

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Núlan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/96/>

Incentivos en las universidades públicas: aproximación a los casos mexicano y argentino

Merit pay programs in state universities: mexicans and argentine cases

Marta Arana¹

RESUMEN / SUMMARY

En el marco de la modernización y reforma del Sistema de Educación Superior, se han implementado modalidades de evaluación institucional como parte de sus políticas públicas. La experiencia de Estados Unidos es pionera; a partir de 1908 se implementa, como forma de evaluar rendimientos y vincularlos a los salarios, el mecanismo del "merit pay" (pago por méritos); más recientes son los casos de España, el de México y el de la Argentina. En este trabajo desarrollamos, una primera aproximación al análisis del Sistema Nacional de Investigadores mexicano (1984) y del Programa de Incentivos de la Argentina (1994).

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 en las que en su conjunto se halla inmerso el sistema universitario han motivado que los académicos tomen a la universidad misma como objeto de análisis y estudio.

In the modernization and reform frame of the Higher Education System, institutional assessment modalities have been introduced as part of its public

¹Profesora Titular Regular, Investigadora II de la Facultad Ciencias Económicas y Sociales. UNMDP
mbarana@mdp.edu.ar

policies.

The American experience has been a pioneer. Since 1905, "Merit Pay" has been put into practice as a way of evaluating performance and relating it to salaries. Spain, Mexico and Argentina have adopted this method more recently. In the present paper, we take into account a former approach to the analysis of the Mexican National System of Reserchers (1984) and Argentina's "Merit Pay" Program (1994)

In the XXI st Century, the University has to rethink its role with regard to the society and to become aware of its performance in the new scenarios. These programs together with the reforms, in which the university system is inserted, have urged academics to places the university itself as their objective of analysis and study.

PALABRAS CLAVES/ KEY WORDS:

Universidad, cultura organizacional, incentivos, evaluación por pares.

University, culture, merit pay, peer review.

INTRODUCCIÓN

Durante los noventa, en la Argentina, se fue consolidando una política de Reforma de la Educación Superior (RES) en el nivel nacional. En tal contexto, fue creada la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), a cuyo cargo se nombró al Licenciado Juan Carlos Del Bello. Las relaciones entre las universidades y el Ministerio de Educación sufrieron, entonces, cambios vertiginosos. A modo de ejemplo, ofrecemos una rápida enumeración de hechos que confirman lo afirmado: la comunicación se hizo fluida; se implementaron sistemas de informatización, como el Sistema Informático Universitario (SIU), y diferentes programas de alto impacto, como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Educativa (FOMECE). Además, fue creada la Agencia Nacional de Investigaciones, en cuyo ámbito se desarrollaron el Fondo para la investigación científica y tecnológica (FONCYT) y el Fondo tecnológico Argentino (FONTAR). La Comisión Nacional de Evaluación Académica Universitaria (CONEAU) comenzó a tener una presencia determinante en la vida de las universidades.

En tal 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 y comenzaron a generarse las bases de datos que debían llenarse en las diferentes Secretarías de Ciencia y Técnica de las universidades nacionales. Esta modalidad de 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 entre los responsables de estas universidades fueron incesantes. En la SPU, fue creada un área de gestión responsable del Programa, con personal altamente calificado que llevó a cabo la articulación con las universidades nacionales en la etapa de la implementación del Programa.

El presupuesto asignado al Programa de Incentivos es de setenta millones de pesos; su distribución se realiza por un índice que se vincula con la cantidad de los participantes del Programa y su dedicación docente (simple, parcial o exclusiva). Su denominación (Programa de Incentivos para Docentes – Investigadores) señala claramente la vinculación de tareas de docencia e investigación.

Este 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 en la implementación de Programas por Pago al Mérito (*merit pay*), una, en la Argentina y la otra, en México. La elección de los casos no es azarosa ya que el programa argentino ha tomado el implementado, con anterioridad, en México como modelo.

APROXIMÁNDONOS A LOS CAMBIOS

La evaluación académica es uno de los ejes del debate en el campo de la educación superior en el ámbito internacional. Guy Neave (1988) señala que esta tendencia se asocia al surgimiento de una nueva ética en el campo de la educación superior, vinculada con el desarrollo de la calidad, la eficiencia y el desempeño. Se observa, también, una redefinición de las relaciones entre el estado y el 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 llevan a cabo a posteriori, y, por lo tanto, se ocupan más de los resultados que de los procesos y tendrían como finalidad guiar al sistema en función de las prioridades nacionales.

A continuación, proponemos presentar una breve revisión de los aportes realizados por dos estudiosos de tales procesos; nos referimos a Guy Neave, a quien ya hemos nombrado, y Joaquín Brunner. Neave (1988) se refiere a la experiencia europeo – occidental, y toma 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, la aparición de este Estado Evaluativo representa una completa redistribución y racionalización de las funciones entre el centro y las instituciones, al posibilitar que el centro mantenga el control estratégico del sistema con precisos instrumentos de política (en el caso de la presente tesis, el caso del Programa de Incentivos); por su parte, las instituciones aumentan su autonomía y libertad para actuar frente a las presiones y demandas del mercado. En el caso de la Argentina, en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), 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, es el Consejo de Universidades el que realiza la tarea de evaluación curricular, mientras que en la Argentina esta tarea es llevada a cabo por la CONEAU, dependiente del Ministerio de Educación.

La puesta en funcionamiento de estos procesos de evaluación en el nivel nacional ha exigido la implementación de las "condiciones procedimentales" de la evaluación. Estas condiciones combinan el juicio de los pares académicos con los 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 afianzamiento del Estado Evaluativo implica el reconocimiento explícito de que la Educación Superior ya no puede seguir siendo administrada de manera independiente, desde un único centro, sino que debe ser coordinada, de acuerdo con los diferentes contextos nacionales, atendiendo las demandas del mercado. Esto implica una redistribución de las relaciones de poder entre la autoridad del estado, las élites académicas y sus instituciones, y los correspondientes mercados y sus agentes. En este triángulo de coordinación (estado – universidad – mercado), señala Brunner (1999) que se observa una mayor presencia de los mecanismos de mercado y una forma más eficiente de intervención del Estado. Esto puede significar un mayor poder para las élites académicas, que habitualmente son las que ejercen las funciones evaluadoras mediante el procedimiento 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 las prácticas relativas a la evaluación académica, así como de un discurso que promueva una nueva ética social. Ante lo masivo de los sistemas de educación superior latinoamericanos, las severas restricciones del gasto fiscal y la aparición de un nuevo y dinámico sector privado en educación superior, se ha generado una percepción de la 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 de movilización son: los profesionales graduados, los científicos y académicos, los agentes externos y el gobierno. Los profesionales graduados, que constituyen la base del modelo clásico de las universidades formadoras de las "grandes profesiones" (médicos, abogados, ingenieros), observan el deterioro generalizado de la enseñanza universitaria debido a la masificación, el bajo nivel de escolarización de los ingresantes, y el descrédito de las prácticas docentes; de parte de los estudiantes y sus familias, quienes observan 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 y estímulos adecuados, y la baja tasa de inversión por parte del Estado. Los

agentes externos manifiestan sus quejas respecto del producto de tal educación superior; por ejemplo, las empresas que consideran poco calificados los candidatos a ser contratados. En cuanto a los gobiernos, recién a partir de los 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 de regulación.

Uno de los objetivos primordiales del Programa de Incentivos a Docentes – Investigadores es el 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 respecto de este sistema de evaluación. Del mismo modo, los organismos que financian la 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: prejuicios por parte de los evaluadores; 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; de acuerdo con los evaluadores que participan pueden privilegiarse los proyectos tradicionales sobre los innovadores o viceversa, etcétera. Así y todo, 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 los que 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 la evaluación por pares de colegas anónimos; la confidencialidad de la evaluación es (o 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 planteo global de “excelencia” y “calidad” que han generado nuevas prácticas en las instituciones educativas, impactando en sus vidas académicas. Asimismo, los mecanismos de evaluación implementados reflejan criterios y procedimientos particulares que generan en las comunidades académicas tanto sus defensores como sus detractores.

A partir de la década de los setenta, se fueron desarrollando criterios aplicables en el nivel internacional para evaluar el trabajo científico, vinculados al caso de la física y que se fueron generalizando a todas las demás 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 realizada por los 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 en el que existía 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; en tal sentido, 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 la 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, desde el resultado de un análisis bibliométrico, no se condice 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, en la que 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 en el nivel más micro, de la facultad, el departamento y 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 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 la 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 Krotzsch (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 con el que el sistema determina la acción social y el cambio, creando y recreando prácticas de acción diferentes de otros espacios sociales. Es necesario destacar que Clark (1983), en su trabajo *El sistema de Educación Superior*, se refiere a la universidad concentrada en el posgrado y la 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 cuyo torno se organiza la universidad y el modo en que se distribuyen el poder y la autoridad. En América Latina, recién a partir de los sesenta se supera el neto corte profesionalista de las universidades y se desarrolla 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 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 correspondientes, 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 del presidente Carlos Saúl Menem adscribe a una política educativa neoliberal; en ese contexto, la universidad se constituye como un espacio en el que se cumplen las directivas del Banco Mundial, que propugnaba la descentralización de los sistemas escolares, la paulatina transferencia al sector privado y el desfinanciamiento de la educación pública. Según Puiggrós (2002), la educación, que había sido considerada un bien social en la 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 a las 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 con base en los conocimientos y habilidades que son comunes. Así, tenemos los departamentos de Matemáticas, Ciencias Biológicas, Economía, entre otros, o, por ejemplo, los Institutos del Conurbano, de Industrias y 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 los 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, a veces, 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 del 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, una permanente búsqueda de consenso, aun en cuestiones menores, y lo que es más grave, en momentos de urgencia insoslayable.

Retomemos el análisis de Mintzberg; también 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 subestructura 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 internas, pero la vinculación con los niveles operativos de la

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 los diferentes niveles, los departamentos y las áreas de conocimiento o pedagógicas. Aquí, nuevamente, se aprecia, por un lado, las líneas intermedias de la universidad en su conjunto, constituida por las diferentes secretarías y subsecretarías que se ocupan de las actividades básicas, como Académica, Ciencia y Tecnología, y 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 Postgrado, de Extensión u otras, según se establezca, pero éstas sí tienen vinculación con los niveles operativos.

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

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

correspondientes, 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 entrecruzan 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 la 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 Políticas Universitarias.

EL PROGRAMA DE INCENTIVOS EN EL CASO ARGENTINO

En la Argentina, en el año 1994, se implementó en el ámbito de las Universidades Nacionales el Decreto Presidencial 2427/93, que incorpora 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; posteriormente, durante el gobierno del Dr. Duhalde, esta secretaría recupera su

denominación original.

Un objetivo básico del Programa es la promoción de la Investigación y la Docencia en el ámbito de las universidades nacionales; en pos de ello se establecen, 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 que llevarán a cabo 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 postgrado. Los proyectos de investigación en los que participen deben ser evaluados por entidades habilitadas para tal fin (Universidad, CONICET, por ejemplo), 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, con límite de edad para ingreso al Programa, la exclusión de los docentes – investigadores con dedicación simple y con la posibilidad de que las categorías III dirijan proyectos de investigación.

El Programa tuvo una aplicación extensa en las universidades argentinas, aunque no siempre rigurosa ni acertada, y la emergencia de 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 aquellos que se desempeñasen en el área de la investigación. Esto produjo un nuevo balance entre 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, mediante el Programa, proveyó recursos para el aumento en las dedicaciones docentes; incluso existieron fondos para financiar el equipamiento de las áreas de gestión dedicadas al

Programa y capacitación adecuada para el personal que se asignase a su administración.

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 los indicadores de producción 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, constituida por los denominados "A" originarios, denominación que se refiere a los académicos que obtuvieron esa calificación en el momento en que el Programa comenzó a ser implementado. Todo lo anterior, motiva que nuevas redes de vinculación surjan 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 auditoria 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 permitan contar con una 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, en 1990, se genera el Programa de Estímulos a la Productividad para los académicos de las universidades públicas.

Los Programas se implementan en momentos en que existe un imaginario social negativo sobre 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, mientras que en México el porcentaje puede llegar a constituir hasta el 60 % del ingreso total del académico universitario.

En América Latina, México implemente, en 1989, un Programa de este tipo cuando establece el Programa de Carrera Docente, cuya misión era evaluar la productividad académica de los profesores, con la asignación de

ingresos económicos diferenciados a quienes resultaran seleccionados y jerarquizados por un proceso sistemático de evaluación. Este Programa fue modificado en 1992 y 1994, y es 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 explica 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 desuniformizar 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 Rendimiento 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 en el 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 mediante el 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 presentan sus *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 en las que 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 producción. En estos casos, se destacan la competencia y la rivalidad entre los investigadores por sobre mas 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, el criterio cuantitativo es el que rige a la hora de la evaluación de la producción; así, se ha llegado a publicar varias veces un mismo artículo con diferentes títulos. En tal sentido, también se observa la dosificación de las publicaciones, mediante la fragmentación de un mismo trabajo en varios artículos. Por otro lado, se constata la desvalorización de las tareas docentes, la actualización y la preparación de las clases. En síntesis: se le dan prioridad a las actividades que están mejor calificadas en el Programa.

Ángel 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 *merit 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 ni el académico, ya que no se piensa estarían en función de una evaluación formativa con retroalimentación, sino que lo que se busca es comparar frente a un patrón de desempeño.

Al pretender la imposición de 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

eso les permite tener una mejor calificación 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 comprobarlo²."

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 hacia el interior de las comunidades académicas.

A medida que se avance en la evaluación de los Programas vigentes, se podrá contar con una 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 pone en evidencia que es la masa crítica existente en cada disciplina la que está determinando las líneas prioritarias de investigación. Más allá de identificar las debilidades y fortalezas de nuestras universidades, el objetivo imperante es el de mejorar la calidad en la generación y transferencia de conocimientos.

Es necesario destacar que es evidente que, más allá de tratarse de Programas que vinculan la producción con los 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 y tomar clara conciencia de los nuevos escenarios en los que debe actuar; estos Programas, así como las reformas en las 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.

²Cf. "La comunidad académica de la UNAM ante los programas de estímulo a los rendimientos" en *Pensamiento Universitario*, (Díaz Barriga, A., 1997).

BIBLIOGRAFÍA

- Anuarios Estadísticos. Secretaría Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, 1996 y 1997.
- Abravanel y otros (1992) *Cultura Organizacional*, Legis, Canadá, 1992
- Ackoff, R. (1996) *Planificación de la empresa del Futuro*, Limusa, México, 1996.
- Barber, L. Y Klein, K. (1983), "Merit pay and teacher evaluation" en *Phi Delta Kappa*, pp. 247 251, 1983.
- 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, V 4, Buenos Aires, 1997.
- Clark, B. (1983), *El sistema de Educación Superior*, Nueva Imagen, México, 1983.
- Costa, Ernesto (1998), "La Estrategia y las Estructuras de Financiamiento", *Cuadernos de Finanzas Nro 41*, SADAF, Buenos Aires, Marzo, 1998.
- Cramer, J. (1893), "Meryt Pay: challenge of the decade" en *Curriculum Review*, 1893.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977), *El actor y el sistema*. Alianza, México, 1977.
- Díaz Barriga, A. Y Pacheco Méndez, T. (1997), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, 1997.
- Etkin, J. Y Schvarstein, L. (1994), *Identidad de las Organizaciones: invariancia y cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- 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, Buenos Aires, 1996.
- García Canclini, N.(1988), *Las culturas populares en el capitalismo*, Nueva Visión, México, 1988.
- Geertz, C. (1992), *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, 1992.
- Gibbons, M. (1998), *Conferencia de UNESCO*. París, 1998.
- March, L. y Simon, H. (1961), *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona, 1961.
- Mc Luchan, M. y Powers, B. (1993), *La aldea global*, Gedisa, Barcelona, 1993.
- Mignone, E. (1998), *Política y Universidad*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1998.
- Mintzberg, H. (1993), *El proceso Estratégico*, Prentice Hall, México, 1993.
- Pérez Lindo, A. (1993), *Teoría y Evaluación de la Educación Superior*, Aique Grupo Editor SA., Buenos Aires, 1993.
- Scott, W. G. y Mitchell, T. R. (1991), *Sociología de la Organización*, El Ateneo, Buenos Aires, 1991.

- Schwarstein, L. (1992), *Psicología social de las organizaciones*, Paidós, Argentina, 1992.
- Simon, H. (1995), *El Pensamiento Organizativo*, Aguilar, México, 1995.
- Taylor y Bodgan (1998), *Introducción a los métodos cualitativos en investigación*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Vega, Roberto (1996), "La Universidad Argentina: una institución en crisis?", *FACES, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP Nº 2*, 1996.
- Waterman, R. H. y otros (1993), *El Proceso Estratégico*, Prentice Hall, México, 1993.