf
- Albornoz, M. (2022). Investigar en la universidad. En F. J. M. Talento Cutrin (Ed.), *100 años de Reforma Universitaria: principales apelaciones a la universidad argentina (Tomo 1)* (pp. 183-194). CONEAU.
- Albornoz, M.; Estébanez, M. E. y Luchilo, L. (2004). La investigación en las universidades nacionales: actores e instituciones. En O. Barsky; V. Sigal y M. Dávila (Ed.), *Los desafíos de la universidad argentina* (pp. 381-414). Siglo XXI y Universidad de Belgrano.
- Albornoz, M. y Gordon, A. (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983 – 2009). En M. Albornoz y J. Sebastián (Ed.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España* (pp. 1-46). CSIC.

- Aldao, C. (1998). La opinión de un investigador. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 5(12), 21.
- Algañaraz, V. (2019). Las prácticas evaluativas del programa incentivos *in situ*. Geografía y geología del proceso de categorización. En F. Beigel y F. Bekerman (Eds.), *Culturas evaluativas: Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en Argentina (1993-2018)* (pp. 139-182). IEC-CONADU /Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Aliaga, J. (2019). Ciencia y tecnología en la Argentina 2015-2019: panorama del ajuste neoliberal. *Ciencia, Tecnología y Política*, 2(3), 19-27. <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/9155/7950>
- Aliaga, J. (2020). Características del sector de ciencia en Argentina. *Ciencia e Investigación*, 70(2), 6-33. <https://aargentinapencias.org/wp-content/uploads/2020/08/1-Aliaga-Cei70-2-2.pdf>
- Alianza Universitaria (20 de julio de 2000). Debate por la reforma del sistema de ciencia y tecnología. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-20/univer02.htm>
- Arana, M. (2005). *El Programa de Incentivos bajo la lupa*. Estanislao Balder ediciones.
- Araujo, S. (2001). Los universitarios en la lupa: evaluación de la calidad, incentivos a la actividad investigadora y sus efectos en la profesión académica. *Pensamiento Universitario*, 9(9), 23-37. http://www.pensamientouniversitario.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/pensamiento_universitario_n9.pdf
- Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. Ediciones Al Margen.
- Araya, J. M. y Taborga, A. M. (octubre, 2002). *La política científico-tecnológica durante la década de los 90 en la Universidad Nacional del Centro*. Ponencia presentada en el III Encuentro “La Universidad como Objeto de Investigación”, La Plata, Argentina.
- Araya, J. M., Taborga, A. M. y Pérez, C. (abril, 2006). *Análisis de las*

- transformaciones en las políticas científico-tecnológicas de la Universidad Nacional del Centro (UNCPBA), Argentina. 1974-2005.* Ponencia presentada en las VI Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (Esocite), Bogotá, Colombia.
- Atairo, D. (2007). La complejidad y diversidad en el gobierno universitario. El Fondo de Mejoramiento de la Calidad en la Universidad Nacional de La Plata. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (Ed.), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 245-265). Prometeo.
- Atairo, D. (2011). Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la Universidad Nacional de La Plata. *Propuesta Educativa*, 2(36), 87-94. https://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/art_Atairo.pdf
- Atairo, D., Camou, A. y Prati, M. (2022). Universidades nacionales, neoliberalismo y reformas del Estado (1989-1999). En F. J. M. Talento Cutrin (Ed.), *100 años de Reforma Universitaria: principales apelaciones a la universidad argentina (Tomo 3)* (pp. 207-224). CONEAU.
- Baldrige, V. (1971). *Models of University Governance: Bureaucratic, Collegial, and Political* (Research and Development Memorandum N.º 77. Stanford Center for Research and Development in Teaching). <https://eric.ed.gov/?id=ED060825>
- Barba, F. (Ed.) (1998). *La Universidad Nacional de La Plata en su centenario 1897 – 1997*. UNLP.
- Bargero, M., Romero, L. y Prego, C. (2010). Anexo I. Recursos humanos y presupuestales en la modernización de la Universidad de Buenos Aires (1955-1966). En C. Prego y O. Vallejos (Ed.), *La construcción*

- de la ciencia académica. Instituciones, procesos y actores en la universidad argentina del siglo XX* (pp. 213-252). Biblos.
- Barsky, O., Corengia, A., Fliguer, J. y Michelini, G. (2016). *La investigación en la universidad privada argentina*. CRUP.
- Bartolucci, J. (1998). Observaciones sobre el caso de la UNAM. Una apreciación interna. En S. Malo y A. Velázquez Jiménez (Ed.), *La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional* (pp. 333-338). UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Becher, T. (1993). Las disciplinas y la identidad de los académicos. *Pensamiento Universitario*, 1(1), 56-77. http://www.pensamientouniversitario.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/pensamiento_universitario_n1.pdf
- Becher, T. (2001). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Gedisa.
- Beigel, F. (2019). ¿PROINCE versus CONICET? Guerra fría, convivencia pacífica y doble-agentes. En F. Beigel y F. Bekerman (Eds.), *Culturas evaluativas: Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en Argentina (1993-2018)* (pp. 85-114). IEC-CONADU / Clacso.
- Beigel, F. y Baranger, D. (2019). Conclusiones y perspectivas. En F. Beigel y F. Bekerman (Eds.), *Culturas evaluativas: Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en Argentina (1993-2018)* (pp. 269-282). IEC-CONADU / Clacso.
- Beigel, F. y Bekerman, F. (Eds.) (2019). *Culturas evaluativas: Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en Argentina (1993-2018)*. IEC-CONADU / Clacso.
- Bekerman, F. (2016). El desarrollo de la investigación científica en la Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 7(18), 3-23. <https://www.ries.universia.unam.mx/index.php/ries/article/view/173/686>

- Bentancur, N. (2004). Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias. *Pensamiento Universitario*, 11(11), 7-15. http://www.pensamientouniversitario.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/pensamiento_universitario_n11.pdf
- Boffo, S., Chave, D., Kaukonen, E. y Randi Opdal, L. (1999). The Evaluation of Research in European Universities. *European Journal of Education*, 34(3), 325-334.
- Bosch, X. (2000). Argentinian researchers fight government plans for reform. *Nature*, 408(30), 504. <https://www.nature.com/articles/35046234>
- Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en América Latina. En G. Neave y F. A. van Vught (Ed.), *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Gedisa.
- Brunner, J. J. y Flisfisch, Á. (1983). La profesionalización académica tardía. En J. J. Brunner y Á. Flisfisch, *Los intelectuales y las instituciones de la cultura* (pp. 170-211). Flacso.
- Buch, A. (1996). Bernardo Houssay y la conflictiva inauguración la *dedicación exclusiva* en la Universidad Argentina. *Estudios Interdisciplinarios De América Latina Y El Caribe*, 7(1), 57-71. <https://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1184>
- Caldelari, M. (1994). *El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas: una institución, dos modelos organizativos*. Manuscrito.
- Camou, A. (2002). Reformas estatales de “segunda generación” y reformas universitarias en la Argentina actual (O de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad). En P. Krotsch (Ed.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (pp. 131-151). Ediciones Al Margen.
- Camou, A. (2007). Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (Ed.), *Evaluando*

- la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 29-68). Prometeo.
- Camou, A. y Prati, M. (2010). Las políticas de evaluación universitaria en la Argentina: consideraciones metodológicas en torno a las instituciones, los actores y sus prácticas. En C. Wainerman y M. M. Di Virgilio (Eds.), *El quehacer de la investigación educativa* (pp. 81-105). Manantial / Universidad de San Andrés.
- Cantero, A. (1998). La opinión de un rector. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 5(12), 22-23.
- Cantini, J. L. (1998). El CNES y la importancia de los órganos consultivos. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 5(15), 22 y 31.
- Carullo, J. C. y Vaccarezza, L. (1997). El incentivo a la investigación universitaria como instrumento de promoción y gestión de la I + D. *REDES. Revista de estudios sociales de la ciencia*, 4(10), 155-178. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/issue/view/15>
- Cassano, A. (1 de agosto de 2000). Ni magos ni lavaplatos. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/27065-el-conicet-en-la-cuerda-floja>
- Castro, J. (octubre, 2002). *Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas. El caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)*. Ponencia presentada en el III Encuentro “La Universidad como Objeto de Investigación”, La Plata, Argentina.
- Civitarese, O. (2001). Sobre la investigación en física en los primeros años del Instituto de Física de la Universidad de La Plata. En A. A. P. Videira y A. G. Biliboni (Ed.), *Encontro de historia na ciencia: Análises comparativas das relacoes científicas no Século XX entre os países do Mercosul no campo na física* (pp. 194-211). CBPF.
- Clark, B. (1972). The Organizational Saga in Higher Education. *Administrative Science Quarterly*, 17(2), 178-184. doi: <https://doi.org/10.2307/2393952>

- Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen.
- Clark, B. (1998). Crecimiento sustantivo y organización innovadora: nuevas categorías para la investigación en educación superior. *Perfiles Educativos*, 20(81), 20-34. <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/1998-81-crecimiento-sustantivo-y-organizacion-innovadora-nuevas-categorias-para-la-investigacion-en-educacion-superior.pdf>
- Claverie, J. (2009). Marco institucional e innovaciones en la carrera docente. En A. M. García de Fanelli (Ed.), *Profesión académica en Argentina: carrera e incentivos a los docentes en las universidades nacionales* (pp. 32-60). Cedes.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi: <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Cox, C. (1993). Políticas de educación superior: categorías para su análisis. En H. Courard (Ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina* (pp. 87-127). Flacso.
- Creciente participación de docentes-investigadores en el Programa de Incentivos. (1995). *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 2(2), 69-71.
- Cruz Castro, L., Kreimer, P. y Sanz Menéndez, L. (2015). Los cambios en los sistemas públicos de investigación de España y Argentina: el papel del CSIC y del CONICET en perspectiva comparada. En R. Casas y A. Mercado (Ed.), *Mirada iberoamericana a las políticas de ciencia, tecnología e innovación: perspectivas comparadas* (pp. 73-104). Clacso; Cytel.
- Cuerpo de delegados del CONICET (20 de julio de 2000). Debate por la reforma del sistema de ciencia y tecnología. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-20/univer02.htm>

- Curti, C. y Palacios, C. (1998). Análisis comparativo de los cambios en el régimen de incentivos. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 5(12), 7-15.
- Chiroleu, A. (2002). Los académicos en Argentina: aportes para su caracterización. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 12, 51-73. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/espacios-en-blanco/issue/view/41/PDF12>
- Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (Ed.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (pp. 27-48). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dagnino, R. y Davyt, A. (1996). Siete equívocos sobre la orientación de la investigación universitaria. En M. Albornoz, P. Kreimer y E. Glavich (Ed.), *Ciencia y sociedad en América Latina* (pp. 232-249). Universidad Nacional de Quilmes.
- Del Bello, J. C. (2022). La política pública universitaria. Rupturas y continuidades desde la reforma de los noventa. En F. J. M. Talento Cutrin (Ed.), *100 años de Reforma Universitaria: principales apelaciones a la universidad argentina (Tomo 3)* (pp. 225-247). CONEAU.
- Dellacha, J. M. (1999). *Auditoría técnica de los informes finales o de avance de los proyectos investigación (año 1998) del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores* (Documento de Trabajo N.º 10, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica).
- Díaz Barriga, Á. (1997). La comunidad académica de la UNAM ante los programas de estímulos al rendimiento. En Á. Díaz Barriga y T. Pacheco Méndez (Eds.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación* (pp. 62-81). CESU-UNAM.
- Díaz Barriga, Á. y Pacheco Méndez, T. (Eds.) (1997). *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. CESU-UNAM.

- Documento del directorio del CONICET sobre el programa para el financiamiento y organización del sistema de ciencia y técnica. (2000/2001). *Ciencia Hoy*, 10(60). <https://cienciahoy.org.ar/otra-opportunidad-perdida>
- Eblen-Zajjur, A. (2001). La Universidad venezolana: ¿docencia contra producción científica? *Acta Científica Venezolana*, 52(1), 1-2.
- Emiliozzi, S. (2011). Políticas en ciencia y tecnología, definición de áreas prioritarias y universidad en Argentina. *Sociedad*, 29/30, 149-167.
- Enders, J. (2000). Vientos de cambio: condiciones de trabajo y empleo del personal académico en Europa. En J. G. Mora Ruiz (Ed.), *El profesorado universitario: situación en España y tendencias internacionales* (pp. 81-102). Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Enders, J. (2007). The Academic Profession. En J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Ed.), *International Handbook of Higher Education* (pp. 5-21). Springer.
- Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina 1985-2015*. Prometeo.
- Ezeiza Pohl, C. E. (2018). *El Programa de incentivos a docentes investigadores y su incidencia en la producción y difusión de conocimiento en una universidad pública del conurbano bonaerense* [Tesis Doctoral, Universidad Católica Argentina]. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/166/1/doc.pdf>
- Feld, A. (2015). *Ciencia y política en la Argentina 1943-1983*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Fernández, A. (2004). *Ante la insistencia de una recategorización masiva* (Documento de CONADU).
- Fernández Berdaguer, L. y Vaccarezza, L. (1996). Estructura social y conflicto en la comunidad científica universitaria: la aplicación del Programa de Incentivos para Investigadores Docentes en

- las universidades argentinas. En M. Albornoz, P. Kreimer y E. Glavich (Ed.), *Ciencia y sociedad en América Latina* (pp. 250-264). Universidad Nacional de Quilmes.
- Fernández Lamarra, N., Marquina, M. y Rebello, G. (diciembre, 2008). *Gobierno, gestión y participación docente en la universidad pública: un desafío pendiente*. Ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Follari, R. (1999). *Aspectos teóricos y metodológicos sobre evaluación de la función investigación en las universidades* (Documento elaborado para la CONEAU). <http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/estudios/follari.pdf>
- Gallart, M. A. (1993). La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión sobre la práctica de la investigación. En F. H. Forni, M. A. Gallart e I. Vasilachis de Gialdino (Ed.), *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación* (pp. 107-151). Centro Editor de América Latina.
- Gappa, J. (2001). Academic careers for the 21st century: More options for new faculty. En J. C. Smart & W. G. Tierney (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research Volume XVII* (pp. 425-475). Springer.
- García de Fanelli, A. M. (2005). *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Miño y Dávila / Fundación OSDE.
- García de Fanelli, A. M. (2008). Estructura ocupacional docente y esquema de incentivos en las universidades nacionales. *Desarrollo Económico*, 48(189), 31-60.
- García de Fanelli, A. M. (Ed.) (2009a). *Profesión académica en Argentina: carrera e incentivos a los docentes en las universidades nacionales*. Cedes.
- García de Fanelli, A. M. (2009b). Estructura de la profesión académica. En A. M. García de Fanelli (Ed.), *Profesión académica en Argentina:*

- carrera e incentivos a los docentes en las universidades nacionales* (pp. 61-86). Cedes.
- García de Fanelli, A. M. (2011). 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), 17-36. <https://iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/issue/view/45>
- García de Fanelli, A. M. (2019). La importancia de la investigación en las universidades nacionales de la Argentina: situación actual y retos a futuro. En C. Marquís (Ed.), *La agenda universitaria IV: viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina* (pp. 59-91). Universidad de Palermo.
- García de Fanelli, A. M. y Moguillansky, M. (2009). La carrera académica desde la perspectiva de los docentes. En A. M. García de Fanelli (Ed.), *Profesión académica en Argentina: carrera e incentivos a los docentes en las universidades nacionales* (pp. 108-133). Cedes.
- García Guadilla, C. (2002). Desafíos y tensiones acumuladas. Educación Superior en América Latina. *Pensamiento Universitario*, 10(10), 55-80. http://www.pensamientouniversitario.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/pensamiento_universitario_n10.pdf
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1997). *La nueva producción del conocimiento*. Pomares-Corredor.
- González, E., Bisiacchi, B., Viana Di Prisco, G. y Di Prisco, M.C. (1992). El Programa de Promoción del Investigador en Venezuela. *Interciencia*, 17(6), 358-365.
- Gordon, A. (2011). Las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en el período 2003-2010 en Argentina: continuidades y rupturas con el legado de los noventa. *Sociedad*, 29/30, 169-193.
- Grediaga Kuri, R. (1998). Cambios en el sistema de recompensa y reconocimiento en la profesión académica en México. Estudio

- exploratorio en cuatro áreas disciplinarias. *Revista de la Educación Superior*, 27(108), 125-205.
- Gouldner, A. W. (1957). Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles. *Administrative Science Quarterly*, 2(3), 281-306. doi: <https://doi.org/10.2307/2391000>
- Guarga, R. (1999). La investigación científica en las universidades de América Latina: características y oportunidades. *Universidades*, 18, 13-27.
- Guariglia, O. (1 de agosto de 2000). El CONICET en la cuerda floja. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-conicet-en-la-cuerda-floja-nid27065>
- Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Edhasa.
- Ibarra Colado, E. (1991). Evaluación del trabajo académico y diferenciación salarial: el cómo de la modernización en la UAM. *Perfiles Educativos*, 53-54, 40-48.
- Inclán Espinosa, C. (1997). Una aproximación a las distintas versiones de los programas de estímulos de la UNAM. En Á. Díaz Barriga y T. Pacheco Méndez (Eds.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación* (pp. 23-36). CESU-UNAM.
- Jackson, M. P. (1999). El impacto de las remuneraciones diferenciadas en las universidades del Reino Unido. *Revista de la Educación Superior*, 28(109), 69-88.
- Jacovkis, P. (2000). En busca de la calidad. *EXACTAMENTE. Revista de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales – UBA*, 17, 10-12.
- Jick, T. (1979). Mixing Qualitative and Quantitative Methods. Triangulation in Action. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 602-611. doi: <https://doi.org/10.2307/2392366>
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson.
- Krotsch, P. (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado

- al mercado? *Sociedad*, 3, 5-29.
- Krotsch, P. (1994). Organización, gobierno y evaluación universitaria. En A. Puiggrós y P. Krotsch (Eds.), *Universidad y evaluación. Estado del debate* (pp. 101-136). IEAS / Aique.
- Krotsch, P. (1997). Gobierno de la Educación Superior en la Argentina: la política pública en la coyuntura (1993-1996). *Cuadernos IRC*, 0, 19-37.
- Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch (Ed.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178). Ediciones Al Margen.
- Krotsch, P., Atairo, D. y Varela, S. (2007). De la simultaneidad e interacción en los procesos de construcción de la evaluación institucional: el caso de la UNICEN. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (Ed.), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 97-123). Prometeo.
- Leal, M. (2006a). Desarrollo y eficacia del programa de incentivos (PROINCE) a los docentes investigadores. En M. Leal (Ed.), *Escenarios de la Educación Superior en Tucumán. Políticas de reforma y cambios en las instituciones y en los actores* (pp. 21-52). Universidad Nacional de Tucumán.
- Leal, M. (2006b). El modelo de financiamiento universitario de los '90. Políticas y tendencias. En M. Leal (Ed.), *Escenarios de la Educación Superior en Tucumán. Políticas de reforma y cambios en las instituciones y en los actores* (pp. 53-74). Universidad Nacional de Tucumán.
- Leal, M. (2006c). Un análisis de las respuestas de los docentes de la UNT frente al PRONICE. En M. Leal (Ed.), *Escenarios de la Educación*

- Superior en Tucumán. Políticas de reforma y cambios en las instituciones y en los actores* (pp. 75-99). Universidad Nacional de Tucumán.
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Llach respaldó las reformas de Caputo (4 de agosto de 2000). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/cultura/llach-respaldo-las-reformas-de-caputo-nid27379>
- Macario, P. L. (2007). *Universidad, investigación: el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores en la FaHCE-UNLP* [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata]. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.652/te.652.pdf>
- Maggio, Z. (2020). Explorando el triángulo de coordinación de Burton Clark en el contexto de las relaciones contemporáneas entre Estados y los sistemas de educación superior. *Pensamiento Universitario*, 19(19), 148-158. <http://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/home-pensamiento-universitario-19>
- Malo, S. (1998). La experiencia mexicana de evaluación de la calidad. En S. Malo y A. Velázquez Jiménez (Eds.), *La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional* (pp. 113-130). UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Marquina, M. (noviembre, 2009). *La profesión académica en la Argentina: principales características a partir de las políticas recientes*. Ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano “La Universidad como objeto de investigación”, Córdoba, Argentina.
- Marquina, M. y Fernández Lamarra, N. (september, 2008b). The Academic Profession in Argentine: characteristics and trends in the context of a mass Higher Education System. *Report of the International Conference on the Changing Academic Profession Project, 2008*, Hiroshima, Japan. <https://eric.ed.gov/?q=higgs&pg=2&id=ED536164>
- Marquina, M., Fernández Lamarra, N. (diciembre, 2008b). *La profesión académica en Argentina: explorando su especificidad en el marco*

- de las tendencias internacionales*. Ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 10,11 y 12 de diciembre de 2008.
- Mc Kinney, J. C. (1968). *Tipología Constructiva y teoría social*. Amorrortu.
- Meltsner, A. J. (1992). La factibilidad política y el análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 367-392). Miguel Ángel Porrúa.
- Merton, R. (1964). La ciencia y la estructura social democrática. En R. Merton, *Teoría y estructura social* (pp. 542-552). FCE.
- Merton, R. (1968). The Matthew Effect in Science: The reward and communication systems of science are considered. *Science*, 159(3810), 53-63.
- Míguez, E. (2018). *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública*. Siglo XXI.
- Mignone, E. F. (1998). *Política y Universidad. El Estado Legislador*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Acción Social (Ideas) / Lugar Editorial.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Prentice-Hall.
- Montenegro, J. (2020). *La Reforma Puiggrós a la Ley de Educación Superior y sus efectos en el acceso a la Universidad Nacional de La Plata: El caso de la Facultad de Ciencias Médicas* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata]. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1824/te.1824.pdf>
- Mundet, E. R. (1998). La nueva reglamentación del Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores de las Universidades Nacionales. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 5(12), 3-6.
- Musselin, Ch. (1995). Organized Anarchies: a Reconsideration of Research Strategies. En M. Warglien & M. Masuch (Ed.), *The Logic of organizational disorder* (pp. 55-72). De Gruyter.
- Musselin, Ch. (2001). *La Longue marche des universités françaises*.

- Paris: Presses universitaires de France (Trad. Luciana Marteau para la CONEAU de los capítulos 6, 7 y 8).
- Musselin, Ch. (2007). Are Universities Specific Organisations? En G. Krücken, A. Kosmützky & M. Torck (Ed.). *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions* (pp. 63-84). transcript Verlag.
- Musselin, Ch. (2021). University Governance in Meso and Macro Perspectives. *Annual Review of Sociology*, 47, 305-325. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-012708>
- Naidorf, J., Perrotta, D., Riccono, G. y Napoli, M. (2020). Políticas universitarias en Argentina: sistema nacional de docentes investigadores universitarios en la mira. *Roteiro*, 45, 1-22. doi: <https://doi.org/10.18593/r.v45i0.23034>
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1/2), 7-23.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.
- Neave, G. (2010). Burton R. Clark, 1921–2009. The man, his saga and his times. *London Review of Education*, 8(3), 209-216. doi: <https://doi.org/10.1080/14748460.2010.515120>
- Nueva protesta contra la reforma en el CONICET. (9 de agosto de 2000). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/cultura/nueva-protesta-contra-la-reforma-en-el-conicet-nid28028>
- O'Donnell, H. (1998). Educación superior e investigación. *Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales*, 2(3), 95-122.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES. Revista de estudios sociales de la ciencia*, 2(4), 99-128. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/issue/view/9>

- Palacios, C. (2003). El Currículum Unificado y el Programa de Incentivos. En J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (pp. 73-78). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Palacios, C. y Curti, C. (1998). Investigación y docencia en las universidades nacionales. Los cambios en la Universidad y el Programa de Incentivos. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 5(15), 19-20.
- 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*, 3(7), 3-10.
- Participación de los integrantes del CONICET en el Programa de Incentivos. (1997). *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 4(10), 25-27.
- Paviglianiti, N., Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (Ed.) (1996). *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. IICE / Miño y Dávila.
- Pechén de D'Angelo, A. (1996). El Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Una visión crítica de su impacto en las Universidades. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 3(7), 11-12.
- Pérez Lindo, A. (1994). Los avatares de la evaluación. En A. Puiggrós y P. Krotzsch (Eds.), *Universidad y evaluación. Estado del debate* (pp. 237-248). IEAS / Aique.
- Pérez Rasetti, C. (2007). Motivos para una reforma. En M. Marquina y G. Soprano (Ed.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (pp. 89-105). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Perkin, H. (1969). *Key profession: A history of the Association of University Teachers*. Routledge and Palmer.

- Platt, J. (1981). On interviewing one's peers. *British Journal of Sociology*, 32(1), 75-91.
- Prati, M. (2002). El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores: formulación, implementación y visiones sobre su impacto. En P. Krotsch (Ed.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (pp. 193-230). Ediciones Al Margen.
- Prati, M. (diciembre, 2003). *Los académicos opinan: percepciones sobre el impacto del Programa de Incentivos en cuatro disciplinas seleccionadas*. Ponencia presentada en las Terceras Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Prati, M. (2004). *El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores: formulación, implementación e impacto*. (Tesis de maestría, inédita). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires, Argentina.
- Prati, M. (2009). El Programa de Incentivos y la "sociedad" universitaria. *Pensamiento Universitario*, 12(12), 45-62. http://www.pensamientouniversitario.com.ar/wp-content/uploads/2019/08/PENSAMIENTO_UNIVERSITARIO_12.pdf
- Prati, M. (2014). Heterogeneidad de la docencia universitaria en Argentina. En G. Morandi y A. Ungaro (Ed.), *La experiencia interpelada. Prácticas y perspectivas en la formación docente universitaria* (pp. 249-267). Edulp.
- Prati, M. (2021). Ley, políticas e investigación en las universidades. *Pensamiento Universitario*, 20(20), 146-149. <http://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/home-pensamiento-universitario-20-2>
- Prati, M. y Prego, C. (2007). Cultura académica y producción de conocimiento en el marco de las políticas de incentivos. Un enfoque comparado de ciencia básica y humanidades. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (Ed.), *Evaluando la evaluación:*

- políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 267-308). Prometeo.
- Programa de Incentivos para los Docentes Investigadores (1994). *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 1(1), 53-56.
- Pugliese, J. C. (23 de abril de 2005). Científicos de tiempo completo. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/cientificos-de-tiempo-completo-nid698385>
- Quiénes conforman el Consejo Nacional de Educación Superior. (1994). *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 1(1), 10-13.
- Rojas Mayer, E. (1996). Los incentivos y la calidad universitaria. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 3(7), 13-15.
- Rovelli, L. (2017). Expansión reciente de la política de priorización en la investigación científica de las universidades públicas de Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 8(22), 103-121. <https://www.ries.universia.unam.mx/index.php/ries/article/view/231/910>
- Sanllorenti, P. (2003). *El modelo neoliberal en las universidades nacionales: la maldición de los incentivos a los docentes investigadores* (Documento de CONADU).
- San Martín, R. (19 de julio 2000a). Protestas contra Caputo. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/25340-la-universidad-en-el-eje-de-la-polemica>
- San Martín, R. (5 de agosto de 2000b). Caputo tiene apoyo entre los rectores. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/27511-caputo-tiene-apoyo-entre-los-rectores>
- Sarthou, N. (2013). *La política científico-tecnológica universitaria y la definición de un perfil de investigador: el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales (1993-2010)*

- [Tesis Doctoral, Universidad Nacional de San Martín]. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1021>
- Sarthou, N. (2014). Entendiendo la política pública a través de sus instrumentos: el Programa de Incentivos docentes Investigadores de Universidades Nacionales. *Documentos y Aportes de Administración Pública y Gestión Estatal*, 22, 71-102. doi: <https://doi.org/10.14409/da.v1i22>
- Sarthou, N. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles Educativos*, 37(149), 150-168. doi: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2015.149>
- Sarthou, N. (2016). ¿Qué veinte años no es nada? Cambios y continuidades en los criterios de evaluación del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en la Universidad argentina (1994-2014). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 11(32), 85-110. <http://www.revistacts.net/wp-content/uploads/2020/03/vol11-nro32-sarthou.pdf>
- ¿Se corta sola?: La UNLP impulsa un plan de categorización propio para su sistema científico. (16 de septiembre de 2022). *Periferia. Ciencia, tecnología cultura y sociedad*. <https://periferia.com.ar/politica-cientifica/la-unlp-impulsa-un-plan-de-categorizacion-propio-para-su-sistema-cientifico>
- Shattock, M. (2010). The entrepreneurial university: an idea for its time. *London Review of Education*, 8(3), 263-271. doi: <https://doi.org/10.1080/14748460.2010.515125>
- Sigal, S. (2002). *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*. Siglo XXI.
- Sosa, C. (26 de julio de 2000). Entrevista con Enrique Oteiza. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-26/univer01.htm>
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Morata.

- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11(57), 21-30. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9838/pr.9838.pdf
- Svampa, F. y Aguiar, D. (2022). Gobernanza y autonomía relativa en el Sistema Público de Investigación de la Argentina. Los cambios en la carrera de investigador científico y tecnológico del CONICET (1961-2003). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 181-211. <http://ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/345/306>
- Taborga, A. M. (abril, 2006). *Determinantes de la inserción internacional de grupos de investigación que producen conocimiento en contextos periféricos: el campo de Física en una universidad argentina durante los últimos 15 años*. Ponencia presentada en las VI Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (Esocite), Bogotá, Colombia.
- Tagashira, R. (1999). *Universidad Nacional de Tucumán. Su actividad en ciencia y tecnología*. Manuscrito.
- Tagashira, R. (octubre, 2004). *La investigación científica en la Universidad Nacional de Tucumán desde la fundación hasta 1966. Antecedentes, políticas y relevamiento*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Investigación”, Tucumán, Argentina.
- Tagashira, R. (2009). *La investigación científica y tecnológica en la Universidad Nacional de Tucumán entre 1914 y 1951; su relación con el contexto social* [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires]. https://www.academia.edu/22521221/La_investigaci%C3%B3n_cient%C3%ADfica_y_tecnol%C3%B3gica_en_la_Universidad_Nacional_de_Tucum%C3%A1n_entre_1914_y_1951_su_relaci%C3%B3n_con_el_contexto_social
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Alianza Editorial.

- Teichler, U. (2020). Academic Profession, Higher Education. En P. N. Teixeira & J. Shin (Eds.), *The International Encyclopedia of Higher Education Systems and Institutions* (pp. 50-55). Springer.
- Trow, M. (2007). Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. En J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Ed.), *International Handbook of Higher Education* (pp. 243-280). Springer.
- Unzué, M. y Emiliozzi, S. (2017). Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015. *Temas y debates*, 33, 13-33. doi: <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i33.353>
- Unzué, M. y Rovelli, L. (2017). Cambios, tendencias y desafíos de las políticas científicas recientes en las universidades nacionales de Argentina. *TLA-MELAU, Revista de Ciencias Sociales*, 42, 242-261. doi: <http://dx.doi.org/10.32399/rtla.11.42.289>
- Vaccarezza, L. (2000). Las estrategias de desempeño de la profesión académica. Ciencia periférica y sustentabilidad del rol de investigador universitario. *REDES. Revista de estudios sociales de la ciencia*, 7(15), 15-43. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/issue/view/20>
- Vaccarezza, L. (2007). Heterogeneidad en la conformación de la profesión académica: una comparación entre químicos y sociólogos. *REDES. Revista de estudios sociales de la ciencia*, 13(26), 17-49. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/issue/view/31>
- Vaccarezza, L. (2009). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. *Pensamiento Universitario*, 12(12), 31-44. http://www.pensamientouniversitario.com.ar/wp-content/uploads/2019/08/PENSAMIENTO_UNIVERSITARIO_12.pdf
- Valenti, G. y Varela, G. (1998). La experiencia de la Universidad Autónoma Metropolitana. En S. Malo y A. Velázquez Jiménez (Eds.),

- La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional* (pp. 367-386). UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Vallés, E. (1998). Comentarios sobre la nueva reglamentación del Programa de Incentivos. *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, 3(7), 16-19.
- Vasen, F. (2012). *La construcción de una política científica institucional en la Universidad de Buenos Aires (1986-1994)* [Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Quilmes]. https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/908/TD_2013_vasen_013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vasen, F. (2013). Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 46, 9-32. https://revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt_46/documentos/46_dossier01_vasen.pdf
- Vessuri, H. (1998). Universidad e investigación científica después de las reformas. *Educación Superior y Sociedad*, 9(1), 77-99. <https://iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/181>
- Vessuri, H. y Benaiges, A. M. (1998). PPI: los investigadores opinan... Elementos preliminares del análisis de una encuesta de opinión. *Cuadernos del CENDES*, 15(37), 103-147.
- Villanueva, E. (2002). La articulación entre sistema científico y sistema universitario: ¿es un dilema? *REDES. Revista de estudios sociales de la ciencia*, 10(19), 25-41. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/issue/view/24>
- Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. doi: <https://doi.org/10.2307/2391875>
- Weiss, C.H. (1980). Knowledge Creep and Decision Accretion. *Knowledge*, 1(3), 381-404. doi: <https://doi.org/10.1177/107554708000100303>
- Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications.

Quien escribe

Marcelo Prati

<https://orcid.org/0000-0002-4576-080X>

Es Doctor en Ciencias Sociales y Magíster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Licenciado en Sociología por la UNLP. Profesor de Filosofía y licenciado en Sociología (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Profesor titular de la cátedra Epistemología y Metodología de las Ciencias Sociales y profesor adjunto de Sociología General, Departamento de Sociología (FaHCE/UNLP). Ha publicado los siguientes libros como coordinador: *Temas de epistemología y metodología de las ciencias sociales. Debates y reflexiones en torno al estatus científico de la sociología* (2021); en colaboración con Antonio Camou y Sebastián Varela, *¿Ya votaste? Experiencias de participación política de jóvenes estudiantes de la UNLP* (2018); y con Pedro Krotsch y Antonio Camou, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (2007).

El objeto de estudio abordado en el presente trabajo es el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, componente central de la política de investigación universitaria llevada a cabo en la Argentina desde comienzos de la década de 1990, vigente aún en la actualidad, luego de diversos cambios. Por un lado, se analiza el diseño del Programa y su implementación en el período 1993-2003 (y se releva de manera panorámica su desarrollo posterior), de manera global en el nivel nacional, y más específicamente en tres universidades, mediante entrevistas realizadas en el lugar: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos, Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Nacional de La Plata. Por otro lado, se indaga en los principales efectos del Programa tanto en los niveles antes citados, como en dos disciplinas seleccionadas —física e historia—, desde la perspectiva de los docentes investigadores, por medio de encuestas presenciales.



ISBN 978-950-34-2459-9

