

INCENTIVOS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: APROXIMACIÓN A LOS CASOS MEXICANO Y ARGENTINO

Marta Arana

Introducción:

Durante los noventa, en Argentina, se fue imprimiendo una política de Reforma de la Educación Superior (RES) a nivel nacional. Se creó la Secretaría de Políticas Universitarias a cargo del Lic. Juan Carlos Del Bello. Los cambios de relación entre las universidades y el Ministerio de Educación, fueron vertiginosos, la comunicación se hizo mucho más fluida; se implementaron sistemas de informatización como el SIU (Sistema Informático Universitario) y diferentes programas de alto impacto, como el FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Educativa), la creación de la Agencia Nacional de Investigaciones, en cuyo ámbito se desarrollaron el FONCYT y el FONTAR.

La CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación Académica Universitaria) comenzó a tener una presencia determinante en la vida de las universidades.

En este contexto, se implementó en 1994, el Programa de Incentivos a Docentes - Investigadores (Decreto 2427/93), que fue de altísimo impacto en las universidades nacionales; en pocos meses el Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, difundió la normativa, se realizaron reuniones explicativas. Comenzaron a generarse bases de datos que debían llenarse en las diferentes Secretarías de Ciencia y Técnica de las universidades nacionales. La dinámica de la evaluación llegaba para instalarse en la vida universitaria argentina.

En ese momento existía una red de Secretarías de Ciencia y Técnica de la Provincia de Buenos Aires y las consultas informales con otros responsables de otras universidades fueron incesantes.

En la SPU se creó un área de gestión responsable del Programa, con personal altamente calificado que fueron articuladores con las universidades nacionales en la etapa de implementación del Programa.

El presupuesto asignado al Programa de Incentivos fue de setenta millones de pesos, su distribución se realiza por un índice que se vincula con la cantidad de participantes del Programa y su dedicación docente (simple, parcial o exclusiva).

El Programa se denomina Programa de Incentivos para Docentes - Investigadores, implicando claramente la vinculación de tareas de docencia e investigación.

El presente artículo da cuenta de una investigación más amplia desarrollada en el ámbito del grupo de investigación «Ciencia, Tecnología, Universidad y Sociedad» de la Facultad de Humanidades de la UNMDP. Pretende una aproximación al análisis comparativo de dos experiencias latinoamericanas de la implementación de Programas por Pago al Mérito (Merit Pay) en Argentina y México. La elección de los casos no es azarosa ya que el Programa argentino tomó como modelo al implementado en México.

Aproximándonos a los cambios:

La evaluación académica se encuentra actualmente localizada como eje de debate en el campo de la educación superior a nivel internacional. Guy Neave (1988), señala que esta tendencia se asocia al surgimiento de una nueva ética en el campo de la educación superior, asociada a desarrollo de la calidad, la eficiencia y el desempeño. Se observa también, una redefinición de las relaciones entre Estados y gobierno por un lado, y los sistemas de educación superior, por el otro: desde el sector público surge el estado evaluativo y en el sistema de educación superior aparece una ética competitiva como principal motor de desarrollo.

En el marco descripto, las evaluaciones se ejercen *a posteriori*, ocupándose más de los resultados que de los procesos y tendrían como finalidad guiar al sistema en función de las prioridades nacionales.

Neave (1988), realiza su trabajo refiriendo a la experiencia europeo-occidental, tomando los casos de Francia, los Países Bajos, Suecia y Gran Bretaña. Joaquín Brunner (1990), propone una mirada a lo que denomina el «discurso latinoamericano» acerca de la evaluación.

Según Neave (1998), la aparición de este Estado Evaluativo representaría una completa redistribución y racionalización de funciones entre el centro y las instituciones, permitiendo que el centro mantenga un control estratégico del sistema con precisos instrumentos de política (en el caso de la presente tesis el Programa de Incentivos, por ejemplo), en tanto las instituciones aumentarían su autonomía quedando libres para actuar frente a las presiones y demandas del mercado. En el caso de Argentina, en el marco del PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior), se ha implementado el FONTAR que financia proyectos que vinculen actividades de investigación con el medio productivo. Se ha fortalecido la tendencia a contar con organismos intermedios y especializados, entre el gobierno y las instituciones, que realizan las principales tareas de evaluación. En Francia el Comité National d'Evaluation reporta directamente al Presidente de la República. En España el Consejo de Universidades realiza la tarea de evaluación curricular, mientras que en Argentina la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación Académica Universitaria), dependiente del Ministerio de Educación, realiza esta tarea.

La organización de estos procesos de evaluación a nivel nacional ha exigido implementar *condiciones procedimentales* de la evaluación que se basan en combinar procedimientos basados en juicio de pares académicos conjuntamente con procedimientos desarrollados por los encargados de los organismos intermedios con funciones de evaluación. Asimismo, cada situación nacional ha condicionado estos procedimientos de evaluación externa con procedimientos internos de auto evaluación, obligándose en cada caso a definir los *indicadores cuantitativos* a utilizar.

El surgimiento del Estado Evaluativo implica el reconocimiento explícito que la Educación Superior ya no puede seguir siendo administrada de manera independiente desde un único centro, sino que debe ser coordinada, de acuerdo a los diferentes contextos nacionales, con mecanismos de coordinación de tipo mercado. Esto implica una redistribución de las relaciones de poder entre la autoridad del estado, las élites académicas y sus instituciones y los correspondientes merca-

dos y sus agentes. En este triángulo de coordinación (estado-universidad-mercado), señala Brunner (1999), se observa una mayor presencia de los mecanismos de mercado, una forma más eficiente de intervención del Estado y puede significar un mayor poder para las élites académicas, que habitualmente son las que ejercen las funciones evaluativas a través de los procedimientos de la revisión por pares (peer review process).

Nuestra realidad latinoamericana no ha estado ajena a lo que Neave (1988) describe para Europa Occidental, pero son incipientes las cristalizaciones de prácticas relativas a la evaluación académica, así como de un discurso que promueva una nueva ética social. Ante la masividad de los sistemas de educación superior latinoamericanos, las severas restricciones del gasto fiscal, la aparición de un nuevo y dinámico sector privado en educación superior, se ha generado una percepción de crisis y se ha instaurado lo que Brunner denomina una producción discursiva acerca de la evaluación de la producción científico académica, hacia adentro y hacia fuera de las instituciones.

Los principales actores sociales que perciben la crisis y tratan de adoptar una actitud movilizadora son: los profesionales graduados que constituyen la base del modelo clásico de universidad formadoras de las «grandes profesiones» (médicos, abogados, ingenieros), que observan el deterioro generalizado de la enseñanza universitaria debido a la masificación, el bajo nivel de escolarización de los ingresantes, el descrédito de las prácticas docentes; de parte de los estudiantes y sus familias, se observa que han registrado que la educación superior ya no proporciona a los jóvenes las garantías de empleo ni el prestigio que anteriormente brindaba; los científicos y académicos destacan la falta de condiciones laborales, de estímulos adecuados y la baja tasa de inversión por parte del Estado; los agentes externos manifiestan sus quejas, a la hora de contratar mano de obra las empresas que consideran poco calificada y bajo nivel en la prestación de servicios a los usuarios; en cuanto a los gobiernos recién a partir de los años ochenta han comenzado a preocuparse por la eficiencia del gasto que realizan en educación superior, sobre todo por la proliferación de instituciones privadas libres y la ausencia de marcos regulatorios.

Uno de los objetivos primordiales del Programa de Incentivos a Docentes - Investigadores es la de imponer una *cultura de la evaluación* en el sistema universitarios argentino, un sistema diagnosticado como trasgresor y poco avenido a ser evaluado. Para esto se ha seleccionado un sistema de evaluación de *proceso estructurado* combinado con la *evaluación por pares*.

La evaluación por pares es un sistema mediante el cual la excelencia intelectual de un trabajo es juzgada por expertos de la misma área de conocimiento. Entre los criterios que se consideran figuran la calidad del proyecto, su coherencia, la factibilidad de llevarlo adelante, la dirección, el impacto de la investigación, así como la originalidad del tema.

Existe entre los investigadores un consenso muy alto con respecto a este sistema de evaluación. Del mismo modo los organismos que financian investigación lo consideran como el único sistema posible de ser utilizado para juzgar la excelencia científica. Sin embargo, a pesar de esta aceptación, se han detectado algunas desventajas como por ejemplo:

- 1) prejuicios por parte de los evaluadores;
- 1) en comunidades científicas pequeñas los jueces también son parte (los evaluados también son evaluadores) y esta situación puede prestarse a arbitrariedades, ya sea por amiguismo o por enemistad ;
- 1) de acuerdo a los evaluadores que participan pueden privilegiarse los proyectos tradicionales sobre los innovadores;

Si bien se acepta que pueda tener algunas imperfecciones es el único método con mayor consenso para evaluar en el campo de la investigación. El poder que pueden ejercer quienes eligen los evaluadores desde la gestión se ve limitado por la posibilidad que existe de la recusación.

Para determinadas acciones a evaluar es necesario complementar los informes con la opinión de expertos. Para estos casos se utiliza el método de evaluación por pares de colegas anónimos; la confidencialidad de la evaluación debería ser un requisito inviolable.

Acerca de los Programas implementados por el estado:

En el marco de la modernización y reforma del Sistema de Educación Superior, varios países han implementado diferentes modalidades de evaluación institucional como parte de sus respectivas políticas públicas. En esas evaluaciones, el rendimiento académico es una variable importante a considerar. La experiencia de Estados Unidos es pionera en esta dirección; a partir de 1908 se implementa como forma de evaluar rendimientos y vincularlos a los salarios el mecanismo del “*merit pay*” (pago por méritos), esta realidad es descrita en el trabajo de J. Cramer (1983). Más recientes son los casos de España con su integración a la Comunidad Económica Europea, el de México con el Sistema Nacional de Investigadores (1984), el de Argentina con el Programa de Incentivos (1993) y la experiencia de Brasil y Venezuela.

Estos Programas tienen un planteamiento global de “excelencia” y “calidad” que han generado nuevas prácticas en las instituciones educativas impactando en la vida académica de las mismas. Asimismo los mecanismos de evaluación implementados reflejan criterios y procedimientos particulares generando en las comunidades académicas tanto defensores como detractores de los mismos.

A partir de la década de los setenta, se fueron desarrollando criterios aplicables a nivel internacional para evaluar el trabajo científico, vinculados al caso de la física y que se fueron generalizando a todas las áreas de investigación. Estos criterios no reconocen las diferentes tradiciones, ni las diversas formas de tratamiento de los objetos de estudio, así como de los mecanismos de difusión de los conocimientos y de la vinculación con el medio socio-económico de las disciplinas humanísticas, sociales, naturales, tecnológicas. Estos criterios y procedimientos de evaluación tienden a una homogeneización, desde las políticas públicas, de realidades muy diversas. La evaluación que se prioriza es la de pares (*peer review*).

Estos Programas deben analizarse como un aspecto más de la profesionalización de la tarea académica y de la constitución de un mercado laboral. Otro punto a destacar es que los mismos se han

implementado en un marco social donde existe una marcada descalificación del trabajo de los académicos tanto en la investigación como en la docencia y en un contexto de deterioro salarial.

A los fines del presente trabajo tomando los casos de México y Argentina, haremos una primera aproximación al análisis del Sistema Nacional de Investigadores del primer país citado y del Programa de Incentivos implementado en el segundo. La referencia a estos casos no es azarosa ya que el sistema aplicado en nuestro país, si bien fue producto del diseño de políticas públicas en el área de Educación Superior, fue diseñado con alta influencia del Programa mexicano.

La SEP nos informa que en el año 2000 en México existen unas 100.000 plazas docentes y cerca de 5.000 investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores. En nuestro país, la relación es de 170.000 plazas docentes y unos 18.000 participantes del Programa de Incentivos. Estas cifras nos están hablando de un desajuste ya que, si se realizara un análisis bibliométrico, no se condicen la diferencia del número de investigadores con la producción científica de ambos países.

La universidad como organización específica:

La universidad es una organización con características particulares, donde los grupos que la constituyen asumen diferentes roles dentro de la misma organización (docencia e investigación; docencia y gestión), lo que determina un entrecruzamiento de intereses que influyen luego en la eficacia con que se cumplen sus fines y objetivos.

Burton Clark (1983), brinda una perspectiva de análisis que posibilita una comprensión de los fenómenos universitarios a nivel más micro, de la facultad, el departamento, la cátedra. Su trabajo propone un análisis comparado entre sistemas y países. Clark no es el primero en plantear que la universidad es una organización compleja, pero el énfasis de su análisis no está tan orientado a la toma de decisiones como a la realización de un mapa conceptual que permita interpretar la división del trabajo, la morfología de los sistemas y la institución. Trata, también, de romper con la tradición de comprender el hecho universitario adherido a concepciones administrativas del poder burocrático, analizándolo-

lo como un fenómeno abordable a partir de la distribución del poder formal y del organigrama de las organizaciones. Ofrece una interpretación más dinámica, centrada en los problemas de negociación y poder en la universidad.

En América Latina en general y en Argentina en particular, predomina un discurso en el que la universidad es más un ideal, un deber ser, que una organización concreta de la que es necesario dar cuenta analíticamente.

Dice Pedro Krotsch (2001) «...tanto Clark como Bourdieu, son tributarios de Emile Durkheim, pero difieren notablemente en su análisis. El trabajo clásico de Bourdieu, *Homo Academicus*, escrito una década antes que el de Clark, también está interesado en el análisis de la universidad como un campo de tensiones propias, pero en tanto las lógicas académicas están vinculadas a las diferencias sociales y económicas que se expresan (de manera más o menos mediada) en el interior de la vida universitaria como disputa entre facultades. El interés de Bourdieu por el carácter reproductor de lo social, no está presente en Burton Clark. En el análisis de Clark, por el contrario, es de matriz organizacional y está basado en una perspectiva internista de la universidad, a la cual supone incluso con la capacidad de moldear la sociedad.»

Esta perspectiva internista para Clark implica prestar atención al modo particular en que el sistema determina la acción social y el cambio, creando y recreando prácticas de acción diferentes a otros espacios sociales. Es necesario destacar, que Clark (1983), en su trabajo *El sistema de Educación Superior*, se refiere a la universidad concentrada en posgrado e investigación. En el texto se busca responder cinco cuestiones centrales en los sistemas académicos: a) cómo se organiza el trabajo; b) cómo se sostienen las creencias; c) cómo se distribuye la autoridad; d) cómo están integrados los sistemas; e) cómo ocurren los cambios.

Para Clark la materia prima básica con que trabaja la universidad, es el conocimiento, en torno al mismo se organiza la universidad y el modo en que se distribuyen poder y autoridad. En América Latina, recién a partir de los sesenta se supera el neto corte profesionalista de las universidades, desarrollándose una política de promoción de la ciencia dentro

del ámbito de las mismas. Este conocimiento tiene características específicas, es especializado; es, también, una actividad abierta, portadora de herencias ancestrales y tiene autonomía creciente «...son los actores constituidos como grupos de interés, los que al mismo tiempo que expanden el conocimiento construyen nuevos espacios de poder y de control. La organización plana y poco jerárquica, distinta a la descripción weberiana de la profesión burocrática vertical y jerárquica, está determinada por las formas de trabajo y arreglo de poder, que generan un conocimiento que impulsa la localización de los grupos en unidades relativamente autónomas y por lo tanto débilmente acopladas y entrelazadas entre ellas.» (Krotsch, 2001).

Este análisis de Clark tiene que ver con cómo se reconocen las identidades de las instituciones, modifica los supuestos en que se basa la elaboración de políticas para las universidades, especialmente lo que concierne a la evaluación. Los fines, objetivos o metas, no son un buen indicador de lo que la universidad es. La literatura existente describe a la universidad como una «anarquía organizada» o como una «organización política, pero es insiste en importar modelos de interpretación, análisis e intervención derivados de otros modos y formas de organizar el trabajo en las organizaciones, especialmente de una concepción de la empresa tampoco hoy vigente.

En la universidad, los problemas de comunicación suelen constituirse en obstáculo para la toma de decisiones eficaces y oportunas. Se observa la falta de circuitos apropiados y la inexistencia de criterios uniformes, que estén fundados en principios claramente establecidos para el tratamiento de estas cuestiones. Ello hace que en distintos niveles de la organización y en diferentes momentos, se repitan los mismos problemas y se adopten soluciones diferentes. Otra falla que se detecta es la ineficacia en la toma de decisiones fundamentales para la organización por parte de los órganos correspondiente, ya que estos están ocupados en resolver cuestiones que las circunstancias demandan con mayor urgencia pero que, en la práctica, son de menor significado para el futuro de la organización.

Es interesante observar en la organización universitaria la vigencia de la denominada Ley de Parkinson que expresa que “todo trabajo se dilata

de manera que ocupa todo el tiempo disponible para realizarlo”. Las observaciones hechas por investigaciones acerca de los sistemas administrativos establecen un rendimiento decreciente en función del personal afectado. En tal sentido, observa Gelinier (1989), que “el tiempo de trabajo administrativo posee la propiedad de los gases de ocupar todo el volumen disponible en el recipiente donde se los coloca”.

En la Argentina de los noventa el gobierno menemista, adscribe a una política educativa neoliberal, constituyendo un espacio de fluido cumplimiento de las directivas del Banco Mundial, que propugnaba la descentralización de los sistemas escolares, la paulatina transferencia al sector privado, el desfinanciamiento de la educación pública. Según Puiggros (2002), la educación, que había sido considerada un bien social en Argentina, comenzó a considerarse un bien de mercado regulado por la oferta y la demanda.

Acerca del sistema universitario público argentino:

En la universidad argentina la forma organizativa más frecuente es por facultades. En cada una de las facultades se desarrollan actividades docentes, de investigación y de extensión que corresponden carreras de grado y posgrado que tienen ámbitos disciplinarios particulares y apuntan a una rama profesional. Así encontramos las Facultades de Medicina, Agronomía o Ciencias Agrarias, Arquitectura, Ciencias Económicas, entre otras.

En algunos casos las universidades se organizan por Departamentos o Institutos de Investigación, agrupando las actividades en base a los conocimientos y habilidades que son comunes. Así tenemos Departamento de Matemáticas, Ciencias Biológicas, Economía, entre otros, o, por ejemplo, los Institutos del Conurbano, de Industrias, de Materiales.

Otra característica de la Universidad, en tanto organización, es que el poder es compartido, en diferentes proporciones, por representantes elegidos de entre los claustros que la constituyen (docentes, graduados, alumnos, la nueva Ley de Enseñanza Superior prevé la participación de no docentes). Esta forma de distribución del poder interfiere en las líneas de decisiones e implica diferentes grados de dificultad en el momento de la acción.

Si nos atenemos al esquema que aparece en *El proceso Estratégico* (Mintzberg, 1993). para representar la estructura de la universidad, podemos decir que el *ápice estratégico* está compuesto por lo que se denomina autoridades: está formado, entonces, por un rector, un vicerrector y órganos colegiados como el Consejo Superior y la Asamblea Universitaria, todos de carácter electivo, con representantes, en distintas proporciones, de docentes, graduados, alumnos y personal no docente provenientes de las distintas facultades que integran la universidad.

Esto hace que el vértice del poder de la Universidad esté formado por una combinación de representantes de las estructuras de nivel inferior que tienen un rol activo en los órganos superiores. Integrantes de estos últimos, tales como los rectores, seleccionan las autoridades ejecutivas como secretarios y subsecretarios. Este poder diluido, si bien expresa un alto contenido democrático y participativo, suele tener como aspecto negativo un trámite ejecutivo lento y una permanente búsqueda de consenso, aún en cuestiones menores, y lo que es más grave, en momentos de urgencia insoslayable.

Continuando con el análisis de Mintzberg, encontramos que en la estructura por Facultades existe otro ápice estratégico formado por los Decanos, Vicedecanos y Consejos Académicos respectivos. Estas autoridades y órganos colegiados, también electivos y representativos de los claustros, tienen atribuciones políticas y administrativas que deben estar encuadradas en las disposiciones estatutarias y las emanadas de los órganos colegiados de la universidad: Consejo Superior y Asamblea Universitaria. Nos encontramos con la superposición de dos estructuras complementarias. La estructura central de la Universidad con sus autoridades unipersonales y colegiadas que no se vincula con los niveles operativos de la organización. Estos últimos pertenecen a una sub-estructura que son las facultades.

El Consejo Superior tiene funciones de dirección política y estratégica, además de representar un cuerpo de alzada para todos los asuntos de controversias internos, pero la vinculación con los niveles operativos de la Universidad está en los Consejos Académicos y los Decanos, con

lo cual se aprecia un corte en las líneas de mando y autoridad situación que genera dificultades para adoptar acciones rápidas y unidireccionales.

La línea intermedia del esquema que estamos considerando, está formada por las vinculaciones entre el vértice superior y los niveles operativos más bajos de la organización. Se conforma con la presencia de las secretarías de gestión en diferentes niveles; los departamentos; las áreas de conocimiento o pedagógicas. Aquí nuevamente se aprecia, por un lado las líneas intermedias de la Universidad en su conjunto, constituida por diferentes Secretarías y Sub-secretarías que se ocupan de las actividades básicas, como Académica, Ciencia y Tecnología, Extensión. Estas secretarías no tienen vinculación con los niveles operativos de la universidad y sólo tienen una función de coordinación o en el mejor de los casos de impulso de acciones de gobierno originadas en el órgano ejecutivo que es el rectorado.

En las Facultades se repite el esquema de secretarías: Académica, Coordinación, Investigación y Posgrado, de Extensión u otras según se establezca, pero éstas sí tienen vinculación con los niveles operativos.

El poder aparece y la toma de decisiones aparecen diluídos con referencia a las líneas intermedia, registrándose superposiciones a veces innecesarias, duplicación de funciones y otros males endémicos de la universidad, al mismo tiempo se registra una desconexión con los problemas operativos cotidianos.

La universidad es una organización con características particulares, donde los grupos que la constituyen asumen diferentes roles dentro de la misma organización (docencia e investigación; docencia y gestión), lo que determina un entrecruzamiento de intereses que influyen luego en la eficacia con que se cumplen sus fines y objetivos.

En la universidad, los problemas de comunicación suelen constituirse en obstáculo para la toma de decisiones eficaces y oportunas. Se observa la falta de circuitos apropiados y la inexistencia de criterios uniformes, que estén fundados en principios claramente establecidos para el tratamiento de estas cuestiones. Ello hace que en distintos niveles de la organización y en diferentes momentos, se

repitan los mismos problemas y se adopten soluciones diferentes. Otra falla que se detecta es la ineficacia en la toma de decisiones fundamentales para la organización por parte de los órganos correspondiente, ya que estos están ocupados en resolver cuestiones que las circunstancias demandan con mayor urgencia pero que, en la práctica, son de menor significado para el futuro de la organización.

Es interesante observar en la organización universitaria la vigencia de la denominada Ley de Parkinson que expresa que “todo trabajo se dilata de manera que ocupa todo el tiempo disponible para realizarlo”. Las observaciones hechas por investigaciones acerca de los sistemas administrativos establecen un rendimiento decreciente en función del personal afectado. En tal sentido, observa Gelinier que “el tiempo de trabajo administrativo posee la propiedad de los gases de ocupar todo el volumen disponible en el recipiente donde se los coloca”.

En este complejo entramado se entrecuzan culturas y subculturas que definen características particulares en esta organización “universidad”. La cultura organizacional de la universidad ha sido poco trabajada en nuestro país.

Es sobre este complejo tejido de redes que se implementa el Programa de Incentivos, gestado por el Ministerio de Cultura y Educación, su aplicación impacta en el sistema universitario rompiendo viejas redes y alianzas y generando nuevas estrategias que posibilitan a los actores participantes dar respuesta a los nuevos escenarios dentro de la organización universitaria. Específicamente acerca del Programa de Incentivos en Argentina, existen dos artículos publicados que figuran en la bibliografía del presente trabajo, Berdaguer y Vaccarezza (1996) y Carullo y Vaccarezza (1997), además se cuenta con la información estadística procesada y distribuida por la Secretaría de Política Universitaria.

El Programa de Incentivos en el caso argentino:

En Argentina en el año 1994 se implementó en el ámbito de las Universidades Nacionales el Decreto Presidencial 2427/93, incorporando a estas instituciones al llamado Programa de Incentivos a Docentes -

Investigadores. El mismo tiene dependencia funcional del Ministerio de Cultura y Educación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), dependencia que durante el gobierno del Dr. De la Rúa se llamó Secretaría de Educación Pública (SEP) como es en México, recuperando en el gobierno posterior del Dr. Duhalde su denominación original.

Dentro de los objetivos del Programa se trata de promover la Investigación y la Docencia en el ámbito de las universidades nacionales, fijando a partir del ejercicio presupuestario 1994 incentivos económicos a docentes - investigadores que participen de Proyectos de Investigación que se adecuen a la normativa prevista por el mencionado Decreto, con referencia a la dirección y a la dedicación docente de los miembros del grupo donde se desarrolla el Proyecto (al menos un miembro debe ser de dedicación exclusiva).

Involucra a profesores y auxiliares con dedicación exclusiva, semiexclusiva y simple. Estos docentes están obligados a estar frente a alumnos durante los dos cuatrimestres, en cursos de grado o posgrado. Los proyectos de investigación en que participen deben ser evaluados por entidades habilitantes (Universidad, CONICET), que financien total o parcialmente su ejecución, el Director del Proyecto debe estar categorizado como A o B. La normativa original fue modificada y actualmente las categorías se distribuyen de I a V, poniendo límite de edad para ingreso al Programa, no permitiendo la participación de los docentes - investigadores con dedicación simple y posibilitando que las categorías III dirijan proyectos de investigación.

Este Programa tuvo una aplicación extensa en las universidades argentinas, aunque no siempre rigurosa ni acertada, generando serios conflictos entre la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias), el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) y la CONADU (Confederación Nacional de Docentes Universitarios).

Hacia el interior de las universidades, el Programa fue altamente movilizador generó un impacto aún no totalmente evaluado. Al tratarse de un incentivo económico fue visto, en muchos casos como un aumento encubierto de los magros salarios universitarios para aque-

llos que se desempeñan en el área de investigación. Se “desbalancearon” las diferentes áreas de trabajo de la universidad tales como docencia, gestión y extensión ya que muchos docentes solicitaron dedicación exclusiva y decidieron comenzar a investigar.

En una primera etapa el Ministerio, a través del Programa, proveyó recursos para el aumento en las dedicaciones docentes, incluso existieron fondos para financiar el equipamiento de áreas de gestión dedicadas al Programa y capacitación adecuada para el personal que se asignase a la administración del mismo.

Los proyectos de investigación que participan del Programa son evaluados anualmente por Comisiones de Pares, esto exige de los participantes un aumento de su producción, en un contexto a veces desventajoso; en la era de “publicar o morir” no siempre se alienta la calidad de lo producido, generándose asimismo, conflictos en las definiciones de indicadores de productividad entre las llamadas “ciencias duras” y “ciencias blandas”.

En términos de Burton Clark (1992), está comenzando a constituirse en el país una burocracia académica al estilo italiano, constituido por los denominados “A” originarios, refiriéndose a los académicos que obtuvieron esa calificación en el momento en que comienza a implementarse el Programa. Surgen nuevas redes de vinculación dentro de las comunidades universitarias, generándose una dinámica de trabajo diferente que obliga, incluso, a redefinir los roles de gestión.

En nuestro país se ha realizado una auditoría del Programa a fines de 1999, que según informara la Secretaría de Políticas Universitarias, tuvo resultados satisfactorios, pero no existen a la fecha trabajos de investigación sobre el impacto del Programa que nos permitiera contar con mayor información.

Algunas consideraciones acerca del caso mexicano:

En México, el Sistema Nacional de Investigadores es creado por decreto presidencial del 26 de julio de 1984, posteriormente para los académicos de las universidades públicas se genera el Programa de Estímulos a la Productividad en 1990.

Los Programas se implementan en momentos en que existe un imaginario social negativo de los académicos universitarios y en un contexto de gran deterioro del poder adquisitivo de los mismos. En los Estados Unidos este tipo de Programas implementados desde 1908, representa actualmente un apoyo marginal al salario que alcanza al 10 % del mismo, en México el porcentaje puede llegar a constituir hasta el 60 % del ingreso total del académico universitario.

En América Latina, México, implementa en 1989 un Programa de este tipo cuando implementa el Programa de Carrera Docente, cuya misión era evaluar la productividad académica de los profesores, asignando ingresos económicos diferenciados a quienes resultaran seleccionados y jerarquizados por un proceso sistemático de evaluación. Este Programa fue modificado en 1992 y 1994, siendo ejecutado directamente por las instituciones educativas, mientras que la CONAEVA (Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior), fue la responsable de elaborar centralmente los lineamientos generales en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La CONAEVA validó los correspondientes reglamentos que se dieron las instituciones educativas.

En el origen de la implementación del Programa, se argumenta la falta de prestigio de la actividad del profesorado como una consecuencia de la profesionalización sostenida en pautas gremiales y corporativas, Zorrilla y Cetina (1998). Para revertir este proceso se decidió la deshomologación de los ingresos de los profesores mediante incentivos al desempeño individual con el propósito de reconocer y estimular a los docentes más activos. El Programa denominado PRIDE (Programa de Primas al Desempeño del Personal de Tiempo Completo), incluye diferentes categorías, los académicos son evaluados por Comisiones de Pares, integrada por cinco miembros de excelencia académica y reconocida trayectoria en la disciplina correspondiente, tres de los mismos deben ser externos a la institución a la que pertenece el profesor evaluado.

El PRIDE, implementado en 1993, reemplazó un Programa anterior, el PEPRAC (Programa de Estímulos a la Productividad y Rendi-

miento Académico), que desde su primera versión de 1990, sufrió varias modificaciones. (Díaz Barriga, 1997).

«El PRIDE fue presentado como Programa de Recuperación de los Ingresos del Personal Académico de Carrera de la UNAM (setiembre 1993), siendo la primera vez que se difunde como una estrategia para la recuperación del deterioro salarial del personal académico de carrera, y no como una propuesta para mejorar el trabajo académico. Significó una mayor diversificación según la categoría del profesor - titular y asociado - sino que también se tiene en cuenta la antigüedad de los docentes. Los indicadores para la asignación a una u otra categoría del Programa son: la formación académica, el nivel de escolaridad y el reconocimiento académico, priorizándose el título de doctor; el desempeño de las labores docentes y de la formación de recursos humanos, para lo cual suelen apoyarse los juicios en las opiniones de los alumnos; la actividad de investigación y la productividad académica, cuando los resultados hayan sido difundidos en medios de reconocido prestigio; la difusión y la extensión de la cultura aunque con una valoración adicional; el desarrollo de infraestructura académica, esto es, la participación en programas o proyectos que actualicen o desarrollen laboratorios, talleres y bibliotecas, entre otros; y la colaboración en programas institucionales así como la participación en órganos colegiados y cargos de coordinación y dirección académica.» Araujo (2001).

El sistema expuesto utilizó como base la experiencia del Sistema Nacional de Investigadores (SIN), que desde 1984 selecciona y estimula a los investigadores con mayores méritos académicos con incentivos sociales y económicos específicos. En México, este sistema opera a nivel central como un programa especial del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), creado en 1970 y que utiliza el mecanismo de evaluación por pares con criterios y mecanismos de revisión periódica que alientan la productividad permanente. Los instrumentos y la filosofía del SIN fueron transferidos al ámbito de la docencia universitaria para alentar la investigación en las universidades.

El SIN fue creado para fomentar el desarrollo científico y tecnológico a través del apoyo directo a los investigadores a fin de estimular su eficiencia y calidad, constituyó el primer programa nacional de «pago por

desempeño». Los investigadores que desean formar parte del mismo presentan su currículum vitae, sus publicaciones y trabajos científicos. Sobre la base de criterios de calidad, impacto, originalidad y complejidad técnica de las actividades de investigación y desarrollo, se asigna un pago mensual adicional de acuerdo a la categoría que le ha sido asignada al investigador. En 1997, el sistema mexicano contaba con seis mil investigadores. En la actualidad tiene tanta importancia el suplemento salarial obtenido como el prestigio y reconocimiento que deviene de la pertenencia al sistema.

Algunos efectos de estos Programas, basados en la asignación diferencial de salarios según el mérito, han sido estudiados en el caso mexicano. Se reconoce que las instituciones que lograron establecer criterios y mecanismos de evaluación sólidos y transparentes, propiciaron que un número significativo de profesores - investigadores, muestre interés creciente por la propia superación y la productividad científico - académica. Sin embargo, en aquellas donde los procedimientos de evaluación no han sido claros y sistemáticos se han observado críticas y rechazos por parte de las comunidades académicas, así como una tendencia hacia la simulación y acreditación artificial de la productividad. En estos casos se destacan la competencia y la rivalidad entre los investigadores más que la colaboración y el intercambio. El proceso de investigación se ha visto afectado en su originalidad y profundidad, ya que los procedimientos burocráticos, los requisitos y los tiempos de los Programas para calificar el desempeño académico, difieren de los tiempos de trabajo de los participantes, obligándolos a adecuar las investigaciones a cronogramas que poco tienen que ver con sus investigaciones. En cuanto a los patrones de publicaciones los investigadores están más preocupados por la cantidad que por la calidad, ya que básicamente deben probar productividad, llegando a publicar varias veces un mismo artículo con diferentes títulos. Se observa la dosificación de las publicaciones, fragmentando un mismo trabajo en varios artículos. Por otro lado, se observa la desvalorización de las tareas docentes, la actualización y la preparación de las clases. En síntesis, se observa que se priorizan las actividades en función de aquellas que están mejor calificadas en el Programa.

Angel Díaz Barriga (1977), director del proyecto de investigación “Autopercepción y valoraciones de los académicos frente a los programas que emanan de la política de modernización educativa”, destaca la importancia de estudios recientes realizados por la UNESCO acerca de la insatisfacción que los docentes demuestran frente a su trabajo y el impacto de la falta de motivación de los mismos frente a propuestas de innovación educativa:

“si consideramos que los docentes son los agentes fundamentales para realizar cualquier proyecto de reforma educativa, resulta particularmente preocupante que los programas *meryt pay*, establecidos en el marco de una reconversión de la educación, generen un efecto que se traduce en malestar entre los académicos, ya que ese malestar puede revertir la finalidad básica que pretenden estos programas.”

Barber (1983) indica que la aplicación de estos Programas no mejora el trabajo pedagógico y el académico, ya que no estarían pensado en función de una evaluación formativa con retroalimentación, sino que lo que buscan es comparar frente a un patrón de desempeño.

Pretendiendo imponer una “cultura de la evaluación”, lo que se ha logrado en el caso mexicano es un impacto negativo entre la comunidad académica y en cuanto a la calidad de la producción. Es necesario destacar también que los académicos desconocen bastante las normativas de estos Programas, así como los criterios y mecanismos de evaluación. Este desconocimiento se traslada también a otras áreas de funcionamiento y gestión de la universidad misma.

Los diferentes niveles de ingresos económicos asociados a los estímulos, han generado una diferenciación interna de la comunidad académica, generando crisis y conflictos a la hora de conocerse los resultados de las evaluaciones:

“La participación en el programa exige desarrollar habilidades de “elaborar informes”. “Hay que aprender a hacer informes”, “en los informes hay quienes saben hacer lucir su trabajo y eso les permite tener una mejor calificación en el programa”. Los resultados de la evaluación son objeto de comparaciones entre los miembros de una comunidad, en ocasiones se considera que estos resultados se deben a la capacidad

de presentar mejor los informes, no a un mejor trabajo o a un desempeño cualitativamente superior. En otras ocasiones estos resultados se adjudican a factores “subjetivos” de las comisiones dictaminadoras: cuando conocen a alguno de los que están siendo evaluados, cuando tienen frente a sí a un académico con prestigio establecido, “vacas sagradas”, e incluso se reconoce que la pertenencia o no pertenencia a un grupo académico afecta de acuerdo a la forma como se integre la comisión que dictamina. “En otra comisión hubiera tenido otro tipo de resultados.” Se considera que las comisiones evaluadoras actúan de manera diferente frente a académicos con prestigio establecido y los que tienen menor prestigio: “Hay gente que es conocida y lo que diga es cierto, y hay gente desconocida y lo que diga hay que comprobarlo.”

Este texto corresponde a “La comunidad académica de la UNAM ante los programas de estímulo a los rendimientos” en *Pensamiento Universitario*, (Díaz Barriga, A., 1997).

A modo de conclusión:

Sin duda la implementación de estos Programas ha sido de alto impacto en el sistema universitario y, si bien tienen muchos puntos a rediseñar, es necesario reconocer que han sido altamente movilizados dentro de las comunidades académicas.

A medida que se avance en la evaluación de los Programas vigentes se podrá contar con mayor información que posibilite una mejor planificación y un mejor diseño de las Políticas Públicas que involucren el sistema universitario.

La “cultura de la evaluación” es una realidad impuesta de la que los actores sociales involucrados están tomando conciencia. La evaluación por pares (peer review) pone en evidencia que es la masa crítica existente en cada disciplina la que está determinando las líneas prioritarias de investigación. Mas allá de identificar las debilidades y fortalezas de nuestras universidades el objetivo imperante es mejorar la calidad en la generación y transferencia de conocimientos.

Es necesario destacar que se ha puesto en evidencia qué, más allá

de tratarse de Programas que vinculan producción con salarios, se han puesto en juego bienes simbólicos altamente valorados en las comunidades académicas como es, por ejemplo, el prestigio.

Frente al siglo XXI la universidad debe repensar su rol ante la sociedad tomando clara conciencia de los nuevos escenarios en que debe actuar; estos Programas, así como las reformas que en su conjunto se halla inmerso el sistema universitario, han obligado a los académicos a poner a la universidad misma como objeto de análisis y estudio.

Bibliografía:

Anuarios Estadísticos. Secretaría Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, 1996 y 1997.

Abravanel y otros (1992) *Cultura Organizacional*, Legis, Canadá.

Ackoff, R. (1996) *Planificación de la empresa del Futuro*, Limusa, México.

Barber, L. Y Klein, K. (1983), Merit pay and teacher evaluation» en *Phi Delta Kappa*, pp. 247 - 251

Carullo, J. C. Y Vaccarezza, L. (1997) “El incentivo a la investigación universitaria como instrumento de promoción y gestión de la I+D”, *REDES*, N 10, V4, Bs. As.

Clark, B. (1983), *El sistema de Educación Superior*, Nueva Imagen, México.

Costa, Ernesto (1998), “La Estrategia y las Estructuras de Financiamiento”, *Cuadernos de Finanzas* Nro 41, SADA, Buenos Aires, Marzo.

Cramer, J. (1893), “Meryt Pay: challenge of the decade” en *Curriculum Review* .

Crozier, M. y Friedberg, E. (1977), *El actor y el sistema*. Alianza, México.

Díaz Barriga, A. Y Pacheco Méndez, T. (1997), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México.

Etkin, J. Y Schvarstein, L. (1994), *Identidad de las Organizaciones: invariancia y cambio*, Paidós, Buenos Aires.

Fernández Berdaguer, M. 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 Albornoz, M., Kreimer, P, y Glavich, E. (1996), *Ciencia y Sociedad en América Latina*, Univ. Nac. Quilmes, Bs. As..
- García Canclini, N.(1988), *Las culturas populares en el capitalismo*, Nueva Visión, México.
- Geertz, C. (1992), *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona.
- Gibbons, M. (1998), Conferencia de UNESCO. París.
- March, L. y Simon, H. (1961), *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona.
- Mc Luchan, M. y Powers, B.(1993), *La aldea global*, Gedisa, Barcelona.
- Mignone, E. (1998), *Política y Universidad*, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Mintzberg, H. (1993), *El proceso Estratégico*, Prentice Hall, México.
- Pérez Lindo, A. (1993), *Teoría y Evaluación de la Educación Superior*, Aique Grupo Editor SA., Bs.As..
- Scott, W. G. y Mitchell, T. R. (1991), *Sociología de la Organización*, El Atenco, Buenos Aires.
- Schwarstein, L. (1992), *Psicología social de las organizaciones*, Paidós, Argentina.
- Simon, H. (1995), *El Pensamiento Organizativo*, Aguilar, México.
- Taylor y Bodgan (1998), *Introducción a los métodos cualitativos en investigación*, Paidós, Barcelona.
- Vega, Roberto (1996), “La Universidad Argentina: una institución en crisis?”, *FACES*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP. N° 2.
- Waterman, R. H. y otros (1993), *El Proceso Estratégico*, Prentice Hall, México.