

Autonomía universitaria, reformas y transformación social

Leonardo Silvio Vaccarezza*

La idea de autonomía es un constructo social con una evidente función de identidad. Se trate de un grupo social o de la producción de la cultura de una institución que sostienen sus integrantes con sus prácticas, la noción de autonomía refuerza el sentido de pertenencia, garantiza sus límites y asegura el monopolio sobre la actividad que despliega. Cuando se habla de autonomía universitaria, entonces, no solamente estamos hablando de una categoría “objetiva”, perteneciente al derecho positivo, sino también de la producción de significaciones en el campo de interacciones sociales en el que se despliegan las instituciones de la sociedad. En este sentido, autonomía universitaria -como también la autonomía de la ciencia- no es un término neutro. Con respecto a este último, Cozzens dice: “...la autonomía de la ciencia se describe como símbolo positivo y central de nuestra cultura, ya sea desde el autogobierno colectivo de las colectividades científicas, hasta la libertad de los individuos para elegir el tema de su investigación” (Cozzens, 1996: 134). La autonomía universitaria tiene así también una carga de sentido valorativo que refuerza, entonces, la identidad de los integrantes de la institución universitaria.

Pero así como la autonomía de la ciencia se sostiene en la legitimidad de ésta en la sociedad (quizá construida a partir de la capacidad de resolución de problemas que la convierten en el monopolio del conocimiento), la autonomía universitaria se

* Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

artículos

debate en la continua construcción de su legitimidad social de la universidad. ¿Pero cuáles son las fuentes de esta legitimidad? La historia de la universidad acumula distintos argumentos en la lucha por la legitimación social, siendo los más evidentes en el presente haberse constituido en el *locus* de la investigación científica y la productora y transmisora del saber profesional. Sin embargo, uno y otro argumento, especialmente en América Latina, se encuentran en permanente cuestionamiento, sea por atribución de inadecuación en un marco de mercados de trabajo profesional asimétricos, sea por atribución de incapacidad en la resolución de problemas por medio de la investigación científica (o la generación de nuevos problemas por el mismo medio), sea por ineficacia en la administración del aprendizaje profesional. La legitimidad social sobre la cual asentar la pretensión de autonomía por parte de la comunidad universitaria, entonces, se encuentra en un estado de tensión cuasi permanente. Esto ha facilitado las recurrentes intervenciones y represiones de los gobiernos (generalmente de facto) a las universidades, especialmente típicas en el cono sur hasta los años 80, con interludios más o menos intensos o más o menos borrosos de autonomía. Pero en un marco de legitimidad social débil de la universidad, la pre-

tensión de autonomía justamente se construyó y fortaleció en la reivindicación frente a la represión, convirtiéndose la represión a la universidad en un símbolo caro de la represión de la sociedad por parte de tales gobiernos. De esta manera, el significado de autonomía para los integrantes de la institución se conformó con el sentido de lucha contra la represión. Más que una legitimación basada en las atribuciones vinculadas a la producción y transmisión de conocimiento, se trató de una legitimidad sostenida en el valor de símbolo, de protagonismo e inclusive de liderazgo en la lucha por la democracia, la justicia y la libertad. Claro que tal fuente de legitimidad (y por ende de pretensión de autonomía) sufre el avatar del desgaste rápido, y pone nuevamente en primer plano el ejercicio de las funciones de la universidad en la sociedad. En la medida en que América Latina ha entrado en un largo período de gobiernos constitucionales el argumento de la reivindicación política de la autonomía frente a la represión ha perdido capacidad de legitimación. En este contexto, la cuestión de la autonomía se ha ido perfilando recurrentemente con nuevas connotaciones y significados, poniéndose más en evidencia su carácter polisémico.

En este trabajo trataré de desplegar algunas reflexiones

-o solamente poner algunos temas en discusión- alrededor de la autonomía universitaria. En primer lugar, señalaré que la discusión sobre el tema adolece de una relativa confusión de puntos de vistas y significados atribuidos a un concepto que, como dije, acarrea una carga valorativa acumulada a lo largo de su historia. Las reformas o intentos de reforma y “modernización” de la educación superior en América Latina durante los 90, al compás de las políticas neoliberales, abrieron un nuevo panorama en la significación de la autonomía universitaria. Trataré de relevar los nuevos componentes del término y las nuevas prácticas y tensiones que generaron. Me preguntaré, luego, cuáles son las condiciones por las cuales las universidades de América Latina parecen tener dificultades en generar autorreformas, haciendo honor a un significado ampliado de autonomía. En una perspectiva más abarcativa propondré como tema de discusión el impacto que algunos procesos globales (como la heterogeneidad, la internacionalización o la virtualización de la enseñanza) afecta la autonomía universitaria. Estos cambios y los propios que ocurren en la producción de ciencia y tecnología inciden en la relación entre universidad, profesión académica e investigación científica, la cual guar-

Leonardo Silvio Vaccarezza

da especificidades para sociedades periféricas en cuanto a producción de conocimientos apropiados por la sociedad. Esto nos llevará a discutir la tensión, generalmente sorda, entre autonomía universitaria y autonomía científica. Por último, me preguntaré por la recuperación, a partir del origen de la reforma del 18, de una función de la autonomía universitaria articulada con la transformación social en América Latina.

Autonomía universitaria como término polisémico

Un enfoque particular sobre el concepto de autonomía es, obviamente, el jurídico. La doctrina parte del sentido etimológico del término como la “capacidad que tiene un ente para darse su propia ley y regirse por ella” (Finocchiaro, 2004: 27), pero en el marco de un sistema normativo superior. De esta manera, el significado jurídico de autonomía queda delimitado por los siguientes atributos: capacidad para dictar sus propias normas y para autoadministrarse, sujeción a un marco normativo superior y al control de un ente superior, si bien con respecto a esto último la doctrina no es taxativa. En este sentido, la universidad declarada como autónoma cuenta con la facultad del autogobierno, de la decisión

de políticas internas, la distribución de sus propios recursos, de la determinación de los objetivos de su actividad. No existiendo una ley superior que lo determine, la autonomía la faculta para elegir qué carreras dictará, que áreas de investigación privilegiará, cómo retribuirá a su personal, etc. En la medida en que la universidad estatal, como ente público está subordinada a una ley superior de presupuesto y gastos fiscales, es pasible de control por los órganos pertinentes, pero es polémica la cuestión de si tal control se extiende a la evaluación por parte del estado de los objetivos, orientación y calidad de su producción. Es fundamentalmente en relación a la evaluación en que se expresa significativamente el sentido de la autonomía en términos de poder político.

En efecto, en la medida en que entendamos que la política es una instancia de decisión acerca de la distribución de recursos y recompensas, la cuestión de la autonomía universitaria adquiere una doble connotación: a) se trata de afirmar la capacidad jurídica antes mencionada en los hechos, sin que la dependencia de recursos respecto del estado limite tal actividad o las amenazas del juego político condicionen la libertad del gobierno interno; b) se trata de afirmar la legitimidad de

la universidad como ente rector en la producción de la cultura, la profesionalidad y la ciencia, de manera tal que se le reconoce al conjunto de universidades autónomas en un momento histórico dado la plena capacidad de decidir e influir en el desarrollo de las profesiones, de la enseñanza superior y del conocimiento científico. Esto es, poder político para su propio manejo y poder político (sin ingerencia estatal directa) en el desarrollo de la sociedad en los aspectos que le conciernen. La historia de las universidades muestra diferentes situaciones en relación con ambas dimensiones. Es en siglo XIX en que comienza a instaurarse una política universitaria activa en los estados europeos, pero el grado de ingerencia al interior del gobierno universitario y de orientación de la actividad de las universidades por parte del estado ha sido variable y variados los mecanismos de gestión al respecto. Es reciente el hecho de que el estado asuma la producción de conocimientos científicos y tecnológicos y la distribución de saberes profesionales como una función propia y objeto de políticas específicas, a partir de la convicción de que las profesiones y los conocimientos son computados como recursos de la economía.

artículos

En la tradición decimonónica en América Latina el dominio del estado a la universidad se ordenaba a la necesidad de asegurar la consolidación de las élites políticas y sociales en el marco de un evidente dominio de clase. La Reforma del año 18 iniciada en Córdoba, con su planteo de autonomía y autogobierno contribuyó a crear las condiciones no solamente para una democratización social de la universidad, sino para que la universidad se constituyera en la entidad protagonista del desarrollo profesional de la sociedad con prescindencia del estado. La vinculación del estado con ésta, entonces, se desarrolló en el movimiento pendular entre el sostenimiento financiero, la represión política y la paz de cierta indiferencia entre uno y otro término de la relación. El estado represor prestaba atención a la universidad en la medida en que el mundo de la política se introdujo en el claustro universitario, pero no por la producción profesional y cognitiva que esta universidad realizaba. Sólo recientemente esta relación política entre estado y universidad se modifica significativamente: el estado pretende tomar el protagonismo universitario en la producción social y dirigir, a través de mecanismos como evaluación e incentivos, su actividad, dando un significado particu-

larmente acotado al concepto de autonomía.

Como dije anteriormente, la autonomía universitaria es un rasgo peculiar de la cultura institucional de la universidad, un parámetro de identificación grupal. Como rasgo de la cultura, sin embargo, el significado de autonomía universitaria puede no ser homogéneo a lo ancho de la comunidad universitaria. Involucra, por cierto, potestad de gobierno para las autoridades de la universidad y para aquellos que intervienen de manera más o menos activa en la política universitaria. Implica fundamentalmente para los docentes libertad académica, libertad de opinión en la cátedra, atribución de recompensas en base al mérito más que en base a la ideología u otros criterios entendidos como particularistas. De más está decir que ambos significados de autonomía (uno centrado en la institución, el otro en el individuo) no necesariamente se compatibilizan en esferas históricas concretas. Por cierto, la autonomía institucional es una función de protección de la ingerencia del estado en el contenido y orientación de la enseñanza y la investigación, pero en la medida en que ella misma no habilite a las autoridades universitarias a ejercer el control en la producción de los docentes. Por lo tanto, se trata aquí de la posibilidad de un

desacople de sentidos de autonomía que no está ausente en la historia de las universidades.

Pero además de este contraste entre lo institucional y lo individual, la cuestión de la autonomía universitaria se confunde y contradice con la autonomía de la ciencia. También en ésta podemos diferenciar entre autonomía de la ciencia como institución y colectivo frente al estado, y autonomía del científico en la elección de sus temas y métodos de investigación en una doble referencia: frente al estado y frente a los grupos dominantes en la disciplina. El juego de articulaciones se multiplica si observamos la producción de ciencia en la universidad y tenemos en cuenta la compleja tensión para la autonomía del individuo entre la inserción en la disciplina y la inserción en la universidad como organización. Difícilmente podemos hablar de autonomía del investigador universitario enclavado en este complejo sistema de dominación: el dominio de la disciplina sobre la producción de conocimientos es eficaz aún cuando el investigador pueda eludir la dominación de la institución en cuanto al ejercicio de su libertad de investigación y enseñanza.

En otro sentido, autonomía está referenciada en el imagi-

Leonardo Silvio Vaccarezza

nario del colectivo universitario a democracia en la universidad. La tradición en América Latina sobre autonomía se sustenta en la elección democrática de las autoridades institucionales, una democracia, sin embargo, que se articula con la jerarquía del saber (voto calificado, proporcionalidad de los claustros). Con esto, el concepto de autonomía se proyecta, como en el caso de la autonomía individual, hacia el ambiente interior, de manera tal que, como concepto valorativo enlaza la vida interna de las universidades con una cualidad relacional de la universidad con el estado. Como en el caso anterior también es posible encontrar desacoples: universidades actuando con plena autonomía frente al estado y manejos clientelares o represivos, de negociación turbia y corrupción de parte de su gobierno institucional.

Y en una articulación política “hacia afuera”, el concepto de autonomía se proyecta como condición de la universidad en tanto entidad de transformación social. Este es el contenido destacable del ideario de la reforma universitaria del año 18 en tanto el movimiento no solamente se dirigió a la conquista de reformas internas y cambios en la relación con el gobierno, sino como gesta social de cambio en la sociedad, en lo que se

destaca “su proyección social, su sentido americanista, y sus fundamentos antioligárquicos y antiimperialistas” (Rébora, 1989: 28). En este sentido, autonomía universitaria en América Latina se constituye para el imaginario político de sectores importantes en un concepto que se articula en luchas que trascienden el espacio académico y se proyectan en el plano de la transformación social. Este significado ampliado de autonomía se expresa a lo largo de la experiencia latinoamericana en la extensión social como una función fundamental de la universidad, planteada, más allá del mero servicio, actualización o articulación con la industria cultural, como eje de transformación a través del servicio del saber a lucha social¹.

Un último significado de autonomía universitaria tiene su vigencia a partir de lo que la literatura reciente ha denominado “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1999). Esto es, la autonomía de la universidad entendida como capacidad de ésta de actuar como agente económico libre en el mercado de bienes y ser-

vicios. Dentro de la misma concepción se ha esgrimido como significado clave de autonomía la facultad de la entidad académica de obtener y generar sus propios recursos sin depender, por lo menos totalmente, del tutelaje financiero del estado. Este significado se ha puesto en vigencia en los 90 con las políticas de reforma y modernización de la educación superior.

Las reformas universitarias en los 90

Algunos de los conceptos centrales de las reformas universitarias que en América Latina se desarrollaron durante los 90 pueden resumirse en lo siguiente: a) eficiencia, b) diferenciación y segmentación del sistema, c) autonomía financiera y de mercado, d) evaluación externa, e) la segmentación presupuestaria, f) privatización, g) la responsabilidad o *accountability*.

La eficiencia se expresa en una nueva forma de gestión del sector público que incluye los siguientes parámetros: involucramiento de gerentes

¹ En la universidad argentina de los años 60, en uno de los interludios democráticos con mayor despliegue de la universidad, la extensión universitaria intentó constituirse en un pilar ideológico clave por el desarrollo de programas de fuerte contenido social, y como elemento constitutivo de la autonomía de la universidad, no ya solamente frente al estado, sino como protagonista clave de la política de cambio social.

artículos

profesionales en el sector público; explicitación de los estándares y medidas de rendimiento y uso de indicadores de efectividad; supeditación de recursos a los logros (lo que exige el control de calidad de productos); descentralización de operaciones y de gestión; introducción de la competencia interna como estímulo; disciplinamiento en el uso de recursos públicos mediante recortes (Betancur, 2001: 8).

La diferenciación y segmentación del sistema implica la aceptación de una tendencia global hacia la heterogeneidad del sistema de educación superior. Es importante destacar que la orientación política de los 90 enfocan de manera privilegiada a este sistema más que a la universidad individualmente considerada. De esta manera se producen políticas para el sistema en un intento de procesar la diferenciación (universitario-terciario, público-privado, masivos-selectivos, de investigación-de enseñanza, de alcance nacional-de alcance regional), aun cuando con frecuencia se establezcan mecanismos de uniformización (incentivos a docentes investigadores, pautas de evaluación). Las reformas de los 90 parecen haber acallado la lucha por la autonomía. El reconocimiento de ésta por parte del estado es explícito en la normativa actual. Esta noción de autonomía, como

dije anteriormente, destaca la facultad de las universidades para actuar en cuanto agentes económicos en el mercado, prestar servicios onerosos, crear empresas propias o mixtas, patentar desarrollos, etc. El discurso refiere a la “autonomía responsable” como aquella que lleva a la universidad a atender el interés general más que “a sus propios fines e intereses como corporación” (Sánchez Martínez, 1999: 83), y como autonomía relativamente limitada en el sentido que se articula con el control y orientación del estado de manera indirecta.

De esta manera, la evaluación externa es clave en el discurso de la reforma. A decir verdad, la evaluación es una institución propia del ambiente académico y científico y la fuente de legitimidad de sus productos. Sin embargo, la evaluación queda fuera del dominio de la misma universidad. Las instituciones de la reforma han generado mecanismos de diferente naturaleza para la evaluación externa. Todas ellas involucran a la comunidad científica y académica como agentes de la misma; pero cooptados en un ejercicio de autoridad estatal, son puestos frente a la universidad. El estado evaluador (Neave, 2001: 211) se presenta más como un organizador indirecto, a distancia, que permite

la consagración de la evaluación por la ciencia. Sin embargo, los criterios de evaluación tienden a adquirir rigidez en metodologías de aplicación universal, los evaluadores contratados son disciplinados por criterios preconcebidos y con frecuencia la evaluación de raíz académica recibe el “auxilio” de consultorías no académicas. En este sentido, lo nuevo de las reformas consiste no solamente en la pérdida de autonomía de la universidad para componer su sistema de evaluación, sino también el cambio de estilo y significación de la evaluación misma.

Un elemento destacable de este estilo es la confección de indicadores de evaluación. No hace falta insistir en el hecho de que los indicadores implican construcciones ideológicas y por lo tanto son pasibles de desacuerdo sociales; además cabe reconocer la debilidad intrínseca en la información correspondiente a muchos de tales indicadores debido a la forzosa homogeneización de situaciones bajo conceptos poco flexibles, los inacabables errores de registro, etc. Pero como estilo de evaluación, los indicadores instauran la comparabilidad entre universidades, permite establecer un régimen de premios y castigos presupuestarios, estimula la competencia entre universidades y remueve, por decirlo así,

Leonardo Silvio Vaccarezza

la tranquila indiferencia entre éstas. La evaluación externa no enfoca solamente al nivel del establecimiento universitario sino que, a través de un conjunto de indicadores, se levanta como control de la actividad de los individuos (investigadores, docentes). Dispositivos como el sistema de categorización de investigadores, la certificación de post-grado, la cantidad de publicaciones logradas con referato inciden en las prácticas de los individuos, transformando la cultura académica. Esto configura una nueva “cuadrícula” que clasifica jerárquicamente a los individuos, modifica los procesos de reconocimiento académico y, fundamentalmente, se transforma en un “panóptico” de la vida académica externo a la propia universidad (Suasnábar, 1999: 104). De esta manera, el control tiende a instalarse (y por lo tanto la disminución de autonomía tiende a producirse) no solamente en la relación estado-universidad a través del manejo presupuestario, sino también en el individuo académico: si los criterios de evaluación del mundo académico se regían anteriormente en el marco del establecimiento universitario y/o a través de los canales de la evaluación disciplinar (premios, congresos, referatos de publicaciones, etc.), se agrega ahora a nivel del individuo un

nuevo dispositivo de evaluación-control (con efectos directos en la asignación de recursos al individuo y efectos indirectos a la universidad) exógeno, regido en el ámbito burocrático del estado y articulado con herramientas estadísticas, aún cuando se siga apelando a la figura de los pares.

En términos de los sujetos estos dispositivos configuran nuevos comportamientos académicos a fin de adecuar las prácticas académicas a los criterios de evaluación: de esta manera, los investigadores de ciencias sociales o humanidades fuerzan sus parámetros de logro a criterios extraños al propio campo ya que los criterios de evaluación se inspiran en las prácticas de las ciencias naturales, la actividad de investigación requiere estar subsidiada o acreditada institucionalmente para adquirir su valor académico, limitando el valor de las actividades de extensión, la investigación-acción. En el plano de la estructura académica, estos dispositivos producen segmentaciones marcadas: investigadores docentes y docentes, categorías de elite y de base, evaluador y evaluado. La tendencia parece ir hacia una creciente segmentación y rigidez de roles, con efectos de “elitización” y segregación al interior de las mismas universidades. De esta manera, y ante la

generación de comportamientos defensivos de los individuos frente a tales dispositivos, las reformas tenderían a reducir, en este plano, la autonomía individual, esto es, aquélla que proclama la libertad de creación de conocimientos.

Un proceso propio de los últimos años en el ambiente académico es el proceso de burocratización del gobierno universitario. Quizá ello no se explique principalmente por efecto de las reformas, pero en cierta medida las presiones a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento o, como se indica luego, la privatización del espacio académico o las necesidades de una gestión al interior de las universidades más compleja exigida por la evaluación externa (información para evaluaciones y categorizaciones, manejo de contratos de vinculación con empresas, etc.) requirieron la confección de diseños administrativos diferenciados, y con escalas jerárquicas y funcionales más complejas. Esto ha dado lugar a nuevas tensiones en el campo académico, ya sea por el nivel de requerimientos que el sistema burocratizado reclama a los investigadores y docentes, ya sea por las diferencias salariales que pueden generarse entre uno y otro sector, ya sea por la diferencia de concepción con respecto a la función de inves-

artículos

tigación, docencia y extensión de las universidades.

La segmentación presupuestaria se ha constituido, con la reforma de los 90, en una pieza estratégica de dominio estatal en la distribución de los recursos en función de criterios aplicados por fuera de la gestión propia de la universidad. Esto se ha instrumentado a través de programas especiales gestionados por el estado y frecuentemente financiados por organismos de crédito internacionales. Con ello, el manejo presupuestario por parte de la universidad ha quedado prácticamente restringido, por lo menos en el caso de Argentina, al pago del personal, una categoría, sin embargo, de baja flexibilidad en la toma de decisiones, habida cuenta de la alta conflictividad social en relación con los mercados profesionales y particularmente universitarios.

Ya he referido a la proclama de la autonomía de mercado. Ello induce a procesos de privatización del campo académico: el financiamiento privado a través de convenios con empresas, ventas de servicios, por una parte; transformación de la universidad en gestor de negocios privados propios o de desarrollos privados de sus miembros (incubadoras de empresa, etc.), confección de la *curricula* sobre la base de la dinámica del mer-

cado de estudiantes (particularmente en los postgrados) con el fin de asegurar ingresos financieros por matrícula, por la otra. La reducción de los sueldos docentes en la mayoría de los países de la región constituyó una condición favorable a la privatización del investigador o docente universitario. En la Argentina esto se verifica ya sea en la tendencia creciente hacia la práctica de actividades onerosas en la misma universidad, ya sea en la participación del mercado profesional como una actividad paralela a la académica. Tanto en el nivel institucional como individual, entonces, la privatización se presenta como una consecuencia (indudablemente buscada por la política de reformas) de la reducción presupuestaria a las universidades. Por cierto ello contribuye a ampliar, en uno y otro nivel, la inserción en diferentes mercados, generar innovaciones organizacionales de toda índole, ganar recursos, etc. Sin embargo, también es necesario recalcar que la sujeción de la vida universitaria a la dinámica de los mercados somete a las decisiones de largo plazo propias de las decisiones en materia de educación y producción de conocimientos a la inmediatez de la dinámica económica en sociedades que carecen de función principal en la gestación del desarrollo tecnológico prolongado.

Por último, la apelación a la responsabilidad social de la universidad, en una traducción algo equívoca del término *accountability*, permite mantener una noción difusa del papel de la universidad frente a la sociedad. Si el término responsabilidad social evoca fácilmente el papel protagónico de la universidad en la transformación de la sociedad, su sentido se identifica con la más enraizada tradición de la reforma del 18. Si la traducción se acota a la “rendición de cuentas” el problema se plantea en términos de cuáles son los parámetros contra los cuales se practica tal rendición: costo por alumno, tasa de egreso, calidad profesional en términos de mercados heterogéneos. Si el primer término apela a la autonomía plena de la universidad para protagonizar el cambio social, ésta refiere a la respuesta a un parámetro de evaluación constituido por fuera de la propia universidad.

Para resumir, el cuestionamiento de la autonomía, entonces, se expresa en diferentes planos:

a) la disminución de presupuesto (o la segmentación del presupuesto y su aplicación focalizada) hace de los gobiernos de las universidades instancias con poder devaluado. Se crea un nuevo lugar de poder cognitivo en el estado: académicos-evaluadores y burócratas

Leonardo Silvio Vaccarezza

tas-políticos. Si antes el poder del estado estaba en la intervención por la fuerza de represión, ahora está legitimado en el conocimiento (académicos con prestigio como evaluadores cooptados por el estado).

b) sin embargo, no creo que podamos hablar de heteronomía en el caso de las universidades sino de debilidad de la toma de decisiones autónomas, limitadas en un juego de tensiones con las instancias gubernamentales

c) la segmentación y la inducción de prácticas académicas tradicionales en el nivel individual lleva a la limitación de autonomía académica en favor de “libertad de mercado”: los individuos salen a competir en el mercado, pero queda limitada la libre elección de producción y transmisión de conocimientos. Por ejemplo, la extensión (en ciencias sociales) se ve limitada por la necesidad de salir a buscar subsidios: una extensión onerosa.

d) pero las pautas de evaluación y la globalización imponen criterios tales que obligan a orientarse hacia la presión de las disciplinas a nivel internacional: publicar o morir no es sólo una pauta de acción del científico sino del académico. De esta manera las reformas generan la contradicción entre la evaluación con parámetros disciplinares y presiones a la obtención de recursos con criterios de

negocio. Ambos principios limitan la capacidad y la vocación de la academia por la extensión social.

Me parece, entonces, que en todas las dimensiones o conceptos propios de las reformas de los 90 la noción de autonomía queda afectada en su significado, produciéndose desplazamientos de sentido, como así también nuevos elementos denotados que oscurecen anteriores connotaciones. En términos generales, diría que su significado no se encuentra estabilizado entre los distintos actores que intervienen en la dinámica de la educación superior, y que si bien el discurso del poder público parece haber fijado en el concepto de autonomía universitaria un espacio de consenso entre aquellos, los equívocos del término continúan dando lugar a diferencias y tensiones tanto en el plano semántico como social.

La falta de protagonismo de las universidades en la dirección de las reformas

Es claro que las reformas de los 90 pusieron a las universidades en una situación defensiva frente al estado. La articulación de políticas estatales en el marco de concepciones gestadas en organismos

internacionales de crédito definió los parámetros del cambio, abonado en una situación de crisis de calidad, financiamiento, legitimidad social de la educación superior. Cabe preguntarse por qué las universidades no tuvieron la capacidad de autorreforma, imponiendo los parámetros de cambio bajo la forma del consenso en la comunidad académica. Ciertamente, la dependencia financiera del estado es una condición estructural de peso para dificultar la autonomía en la fijación de la reforma. Sin embargo, es posible que factores internos atentaran contra la posibilidad de consensos propios y por lo tanto lograr legitimidad social para los propios criterios de reforma.

Ya mencioné anteriormente el carácter restringido de la democracia universitaria. Más que un problema de diseño institucional, la limitación de la democracia se revela en el papel de las corporaciones académicas: facultades, cátedras, organizaciones gremiales, agrupaciones de política interna, institutos son nucleadores de intereses sectoriales que actúan en el interjuego de influencias tanto al interior como hacia fuera del ambiente académico. En este marco la preservación de los espacios de poder corporativo es un elemento clave en la dinámica

artículos

política, retaceando posibilidades de cambio y nuevas combinaciones de intereses. Por otra parte, como señala Krotsch (2003), la universidad latinoamericana -debido a su impronta profesionalista, su poca capacidad de producción de conocimientos, el débil desarrollo de la profesionalidad académica- “tiene un estilo de cambio básicamente exógeno, pues éste es fundamentalmente producto de la presión externa, ya sea de la demanda de expansión matricular o de las políticas de reforma que provienen del estado” (pág. 17).

Asimismo, la clásica caracterización de la universidad propuesta por Burton Clark (1983) en el sentido de tratarse de una institución de “base pesada” porque carece de autoridad centralizada y dominación vertical, y de poseer límites difusos ya que la producción de conocimientos entrelaza distintas instituciones y campos sociales evidencia una estructura donde la construcción de consensos tiende a referirse a valores centrales del sistema conformados en plazos prolongados, pero son difíciles de lograr en plazos breves y para objetivos que por lo menos pongan en cuestión algunos de esos valores y las pautas de organización derivadas.

Pero más que esta característica del poder en las univer-

sidades que, en la bibliografía organizacional aparece “naturalizada” como un rasgo ineludible de una organización basada en la producción diversificada y esotérica de conocimientos (Naishtat, 2004), la disgregación de puntos de poder en las universidades de la región puede responder a cuestiones de su conformación: la laxitud y desacople de sus componentes puede ser resultado de la baja integración del personal académico a la institución, con una baja conformación de profesionalidad académica que aferre sus intereses individuales a ella. En tanto la universidad es un ámbito secundario de desarrollo personal, la posibilidad de crear comunidades con alto consenso es baja. Por otra parte, las universidades son, en América Latina, espacios significativos de la lucha política; su dinámica no deja de estar teñida por ésta y ella misma es una arena de despliegue de la lucha que la trasciende. Siendo fruto de la masificación, la universidad procesa en su seno multitudes políticas que necesariamente subordinan la dinámica institucional al proceso político nacional.

Parecería que estos procesos cercenan las posibilidades de consenso y generación de procesos autónomos de reforma autodiseñados y autodirigidos, con posibilidades de legitimar-

los en la esfera social. Sin embargo, algunos ejemplos históricos demuestran la posibilidad de construcción -si no de consensos- de hegemonías relativamente prolongadas que permiten transformaciones significativas endodirigidas. Aún cuando no dejaron de basarse en alianzas con sectores del estado, los casos de la universidad de Campinas en Brasil y de la de Buenos Aires en los años 60 son ejemplo de ello (Suasnábar, 2004; Dagnino y Velho, 1998).

Segmentación del sistema y disolución de “bordes” organizacionales

El sistema de educación superior -y, en general, el proceso social de formación de capacidades profesionales en un mundo extremadamente dinámico- está experimentando cambios significativos. Tal dinamismo, la globalización y la flexibilidad en las políticas públicas estimulan una creciente heterogeneidad del sistema de educación superior, la apertura inevitable a la competencia internacional de los servicios educativos y la emergencia de arreglos institucionales que disuelven los bordes organizacionales de las universidades tradicionales.

La heterogeneidad o segmentación del sistema no necesariamente asegura una estruc-

Leonardo Silvio Vaccarezza

tura articulada de servicios complementarios e integrados en la medida en que la emergencia espontánea de tales servicios se realiza por oportunidades de mercado. La estratificación de universidades en términos de calidad es una consecuencia obvia de este proceso. Las universidades de investigación, con doctorados y postgrados de alto reconocimiento no pueden ser muchas en un contexto en que la actividad científica sigue siendo reducida. De esta manera, la aplicación de criterios homogéneos de calidad universitaria desde la esfera de la evaluación por parte del estado no hace más que ahondar una contradicción con consecuencias negativas: pérdida de credibilidad de la función de la universidad, simulacro de la investigación científica, desvalorización de servicios educativos y de extensión valiosos.

La aplicación de criterios de homogeneización promueve una competencia negativa entre unidades de diferentes calidades. Negativa en términos de que dificulta la cooperación entre diferentes actores del sistema, con funciones diferenciadas tanto en la producción de capacidades profesionales como en la de conocimientos, desarrollos y transferencias de tecnologías. De lograrse una heterogeneidad del sistema que dinamice la integración y cooperación de

los distintos tipos y niveles de entidades educativas, la autonomía universitaria se proyecta hacia un nivel superior, a la conformación de redes que articulen capacidades diferenciales sobre la base de la autonomía de cada entidad.

Una serie de desarrollos tecnológicos y organizativos están dando lugar a nuevas estrategias y conformaciones de los servicios educativos: campus virtuales, universidades corporativas, educación a distancia, estructuras de educación permanente, alianzas formativas entre universidades y empresas, articulación de servicios entre distintas universidades y organizaciones sociales son algunos ensayos novedosos cuya consolidación en el futuro son, todavía, motivo de especulación. Todas ellas son experiencias que disuelven los bordes de las instituciones ya sea por el desacople del tiempo y el espacio en la prestación del servicio, ya sea por la preeminencia de la red o la interacción entre instituciones como eje de tal prestación, más que de la institución individual (Davis, 2001). Tales experiencias, por otra parte, tenderían a reformular la noción de autonomía tal como se debate hasta el presente.

Por empezar, estos arreglos tecnológico-institucionales están fuertemente determinados o condicionados por la lógica de

negocio. El nivel de inversión que suponen -particularmente en los casos de servicios montados en TICs- ponen en primer plano el criterio de rentabilidad. En este contexto, autonomía universitaria se retraduce, necesariamente, como autonomía en la gestión financiera y comercial como principal componente. Por otra parte, imponen nuevas formas de regulación por parte del estado de manera de asegurar la calidad de los servicios, la protección del consumidor y el resguardo de prerrogativas nacionales (idioma, valores, objetivos de la educación superior). Pero los nuevos formatos de la “educación superior sin bordes” requieren diseños de control y evaluación específicos en los cuales posiblemente no sea evidente la centralidad de los expertos académicos sino de otros actores con orientaciones más tecnocráticas y financieras. En este marco, por demás, no es fácil sostener la permanencia de los rasgos principales de la cultura académica y de la articulación docencia, investigación y extensión propias de la universidad tradicional.

Investigación científica y profesión académica

Es ya clásica la inclusión de las funciones de investigación científica entre las notas características de la profesión académica.

artículos

mica (Brunner y Flisfisch, 1989). Sin embargo, también es cierta la tensión entre producción de conocimientos en la universidad y la satisfacción masiva de servicios educativos. La incorporación plena de la investigación en las universidades se afianza internacionalmente recién en la segunda mitad del siglo XX y, en el caso de América Latina, como sabemos, brilla más como excepción que como norma. Y en este sentido, la creciente importancia de la investigación científica en las universidades corrió históricamente paralela al rápido proceso de masificación. De esta manera es inevitable observar una tensión básica entre el papel científico y el papel social, promoviendo concepciones de aislamiento y “elitización” del primero (Nowotny, Scott y Gibbons, 2002: 84). En el caso de América Latina este aislamiento no solamente hace referencia a la separación de la producción científica de las exigencias de una demanda masiva de servicios docentes, sino también de las turbulencias que, como instituciones procesadoras de las tensiones políticas de la sociedad, afectan a las universidades.

De esta manera es posible describir una tensión entre el ejercicio de roles científicos y de funciones orientadas a la formación universitaria adecuada a las necesidades de la

sociedad. No pongo en cuestión, ciertamente, la importancia de la investigación en la universidad ni el ideal de formación en ello al conjunto de la matrícula universitaria. Pero la tensión no termina de resolverse y promueve continuamente ensayos de aislamiento y evitación de responsabilidades en uno u otro nivel. De esta manera, la profesión académica entendida en términos de profesión científica -esto es, asumiendo las normas y prácticas propias de la producción original de conocimientos- no termina de consolidarse en la mayoría de las universidades de la región.

Pero al mismo tiempo, las reformas de los 90 promovieron enfáticamente esta traducción. La relativa subordinación de la vida académica a los parámetros de la actividad científica ha obliterado otras funciones sociales de la universidad. Todavía más, resultaría incompatible la concepción de una profesión académica en sentido pleno (en el sentido de convertirse en el medio de vida exclusivo del docente, de identificación fuerte con la comunidad académica, de integración dinámica con el mercado de posiciones académicas) sin una plena adopción de parámetros de actividad propias de la producción científica. Como ya se dijo, los criterios de evaluación de docentes se concentran

en pautas de investigación y, sobre todo, en pautas de investigación de las ciencias básicas y naturales. La concepción de unas ciencias sociales coproduciendo conocimientos y transformaciones con el entorno social o de las disciplinas tecnológicas articulándose en contextos de innovación productiva con marcos institucionales variados (pymes, producción social, cooperativas) no son compatibles con los parámetros impuestos a la profesión académica.

De esta manera queda limitada la autonomía de la universidad (en tanto institución, comunidad e integrante individual) para establecer su relación con el entorno social. La concepción hegemónica admite autonomía del investigador para la elección de temas de investigación. Pero ello es un margen estrecho en relación con las funciones que la sociedad puede esperar de la universidad. Por otra parte, dicha autonomía no es tal: está sometida a los criterios dominantes de excelencia en cada disciplina científica, de manera tal que el reconocimiento académico termina siendo fijado por el *mainstream* internacional del campo respectivo. Por otra parte, esta misma autonomía se ve recortada, como se indicó anteriormente, por la presión a la orientación por el mercado en la producción de conocimientos.

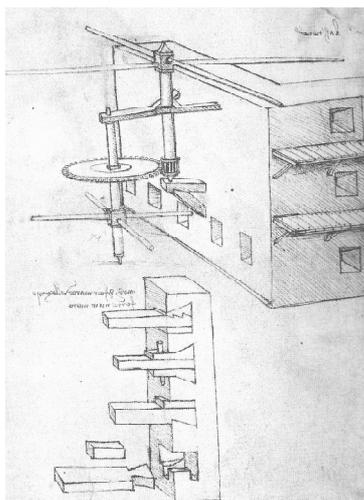
Leonardo Silvio Vaccarezza

Conclusión

La heterogeneidad del sistema de educación superior configura un desafío a la imaginación para establecer modelos diferenciados de función, actividad, relación con el medio social y, por ende, parámetros de evaluación y calidad de las universidades. Las políticas educacionales al tiempo que reconocían la heterogeneidad y practicaban la segmentación como un mecanismo de premios y castigos, promovían una concepción “homogeneizante” de la vida universitaria. Diferentes universidades tienen relaciones disímiles con el medio social, se proyectan a

espacios socio-culturales de amplitud diferente, establecen relaciones cercanas o lejanas, particulares o masivas con los beneficiarios de sus servicios, concentran esfuerzos de producción especializada de nuevos conocimientos o son eficientes procesadoras y articuladoras del flujo de conocimientos en el contexto social y productivo. En este marco de diferenciación la autonomía de las universidades parte del reconocimiento del papel peculiar de cada una en el contexto societal al que pertenece y en la confección de un diseño propio que se alimente no solamente de las concepciones académicas vigentes sino de la

traducción de expectativas y demandas del entorno; unas expectativas y demandas no formuladas, pero justamente el papel de las universidades es hacerlas explícitas en procesos de inmersión de ellas en aquél. Posiblemente de esta manera - heterogeneidad, particularidad funcional, interacción e interpretación del entorno- se renueve la concepción de autonomía universitaria como capacidad de la universidad de transformación social, recogiendo los antiguos valores de la reforma universitaria latinoamericana de 1918.

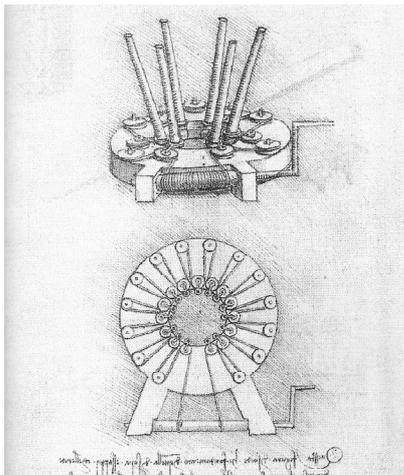


Referencias bibliográficas

- BETANCUR N. (2001). “Las políticas universitarias en América Latina en los años 90: del Estado proveedor al Estado gerente”, en *Pensamiento Universitario*, N° 9, Buenos Aires, pag.6-11.
- BRUNNER J.J. y FLISFISCH A. (1989). *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*, México, UAM-Ascapotzalco.
- CLARK B. (1983). *El sistema de Educación Superior*, México, UAM-Ascapotzalco.
- COZZENS S. (1996). “Autonomía y poder en la ciencia”, *Zona Abierta*, n.75/76, pag.133-164.
- DAGNINO R. y VELHO L. (1998). “University-Industry-Government Relations in the Periphery: The University of Campinas, Brazil”, *Minerva*, 36:3, págs. 229-251.
- DAVIS J. L. (2001). “Borderless Higher Education in Continental Europe”, *Minerva*, n.39, págs. 27-48
- FINOCCHIARO A. (2004). *UBA c/Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria*, Buenos Aires, ed. Prometeo.
- KROTSCH P. (2003). *Educación superior y reformas comparadas*, Bernal, edit. UNQ.

artículos

- NAISHTAT F. (2004). “La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida”, *Pensamiento Universitario*, año 11 N° 11, págs. 45-56.
- NEAVE G. (2001). *Educación superior: historia y política*, Barcelona, edit. Gedisa.
- NOWOTNY H., SCOTT P. y GIBBONS M. (2002). *Re-Thinking Science*, Cambridge, Oxford, Malden, Blackwell Publ. Inc.
- RÉBORA L. A. (1989). *La Reforma Universitaria 1918-1988*, Buenos Aires, edit. Legasa.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ E. (1999). “Hacia una autonomía responsable”, Sánchez Martínez E., *La Educación Superior en la Argentina*, Buenos Aires, Aires Ministerio de Cultura y Educación.
- SLAUGHTER S. Y LARRKY L. L. (1999). *Academic Capitalism*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- SUASNÁBAR C. (2004). *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina 1955-1976*, Buenos Aires, edit. FLACSO-Manantial.
- SUASNÁBAR C. (1999). “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales”, en Tiramonti G., Suasnábar C. y Seoane V.: *Política de modernización universitaria y cambio institucional*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.



El Programa de Incentivos y la “sociedad” universitaria*

Marcelo Daniel Prati**

Introducción

El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores es el componente central en materia de investigación de la política universitaria desarrollada en la Argentina durante los años 90. Se trata de una política cuyo objetivo específico es promover el desarrollo de las actividades de investigación en las universidades nacionales (estatales), generando las condiciones para que los docentes universitarios que realizan tareas de investigación, así como los investigadores¹ que realizan tareas de docencia, puedan incrementar su dedicación a las actividades académicas. Con tal fin, el Programa otorga un incentivo económico (que promedia el 40 % del sueldo a mediados de los 90) a aquellos docentes que cumplan ciertos requisitos, entre los cuales ocupa un lugar central su avenimiento a participar en un sistema de evaluación de sus antecedentes y su producción, adicional al establecido (los concursos), lo que conlleva su acceso a una suerte de “escalafón” paralelo al de los cargos docentes, conformado por una jerarquía de “categorías equivalentes de investigación” (CEI)².

El objetivo del presente trabajo es analizar los aspectos centrales del proceso de implementación del Programa de Incentivos durante el período 1993-1999 (esto es, el período de funcionamiento razonablemente “normal” del Programa), así como algunos de sus efectos sobre la vida académica; antes de desarrollar nuestra propia interpretación, presentaremos una suerte de breve estado de la cuestión acerca del Pro-

* Este trabajo representa una síntesis de una tesis realizada para la Maestría en Ciencia Política y Sociología de FLACSO (sede Argentina) bajo la dirección de Pedro Krotsch.

**Docente del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

¹ Típicamente, los miembros de la carrera del investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) o de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC).

² En la normativa original (1993) las CEI eran cuatro: A, B, C y D, las dos más altas, A y B, con capacidad de dirigir grupos de investigación. En la reformulación de 1997 se definen cinco categorías: I, II, III, IV y V, las tres más altas, I, II y III, con capacidad de dirección.

artículos

grama. En el enfoque adoptado, el Programa, en tanto política pública, es considerado un proceso social consistente en un conjunto de interacciones cooperativas y conflictivas entre diversos actores sociales, tanto estatales como no estatales, en torno a una “cuestión” específica, la investigación en las universidades, en nuestro caso (Oszlak y O’Donnell, 1995; Cox, 1993). Dado que se da por supuesta la diversidad de creencias e intereses entre los actores universitarios, así como la distribución desigual (aunque sólo relativamente concentrada) de sus recursos de poder, resulta pertinente pensar a los actores involucrados por esta política como una “sociedad”, más que como una “comunidad”³.

Estado de la cuestión

En la producción de conocimiento acerca del Programa de Incentivos podemos identificar, más allá de los matices, tres posiciones que entrelazan estrechamente consideraciones teóricas y empíricas con definiciones valorativas.

En un extremo crítico, se ha señalado al Programa como parte de la agenda de política universitaria que el Banco Mundial y organismos análogos promovieron para América

Latina en los años 90, y que la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) decidió implementar casi al pie de la letra en la Argentina (Paviglianiti y otros, 1996; Suasnábar, 1999; Leal, 2002). El Programa sería un componente clave y temprano (después de 1993 otras políticas específicas seguirían su ejemplo) de una política universitaria que interfiere fuertemente en la autonomía de las instituciones mediante un dispositivo gubernamental de control del trabajo académico (Leal, 2002); una política de modernización diferenciadora en general (Tiramonti, 1999), que en particular generó una fuerte fragmentación del cuerpo docente, entre docentes que sólo transmiten conocimiento y docentes que también lo producen, entre docentes de una u otra “categoría”, entre docentes de áreas académicas y docentes de áreas profesionales, con un marcado “favoritismo” por quienes se desempeñan en las ciencias “duras”, modelo inspirador del Programa (Tiramonti, 1999; Suasnábar, 1999); el Programa habría exacerbado los componentes de individualismo, corporativismo y elitismo propios del trabajo académico (Suasnábar, 1999; Paviglianiti y otros, 1996), un aspecto de lo cual es la “deshomologación” salarial que instaura el incentivo (Leal,

2002). Calando hondamente en la vida universitaria, el Programa implica un fuerte proceso de resocialización y de disciplinamiento de los sujetos y de sus prácticas académicas (Suasnábar, 1999; Leal, 2002).

Naturalmente, el otro extremo lo representa la posición oficial frente al Programa. Para las autoridades de la SPU, el Programa de Incentivos “*es una estrategia que permite avanzar en la evaluación en el interior del sistema, discriminando calidades y reconociendo y premiando la excelencia*” (Ministerio de Cultura y Educación, 1998); y se lo debe ver como parte de una transformación positiva de la relación entre el Estado y las universidades: la implantación del “Estado evaluador”, que fija objetivos, evalúa “ex post” a universidades con fuerte autonomía para buscar su propio modo de cumplirlos, y distribuye los fondos públicos en función de los objetivos propuestos y el desempeño alcanzado.

En lo que podríamos denominar una posición intermedia, se ha sostenido que “*el Programa propugna la definición de un rol de investigador universitario [un “actor específico”] y su expansión, y en el plano de las organizaciones, la constitución o desarrollo de una estructura social y normativa vinculada a las actividades de investigación*” (Fernández Berdaguer y Vaccarezza,

³ Retomando la clásica dicotomía de Tönnies.

Marcelo Daniel Prati

1996), esto es, una estructura de posiciones de poder y prestigio asociadas a las actividades de investigación en las universidades (tanto producción de conocimientos como gestión de la investigación), y una estructura de valores que orienta las acciones del “nuevo actor” hacia las tareas de investigación; todo lo cual no obsta el señalamiento de múltiples disparidades en la implementación, así como resultados efectivos ciertamente menores que los señalados por las autoridades de la SPU (Fernández Berdaguer y Vaccarezza, 1996). En este sentido, el Programa representaría un hito destacable en la historia de la investigación en las universidades argentinas, cuestión (la investigación universitaria) que pocas veces ha ingresado en la agenda de políticas hacia las universidades; no obstante lo cual, si no se lo complementa con otras medidas de política científica, corre el riesgo de ser interpretado como un mero mecanismo de compensación salarial, y no como una iniciativa promotora de la profesionalización académica (Carullo y Vaccarezza, 1997).

Mención aparte merecen los trabajos de Sonia Araujo (Araujo, 2002, y, sobre todo, Araujo, 2003), sustentados en importante información empírica: encuestas y entrevistas realizadas en la Universidad

Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, complementadas con el análisis de la normativa y de datos estadísticos sobre el Programa de Incentivos correspondientes al conjunto del sistema universitario. En estos trabajos se pone el foco en los efectos deseados y no deseados del Programa: su “cara explícita” y su “cara oculta”. Utilizando un paralelismo con la distinción entre “currículum manifiesto” y “currículum oculto”, se sostiene que los docentes investigadores han realizado dos tipos de “aprendizajes” como consecuencia de su participación en el Programa. Por una parte, han desarrollado una serie de “aprendizajes” coherentes con los objetivos gubernamentales: la necesidad de realizar posgrados, de participar en proyectos de investigación y publicar (en revistas con referato, preferentemente). Pero por el otro, han incorporado un conjunto de “aprendizajes colaterales”, no previstos (y no deseados) por las autoridades: calcular sus acciones, especular y competir, vivir en permanente sobrecarga de trabajo, experimentar la injusticia y el autoritarismo académico; e incluso, más grave aún, con el Programa habrían aparecido “conductas fraudulentas”, como el autoplagio, la apropiación de ideas ajenas o la falsa inclusión como coautor de publicaciones (Araujo, 2003).

La posición defendida en el presente trabajo se enmarca en el tercer grupo de estudios, en tanto reconoce ambivalencias en la implementación y efectos del Programa. No obstante, pretende incorporar un aspecto relativamente descuidado en los trabajos anteriores: la capacidad, ciertamente diferencial, de los múltiples actores de la “sociedad” universitaria, el Estado entre ellos (a través de la SPU), de hacer pesar sus creencias e intereses, estableciendo alianzas y entablando conflictos.

El mapa de los actores

Cada política, cada “cuestión”, recorta un conjunto de actores relevantes para la misma. En este sentido, el Programa de Incentivos define como relevante un cierto conjunto de actores universitarios, los cuales no son necesariamente los mismos para el resto de las políticas dirigidas al sector. Para clasificar a estos actores utilizaremos como guía la jerarquía de niveles de autoridad del sistema de educación superior caracterizados por Burton Clark (Clark, 1991).

En la “cúspide” o “superestructura” del sistema se encuentra el actor central en el impulso del Programa de Incentivos: la Secretaría de

artículos

Políticas Universitarias (SPU). Este actor “nace” en 1993 (pasa de Dirección Nacional a Secretaría de Estado), cuando el gobierno justicialista decide llevar adelante, de manera orgánica, una política para el sector universitario de vasto alcance. No es un dato menor que a cargo de la SPU al momento de crearse el Programa estuviese Juan Carlos Del Bello, un funcionario que mostró, además de un fuerte liderazgo, un marcado interés por la gestión de la investigación científica y tecnológica (en 1996, poco tiempo después de dejar la SPU, se hará cargo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, corresponsable del Programa desde 1997).

En la “estructura intermedia” están, en primer término, las instituciones universitarias. Estas organizaciones complejas, “pesadas en la base” (Clark, 1991), con un elevado grado de autonomía en la Argentina (refrendada constitucionalmente, además de poseedora de una tradición de más de siete décadas, desde la Reforma de 1918), y cogobernadas por sus claustros, tienen una responsabilidad crucial en la implementación del Programa: son las encargadas de montar el vasto y complejo sistema de evaluación de individuos y pro-

yectos que conforma el núcleo de la política de incentivos. La toma de decisiones en cada universidad es un proceso sumamente complejo, que en lo referido al Programa pasó centralmente por las Secretarías de Ciencia y Técnica, encargadas de la gestión ordinaria del Programa, pero también por los órganos colegiados de gobierno (los Consejos Superiores), que fueron canales de expresión de sectores de la “base” académica, sobre todo en momentos críticos.

También en un nivel intermedio, entre las universidades y la SPU se encuentra otro protagonista central del Programa: el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). El CIN, conformado por la asociación voluntaria del conjunto de las universidades nacionales (estatales) representadas por sus rectores, fue el interlocutor privilegiado de la SPU en la formulación e implementación del Programa, siendo su papel unificar, en la medida de lo posible, los intereses muchas veces discordantes de sus representadas; la necesidad impulsaba dicha unificación, como único modo de “poner límites” a la SPU en los asuntos del Programa.

Finalmente, en la “base” o “infraestructura” del sistema

están los académicos, destinatarios y protagonistas activos del Programa. La complejidad de este sector del sistema (no reconocida en muchos análisis) no permite una caracterización rápida. Del conjunto de los docentes universitarios, alrededor del 80 % no participa del Programa (y no tomó una posición activa frente al mismo). Dentro de los que sí participan, podemos establecer al menos dos distinciones: una, definida por la normativa de la carrera docente, entre profesores y auxiliares docentes (naturalmente, los primeros con mayores recursos de poder); y otra, más difusa, entre “docentes” (académicos que privilegian la docencia o el ejercicio profesional como eje de su actividad), e “investigadores” (también docentes universitarios, pero primordialmente dedicados a la investigación, con una presencia destacada del CONICET, variable según universidades y disciplinas). La combinación de estos dos criterios nos permite definir cuatro tipos de actores. En primer término, típicamente con categorías A, B, I o II, el sector alto de los “investigadores”, los profesores que son a su vez investigadores del CONICET⁴, principalmente en las categorías más altas de la carrera del investigador; si bien éstos son, en líneas generales, importantes beneficiarios del Programa,

⁴ En un estudio ya citado sobre el Programa de Incentivos se utiliza el concepto de “sistema formalizado de investigación” para referirse a organismos como el CONICET y la CIC (Carullo y Vaccarezza, 1997).

Marcelo Daniel Prati

así como quienes más poder poseen en materia de evaluación, sufrirán un descenso relativo en su situación, dado que deberán compartir recursos con actores “advenedizos” en materia de investigación en las universidades, perdiendo una posición prácticamente monopólica. En segundo término, también típicamente con categorías A, B, I o II, el sector alto de los “docentes”, los profesores no pertenecientes al CONICET, a los cuales el Programa ofrece una oportunidad para disputar espacios a los “investigadores”, a condición de que las universidades mantengan en su ámbito ciertos mecanismos de decisión, ya que esto valoriza su expresión a través de los cuerpos colegiados. En tercer término, el sector bajo de los “investigadores”, típicamente con categorías C, D, III, IV o V, los investigadores del CONICET de las categorías más bajas de la carrera del investigador, auxiliares docentes que ocupan un lugar ambivalente e incómodo en el Programa: la valoración de la investigación que éste (teóricamente) realiza, representa para ellos la oportunidad de que sus esfuerzos formativos (prolongados doctorados y posdoctorados, muchas veces en el exterior) y su trayectoria en la investigación, les asigne una mejor posición respecto de docentes con mucha antigüedad y eventual-

mente cierto éxito profesional, aunque anquilosados en su carrera académica⁵; pero la normativa “fina” del Programa, y la implementación efectiva, dan mucho espacio para que sus adversarios ejerciten sus no escasos recursos de poder. Finalmente, el sector bajo de los “docentes”, los auxiliares docentes no pertenecientes al CONICET, también típicamente con categorías C, D, III, IV o V, enfrentando múltiples “peligros”, dado que la SPU tiende a ver en ellos una masa de “pseudo-investigadores”, contraria al espíritu selectivo del Programa⁶.

Una estimación numérica (muy tentativa) de estos tipos de actores de la “base” académica hacia los años 2000/2001, sería la siguiente⁷. Sobre un total de algo más de 100.000 docentes universitarios, unos 19.000 participan del Programa. De los 19.000 “incentivados”, unos 4.500 (aproximadamente la cuarta parte) pertenecen a las categorías más altas (A, B, I, II). Y esta “élite” puede dividirse

(de manera también muy tentativa) en unos 1.000 “investigadores” (investigadores del CONICET, u organismos análogos, de las categorías más altas), y unos 3.500 “docentes” (profesores con categoría A, B, I o II).

Otra importante fuente de variación a tener en cuenta en una tipología rigurosa de la “base” académica es la disciplina. Las características epistemológicas condicionan tanto aspectos culturales como organizacionales de las disciplinas (Becher, 1993 y 2001), lo que involucra consecuentemente distintos tipos de actores académicos. A su vez, las disciplinas son “entidades” sumamente complejas, con múltiples diferencias según especialidades. Así, a solo título de ejemplo, en el caso de las Ingenierías existe una distinción bastante marcada entre los que podríamos denominar “ingenieros científicos”, muy parecidos a los físicos, con fuerte presencia en Ingeniería Química e Ingeniería Electrónica, y los “ingenieros tecnológicos”, en contacto más directo con las aplicaciones industriales⁸.

⁵ El caso paradigmático lo representan jóvenes y pujantes investigadores del CONICET, jefes de trabajos prácticos, con categoría III, que miran con desdén a no tan jóvenes ni tan pujantes profesores con categoría II, o aún I.

⁶ De ahí las medidas del Manual de 1997 excluyendo a los docentes con dedicación simple, así como a los mayores de 35 años que sólo pudiesen obtener la categoría V.

⁷ Para realizar esta estimación nos basamos en estadísticas compiladas por la SPU y por el CONICET, y en Palacios, 2003.

⁸ La existencia de estos dos tipos de ingenieros nos fue señalada en entrevistas con representantes de ambos “bandos” en la Universidad Nacional de La Plata: mientras que los “ingenieros científicos” tienen gran afinidad con el CONICET y sus criterios de evaluación, los “ingenieros tecnológicos” argumentan que dicho organismo tiene una concepción estrecha de lo que es la investigación (cuando no contraria al interés nacional).

artículos

Implementación del Programa: alianzas y conflictos⁹

La interpretación que queremos sostener en este trabajo es que a lo largo del proceso de implementación del Programa, los diversos actores caracterizados hasta aquí (incluido el Estado), con creencias e intereses a veces convergentes y a veces en pugna, desarrollan una intensa interacción, ya sea cooperativa ya sea conflictiva, conformando coaliciones más o menos duraderas, desplegando sus diversos recursos de poder en pos de la defensa de tales intereses. Por la negativa, no pensamos que sea sostenible la idea de que en ocasión del Programa se enfrentan un Ministerio

“invasor” y una “comunidad” universitaria homogéneamente “resistente”.

Con una concepción del cambio universitario como fundamentalmente “exógeno”, la SPU intentó implementar una política que promoviese una mayor concentración de los docentes universitarios en las actividades académicas, con eje en la investigación. Las autoridades nacionales eran concientes de las resistencias que una iniciativa diseñada “desde arriba” iba a encontrar en la “estructura intermedia” del sistema universitario (las universidades), pero identificaban, acertadamente, un importante conjunto de aliados potenciales en la “base” del sistema:

como “protagonistas principales”, la “élite” de “investigadores” (con quienes quizás la “empatía” de la SPU era mayor) y “docentes” que obtendrán las categorías más altas según el juicio de sus pares (ellos mismos); y como “actores de reparto”, la fracción más pujante de los sectores bajos de “investigadores” y “docentes”. En consecuencia, la estrategia de la SPU se basó en la adopción de un modelo de implementación “incremental” y negociado (Tamayo Sáez, 1994; Krotsch, 1998): impulsó inicialmente medidas “de máxima” según su punto de vista, pero introdujo paulatinas flexibilizaciones a medida que surgieron resistencias de parte de actores poderosos, a condición de mantener un núcleo básico “no negociable”.

Las universidades, y su (difícil) expresión conjunta a través del CIN, estaban a la defensiva frente a la activa SPU, pero su papel, en algún sentido secundario, era insustituible en el seno de un sistema universitario con una fuerte tradición de autonomía en sus instituciones: generarle viabilidad política al Programa. Cogobernadas por sus claustros¹⁰, las universidades fueron “caja de resonancia” y canal de expresión (y acción) de la compleja trama de intereses existentes en la diversificada “base” académica, lo

⁹ En relación con el proceso de implementación del Programa, las principales fuentes de información utilizadas son las siguientes: la normativa del Programa (el decreto de creación de 1993, la reformulación contenida en el Manual de Procedimientos de 1997 y resoluciones posteriores); los Directorios de Proyectos de Investigación editados por el Programa (el de 1995 en papel, y los de los años 1996/2000, accesibles en la página web de la SPU); resoluciones y acuerdos plenarios del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (fuente privilegiada para identificar tensiones durante la implementación); entrevistas realizadas a diversos actores universitarios, tanto a nivel de la Coordinación Nacional del Programa, como de la Secretaría de Ciencia y Técnica de una universidad nacional (la de La Plata), así como también a docentes de esta universidad que dirigen proyectos de investigación.

¹⁰ Hasta donde hemos podido indagar, el Programa no fue tema de interés para el claustro estudiantil, como sí lo fueron otras políticas universitarias de los 90, a las que los estudiantes se opusieron fuertemente: al marco normativo representado por la Ley de Educación Superior de 1995, centralmente por habilitar a las universidades a arancelar los estudios de grado, y al FOMECEC, por financiarse en base a recursos provenientes de un crédito internacional (generador de deuda externa) otorgado por el Banco Mundial, percibido como el “titiriteo” de las políticas de los 90.

Marcelo Daniel Prati

que implica un papel importante, pero limitado. En efecto, no estaba en los intereses de la parte de la “base” académica beneficiada con el Programa, que las universidades adquiriesen demasiado protagonismo, dado que el mantenimiento de la iniciativa por parte de la SPU protegía sus intereses: una partida presupuestaria administrada por los Consejos Superiores debería afrontar la habitual tensión entre enseñanza e investigación, y la opinión del 80 % de los docentes universitarios que no participan del Programa podría haber hecho valer su peso¹¹.

Pero si bien los académicos no querían más protagonismo para las universidades, disputaron entre sí por aprovechar el importante margen de maniobra que el Programa otorgaba a las instituciones, el cual se ejercía, dificultosamente, a través de la coordinación en el marco del CIN. Ciertos “hitos” que jalonan el proceso de implementación del Programa permiten ilustrar esta “utilización” de las universidades por parte de diversos actores académicos con el fin de mejorar su posición.

Por una parte, la revisión de 1995 de las categorías A y B proporciona un punto de mira privilegiado para observar a los actores académicos en acción. De acuerdo con la normativa original del Programa, en la categorización ini-

cial realizada en 1994 cada universidad asigna la categoría a sus docentes, según pautas de evaluación bastante generales, elaboradas por una comisión de académicos, seis propuestas por el CIN y tres por la SPU. Esta asignación inicial de categorías es muy despareja: en las universidades en donde tienen fuerte presencia los “investigadores”, las pautas se aplican con “dureza”, de acuerdo con el “espíritu” evaluador del CONICET (privilegiando los antecedentes en investigación); en las universidades en donde esta presencia es menor, los “docentes” logran una aplicación flexible de las pautas, obteniendo una buena posición. La revisión de 1995, coordinada por una Comisión Mixta CIN/SPU,

quedó a cargo de comisiones evaluadoras nacionales, conformadas por expertos de las diferentes disciplinas (necesariamente, académicos destacados en la investigación), por lo que el resultado es el esperable: si bien son las universidades las que designan a tales expertos, los académicos así seleccionados, que definen su identidad principalmente por la disciplina (y por la investigación), y no por la institución, aplicarán las pautas de evaluación de acuerdo al “espíritu” del CONICET, lo que favorece a los “investigadores” en detrimento de los “docentes”. Ahora bien, numéricamente superiores en muchas universidades, el poder de los “docentes” no es menor, y logran vetar (y anu-

¹¹ Según entrevistas realizadas a nivel de la coordinación nacional del Programa, y en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Plata, las universidades, a través de sus funcionarios ejecutivos (rectores y secretarios), expresaron casi siempre una opinión favorable a la continuidad del Programa, y a su mantenimiento en el ámbito del Ministerio nacional. No obstante, hubo un momento muy especial en que los claustros manifestaron, al menos en algunas universidades, su voluntad de suprimir el Programa (o pasarlo a las instituciones universitarias): fue a mediados de 2001, en medio de una crisis económica y política fenomenal, que incluía recortes presupuestarios a la educación superior, y reducciones salariales a los agentes del sector público (entre ellos, a los docentes y no docentes universitarios); ver las declaraciones de las Asambleas Universitarias de las Universidades Nacionales de Salta (1/8/01) y La Plata (1/9/01). Conjeturamos, a partir de una encuesta realizada a académicos de cuatro disciplinas seleccionadas (Prati, 2003), que estas declaraciones, muy coyunturales, muestran la existencia de un desfase entre las opiniones que formulan los académicos desde sus cátedras, departamentos, centros, institutos y laboratorios, y las que se plasman en ciertos momentos en los órganos del gobierno representativo, alcanzando cierta envergadura sólo en tanto discurso, pero disociadas de las prácticas.

artículos

lar) a través del CIN la revisión de categorías¹².

Por la otra, el Manual de 1997, diseñado en solitario por la SPU¹³, es un ejemplo del carácter cíclico de las políticas públicas (Tamayo Sáez, 1994): a la luz de la evaluación de los resultados de la implementación de la política, que muestran una “brecha” respecto del diseño original, la misma es reformulada. El “espíritu” original del Manual, estableciendo el carácter nacional de la asignación de las categorías más altas, y excluyendo a los académicos sospechados de “polizones”¹⁴, parecería en línea con los “investigadores”; no obstante lo cual, el pago del incentivo de acuerdo a la dedicación del cargo docente, sin contemplar la dedicación exclusiva “real” a las actividades universitarias de muchos investigadores del CONICET, va en su contra. Pero, nuevamente, la “grilla” aprobada por el CIN¹⁵, con acuerdo unánime de las universidades, representa un triunfo claro de los “docentes”, dado el peso que otorga al cargo docente y a la producción en docencia; el rastreo de los resultados de la revisión de 1995 en la nueva categorización de 1998, mostraría que el Manual da legitimación nacional a la categorización de 1994, a cargo de cada universidad (al menos para la universidad “cosmopolita” y la “regional” citadas). A este triunfo cabe agregar, finalmente, las

resoluciones de la SPU de principios de 1998, que establecen excepciones a las disposiciones del Manual más irritativas para los “docentes”: la exclusión de quienes tienen dedicación simple y de los mayores de 35 años que sólo puedan acceder a la categoría V. Junto con los “docentes”, que representan una importante proporción de los

académicos, otro tipo de actor, menor en número (pero no insignificante: quizás algunos centenares), se deja ver a través de la “grilla”: los “funcionarios universitarios” (rectores, decanos, secretarios), que logran establecer para el rubro gestión un peso análogo al de la producción en investigación (aún mayor, en el caso del rector)¹⁶.

¹² La fallida revisión de 1995 mostró que el proceso de categorización inicial distaba mucho de haber sido mínimamente homogéneo entre universidades, y la SPU alegará impulsar la revisión en respuesta a quejas formuladas por varias de ellas. Una comparación realizada entre dos universidades seleccionadas, una “cosmopolita”, con importantes “islas” de gran tradición en la investigación (y fuerte presencia, agregamos, de investigadores del CONICET), y la otra “regional”, con menor tradición en la investigación (estas categorías clasificatorias están tomadas de Carullo y Vaccarezza, 1997), muestra la diversidad de resultados de la revisión de 1995: la diferencia entre instituciones es muy marcada, con 8% de categorías A y B cuestionadas en la universidad “cosmopolita”, y 40 % en la universidad “regional”. Realizada la recategorización a partir de 1998, en el marco de la nueva normativa del Programa, la abrumadora mayoría de los docentes cuya categoría A o B había sido cuestionada por dicha revisión, obtuvieron la categoría I o II en 1998 (Prati, 2004).

¹³ Si bien la SPU legitimó durante 1996 su proyecto de Manual ante un organismo consultivo (de carácter ciertamente plural) integrado por destacadas personalidades, el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), no dio participación al CIN sino poco tiempo antes de su aprobación, presentando a las universidades un texto casi terminado, lo que motivó amargas quejas de parte de este organismo (Prati, 2004).

¹⁴ Entre ellos, a los que tienen sólo cargos con dedicación simple (aunque sean varios), y a los mayores de 35 años que sólo puedan acceder a la categoría V.

¹⁵ La “grilla” establece la distribución de los puntajes que definen la CEI, según rubros referidos al conjunto de las actividades académicas: formación de posgrado, jerarquía del cargo docente y producción en docencia, trayectoria y producción en investigación, tareas de extensión, cargos de gestión y formación de recursos humanos.

¹⁶ La encuesta que realizamos muestra una amplia aprobación por parte de los académicos al peso otorgado a la docencia, y un masivo rechazo al otorgado a la gestión (Prati, 2003). En relación con esto último, resulta de interés un breve artículo publicado en el Boletín de la SPU por un físico marplatense: presenta una simulación en la cual la aplicación de la “grilla” aprobada por el CIN lleva

Marcelo Daniel Prati

Finalmente, prevista en el Manual de 1997 como un procedimiento anual, en 1999 se realizó, por única vez, la Auditoría técnica de informes de los proyectos de investigación que se desarrollaban en el marco del Programa, dando por resultado un bajo porcentaje de informes calificados como “no satisfactorios” (algo menos del 10 %) (Della-cha, 1999). Ahora bien, también aquí se ven las consecuencias de la estrategia “incremental” y negociada de la SPU, que deja instalado el procedimiento, pero evita el choque frontal: esta Auditoría no tuvo efectos prácticos, dado que la SPU dictó una

resolución para que no se aplicasen, “por esa única vez”, las correspondientes sanciones previstas en el Manual de Procedimientos para los casos de informes “no satisfactorios”.

Intentando realizar un balance de las estrategias desplegadas por los actores, podemos afirmar que la implementación del Programa de Incentivos, que fuera creado originalmente en el “espíritu” de los “investigadores”, muestra el éxito de los “docentes” en la utilización de las instituciones universitarias (incluido el CIN) para posicionarse a la par de los primeros en materia de investigación en el ámbito uni-

versitario; la expresión “simbólica” (de múltiples efectos prácticos) de este éxito es la instalación en las universidades de la figura de “docente investigador”; la expresión “material” del mismo radica en la crecida proporción que los “docentes” adquieren en una partida fija del presupuesto universitario (la del Programa) destinada a promover la investigación. En cuanto a la SPU, si bien en el corto plazo obtuvo algo menor a lo que pretendía, la posibilidad de dictar las reglas que determinan la asignación de una parte de los fondos públicos destinados a las universidades, y de ajustar dichas reglas de manera gradual de acuerdo a sus objetivos (como lo muestra la reformulación de 1997), no debería ser vista como un resultado menor en el contexto de la implantación del “Estado evaluador” en la Argentina. En cuanto a las universidades, ciertamente el Programa no ha alterado el balance de poder en su favor, pero muestra que es impensable una política universitaria que no tenga en cuenta su “cuota” de poder a la hora de tomar decisiones.

Efectos del Programa: opiniones de los académicos¹⁷

Deseable en principio, resulta sumamente difícil, si

a otorgar la categoría I a un rector poco productivo en investigación, y la III a Albert Einstein en 1905 (Aldao, 1998).

¹⁷ En relación con las opiniones de los académicos sobre los efectos del Programa, los datos de respaldo provienen de una encuesta electrónica realizada a fines de 2002 a académicos de diversas universidades del país (Prati, 2003), pertenecientes a cuatro disciplinas seleccionadas, clasificadas según dos dicotomías usuales, esto es, “duras/blandas” y “básicas/aplicadas” (Becher, 1993): Física (“dura-básica”), Historia (“blanda-básica”), Ingenierías (“dura-aplicada”) y Economía (“blanda-aplicada”). Se recibieron 256 respuestas, correspondientes a 26 universidades nacionales, de las cuales se eliminó la cantidad de casos necesaria a fin de que haya representación adecuada según una variable, la “categoría equivalente de investigación”, que privilegiamos por un criterio teórico, disminuyendo además, en la medida de lo posible, la sobrerrepresentación de otras variables, centralmente, pertenencia al CONICET y universidad de procedencia. De este modo se obtuvieron cuatro muestras “reducidas”, con un total de 179 casos, distribuidos de la siguiente manera: Física, 34 (3% de los 1098 incentivados en la disciplina en el año 2000); Historia, 22 (2 % de 1137 incentivados); Ingenierías, 92 (3,4 % de 2695 incentivados); Economía, 31 (4,3 % de 708 incentivados) (Ver Prati, 2003). Si bien somos concientes de que las condiciones en que fue realizado el trabajo no permiten realizar inferencias estadísticas precisas acerca del universo de participantes del Programa, ni acerca de los universos correspondientes a cada una de las cuatro disciplinas, pen-

artículos

no imposible, controlar o aislar las múltiples variables que son simultáneas e interactuantes con la “causa” (el Programa de Incentivos), lo que no permite una identificación clara de “efectos” que sean resultantes de dicha “causa”, pero no lo sean de ninguna de las restantes variables presentes. Así, por ejemplo, ¿cómo determinar qué proporción del número de publicaciones posteriores a 1994 es “imputable” a la existencia del Programa en tanto “causa”, y qué proporción corresponde a “factores” preexistentes y/o ajenos al Programa, como el número de cargos docentes con dedicación exclusiva, el número de investigadores del CONICET, los subsidios de la

ANPCYT, entre otros?

Dada esta dificultad, abordaremos el análisis del impacto, los resultados o efectos del Programa de Incentivos a partir de las percepciones que del mismo tienen los académicos participantes. Es claro que existe una diferencia conceptual insalvable entre el impacto “objetivo” del Programa y la percepción que tienen de dicho impacto los docentes universitarios; en tanto individuos “objeto” de una política pública, la percepción que tengan de los efectos de la misma estará atravesada por sus intereses, creencias y valores, a veces de grupo y a veces individuales. No obstante esto, y concientes de las limitaciones del enfoque, pensamos que estas percepciones, analizadas con cautela, nos

permiten algún acceso a los efectos de una política universitaria compleja.

Presentamos a continuación una síntesis de las opiniones de académicos de cuatro disciplinas seleccionadas (Física, Historia, Ingenierías y Economía) acerca de los efectos del Programa de Incentivos¹⁸.

Acerca del efecto global

De las respuestas de los académicos surge que el Programa de Incentivos ha tenido un impacto en absoluto insignificante. En las disciplinas aplicadas, Ingeniería y Economía, el efecto global habría sido marcadamente positivo (aproximadamente dos tercios de las opiniones), en tanto que en las básicas la situación es más matizada: predominantemente positivo en Historia (el 50 %), pero no en Física (menos del 40 %)¹⁹.

Al desagregar los datos según categorías altas (A, B, I y II) y bajas (C, D, III, IV y V), se observa una modificación en la opinión favorable acerca del impacto positivo del Programa: en Ingeniería y Economía, en donde la opinión del conjunto era favorable, lo es más aún entre quienes tienen categorías altas (supera el 80 % de las opiniones); a éstos se incorporan los físicos de las categorías altas (con algo más del 60 %; cabe recordar que en el conjunto los físicos no tenían una opinión predominantemente posi-

samos que los mínimos recaudos tomados acerca de la representatividad pueden contribuir a evitar los sesgos más obvios, y a favorecer la identificación de tendencias.

¹⁸ En relación con los resultados de la encuesta, es necesario realizar una mínima contextualización que podría estar influyendo sobre el contenido de las respuestas. La encuesta se realizó a fines del año 2002, con la categorización vencida (estaba previsto realizarla cada tres años; varios encuestados señalaron que su curriculum vitae de 2002 les permitiría obtener un puntaje muy diferente al que obtuvieron en 1998, al momento de realizarse la categorización correspondiente a las categorías I y II.), y, quizás más importante, en fechas en las que el Programa adeudaba aún la mayor parte del pago del incentivo correspondiente al año 2001, y todo el del 2002. Una encuesta realizada en este contexto es una dura prueba para el Programa de Incentivos.

¹⁹ En el agrupamiento de las respuestas sobre el efecto global hemos sido “severos” con el Programa: al agrupar las opciones “regular” y “malo”, y considerarlas como efecto global “negativo”, queda de lado que sólo el 17 % de los físicos calificaron como “malo” el efecto global (cabe la posibilidad, además, de que por “regular” algunos docentes hayan entendido “poco efecto”, y no “efecto parcialmente bueno y parcialmente malo”).

Marcelo Daniel Prati

tiva), pero no los de las bajas, con una opinión fuertemente negativa. Historia presenta un comportamiento inverso, con una fuerte opinión negativa hacia el Programa en las categorías altas (dos tercios), y más de la mitad de opinión favorable en las categorías bajas²⁰.

Al desagregar los datos según la pertenencia o no al CONICET (sin distinción de disciplinas, dado el número reducido de casos en las muestras), la opinión general positiva acerca del efecto global del Programa es menor (si bien todavía alcanza al 50 %) entre quienes pertenecen al CONI-

CET. Esto no es sorprendente, si recordamos el relativo “maltrato” de la normativa hacia los miembros del CONICET, en relación con el cobro del incentivo²¹. Por otra parte, si bien desde la perspectiva de quien no pertenece al CONICET se puede pensar que los criterios de evaluación del Programa (sobre todo antes de la reformulación de 1997) están hechos “a medida del CONICET”, estimamos que una proporción importante de los investigadores del CONICET piensan que el Programa (sobre todo después de la reformulación de 1997) es demasiado

“generoso” con muchos docentes que no lo merecen.

Acerca de la continuidad del Programa

Estrechamente vinculada con la percepción acerca del efecto global del Programa, está la opinión sobre su continuidad. Nuevamente, en las disciplinas aplicadas, Ingenierías y Economía, prevalece una opinión positiva hacia el Programa en su estado actual, apoyando su continuidad en jurisdicción del Ministerio nacional, en tanto en las disciplinas básicas, Física e Historia, prevalece la idea de su supresión, incorporando el incentivo al salario docente²².

En relación con la opinión sobre el destino futuro del Programa, también cabe destacar el escaso porcentaje de respuestas en favor de su transferencia a las universidades: su valor más alto ronda el 16 %, y se da en Economía, en donde más del 50 % apoya su continuidad en jurisdicción del Ministerio nacional; en las disciplinas más “díscolas”, Física e Historia, tal respuesta alcanza el 12 y el 9 %, respectivamente.

Acerca de los efectos sobre ámbitos específicos de la vida académica

Del lado de los efectos positivos del Programa, hay una opinión importante (otra vez, salvo en Física) en cuanto a que ha habido un moderado crecimiento cuantitativo, en la canti-

²⁰ Hacemos la salvedad de que este resultado se basa en un número reducido de casos.

²¹ Finalmente, casi diez años después de la creación del Programa, en el nuevo Manual de Procedimientos fechado el 16 de mayo de 2003 (nueve días antes de la asunción del presidente Kirchner), se otorga a los investigadores del CONICET el debatido beneficio: aquellos investigadores del CONICET que posean un cargo con dedicación simple en una universidad, y tengan lugar de trabajo en la misma, podrán cobrar el mismo incentivo que quienes tienen un cargo con dedicación exclusiva, a condición de que la universidad certifique que dicho investigador cumple con todas las obligaciones que la institución establece para los docentes con dedicación exclusiva (Resolución N° 811/03 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología). El “relanzamiento” del Programa a partir de mediados de 2004 (mediante una nueva categorización), en el marco de esta nueva normativa, queda fuera de los alcances de este trabajo.

²² Cabe aclarar que nuevamente hemos sido “severos” con el Programa en la formulación de la pregunta, dado que la opción por su supresión rezaba así: “su supresión y la incorporación del incentivo al salario docente”. A partir de ciertos comentarios colaterales realizados por los encuestados, sabemos que una parte de ellos objeta el carácter no remunerativo del incentivo (lo que hace que el mismo no tenga efecto sobre las jubilaciones, por ejemplo), así como lo espaciado del cobro; cabría esperar que la opinión en favor de la supresión disminuiría si se diseñase otro mecanismo contable para el cómputo del incentivo, y si el mismo se pagase mensualmente junto con el sueldo, lo que le quitaría el carácter de “premio” que se recibe de cuando en vez.

artículos

dad de docentes que hacen investigación y en su productividad, pero sin aumento de la calidad (inclusive con un deterioro, en el caso de Historia). Habría habido también un aumento en la cantidad de grupos que hacen investigación (nuevamente, salvo en Física), con un máximo en Historia.

En cuanto a los efectos negativos, hay una opinión importante según la cual los grupos antes mencionados serían en muchos casos “artificiales”, y tiene cierto peso la opinión de que el Programa habría promovido la proliferación de medios de difusión académicos de dudosa calidad: en ambos casos se trataría de estrategias “adaptativas” frente al Programa. Por la negativa, no tiene peso la opinión de que a

causa del Programa los académicos habrían descuidado las actividades de docencia o extensión (en favor de las de investigación), o que el Programa provoca distorsiones en la orientación temática de la investigación²³.

Cabe destacar que uno de los efectos buscados por las autoridades de la SPU, el incremento del compromiso de los investigadores del CONICET con las actividades universitarias, no es señalado de manera importante en ninguna de las cuatro disciplinas²⁴.

Acerca de la categorización, de los criterios de evaluación y su aplicación

Acerca de los criterios de evaluación utilizados en el marco del Programa, resalta la

opinión sobre el peso otorgado a las tareas de gestión (a partir de la “grilla” elaborada por el CIN): es considerado excesivo por una aplastante mayoría de quienes participan del Programa; que la investigación debe tener más peso, como era de esperar, es opinión de una cierta fracción de los físicos; y sólo los ingenieros son algo “comprensivos” hacia las tareas de gestión; una fracción de ingenieros considera que el peso otorgado a la investigación es excesivo, la mayor en las cuatro disciplinas.

En cuanto a la aplicación de los criterios de evaluación al categorizar a los docentes, nuevamente en las disciplinas aplicadas, Ingenierías y Economía, prevalece una opinión favorable hacia el Programa, dado que la mayoría sostiene que, del conjunto de las categorías, todas o la mayor parte han sido adecuadamente asignadas; al respecto, la opinión entre físicos e historiadores está dividida en partes aproximadamente iguales. Pero al pasar de la opinión sobre el conjunto, a la opinión sobre la propia categoría, es muy alta la proporción de quienes consideran que ha sido asignada en forma adecuada (entre el 60 y el 70 %)²⁵. Pensamos que ambas opiniones, parcialmente discordantes, pueden ser incluidas en una explicación más abarcativa: no exis-

²³ Ambos efectos son señalados por varios estudiosos en relación con los programas de estímulos en México, ciertamente mucho más minuciosos e “invasivos” que el Programa de Incentivos (ver, por ejemplo, Díaz Barriga y Pacheco Méndez, 1997).

²⁴ Aún más, algunos de los docentes que respondieron la encuesta destacaron que muchos investigadores del CONICET dictan cursos de dudosa factura con el solo fin de cumplir con los requisitos para el cobro del incentivo: un jefe de trabajos prácticos con dedicación exclusiva, categoría III, de la disciplina Ingeniería, reclamaba que se debería “medir también qué clases dan, a cuántos alumnos y en qué materias, porque aquí hay incentivados que pueden buscar a sus alumnos en ‘limusina’”, y agregaba: “nos deberíamos oponer a que miembros de la carrera del CONICET con cargos de dedicación simple cobren incentivos exclusiva, porque estas personas trabajan para el CONICET y pretenden que el sistema universitario les aumente aun más los sueldos y sólo dan clases en cursos con muy pocos alumnos y/o materias electivas u optativas en la gran mayoría de los casos que conozco”; por su parte, un profesor adjunto con dedicación exclusiva, con categoría IV, de la misma disciplina, recriminaba al “personal de CONICET que ofrece materias optativas ‘fantasmas’ (a las que no se inscriben alumnos), o que se asocian para dar materias que luego cubren con un mes de clases cada uno”.

Marcelo Daniel Prati

te un repudio de plano a la evaluación realizada en el marco del Programa (a cargo de los propios pares, después de todo), sino una demanda de ajustes (menores o medianos) a los procedimientos; en apoyo de esta interpretación podemos señalar la extendida percepción de no haber accedido a un informe fundado sobre la categoría asignada, la opinión masivamente favorable a la publicidad del curriculum vitae como garantía de transparencia, y el importante señalamiento que tiene, como un efecto del Programa, la extendida sensación de injusticia ante la evaluación²⁶.

Balance

Intentando realizar un balance acerca del impacto del Programa, pensamos que éste ha tenido efectos “materiales” algo módicos, pero palpables: en el conjunto, como efecto directo, un premio monetario a quienes investigan; en algunas universidades, en parte como efectos indirectos, la creación de medios de difusión académicos (el futuro decidirá sobre su calidad), algunos modestos (pero no vistos antes) subsidios para los proyectos acreditados o para viajes, y, en los casos más felices, cierto volumen de incremento de dedicaciones o concentraciones de cargos para los docentes categorizados²⁷. Pero más impor-

tante, pensamos, es el impacto “simbólico”: la valorización de la investigación como un componente central de la profesión académica. Ambos efectos, “materiales” y “simbólicos”, se retroalimentan: negativamente, cuando la suspensión del pago del incentivo relaja las evaluaciones; positivamente, cuando el incremento de dedicaciones y el incentivo dan sustento “material” a la “cultura de la evaluación”, y cuando ésta asigna los beneficios económicos según criterios meritocráticos.

Reflexiones finales

En un balance global sobre el Programa de Incentivos en tanto política universitaria, pensamos que es posible distinguir dos fases o etapas, una ya cumplida, la otra quizás sólo insinuada.

La primera fase arrojó un resultado importante, si no espectacular: instalar la “cuestión” de la investigación en la agenda de un amplio conjunto de actores involucrados en los asuntos universitarios (el Estado, las universidades y una parte importante de los académicos), y dar un decidido impulso a una profesionalización académica con base en la investigación. Ciertamente, este resultado fue variable según instituciones y disciplinas, pero no nulo.

Este resultado supuso dos condiciones de posibilidad

²⁵ Y si bien los datos corresponden a muy pocos casos, la mayoría de quienes han conocido los nombres de sus evaluadores los considera idóneos.

²⁶ En relación con la opinión según la cual los criterios de evaluación podrían favorecer a algunas áreas disciplinares en detrimento de otras, casi todos quienes la sostienen afirman que la propia disciplina estaría entre las desfavorecidas. Así, entre los físicos prevalece la idea de que los criterios de evaluación favorecen a las ciencias “blandas”, sociales y humanas, o a las que se rigen por estándares sólo locales o nacionales (frente al estándar internacional que rige entre ellos). Los historiadores piensan masivamente que los criterios favorecen a las ciencias “duras”, exactas o naturales, así como a las disciplinas tecnológicas. Los ingenieros tienen una opinión más dividida: están quienes piensan, como los físicos, que los criterios favorecen a las ciencias “blandas”, sociales y humanas; están quienes piensan que favorecen a las ciencias básicas, en las que hay mayores oportunidades de publicar; y están quienes piensan que favorecen a las disciplinas consolidadas, frente a las nuevas (como la informática, por ejemplo). Finalmente, entre los economistas también circulan varias ideas: que los criterios de evaluación favorecen a las disciplinas tecnológicas y a las “duras”; que favorecen a las disciplinas en las que hay mayor proporción de cargos con dedicación exclusiva; que favorecen a las disciplinas que tienen más oportunidades de acceder a publicar en revistas con referato, sean “duras”, sociales o humanas (en ventaja todas frente a Economía).

artículos

básicas. Por un lado, un agresivo impulso a cargo de una “alianza” entre el nivel central del Estado (la SPU), con peso principal en la iniciativa, y una parte de la “base” de académicos (quizás una “élite”) comprometidos en forma relativamente intensa con las actividades universitarias, con peso principal en el acompañamiento. Por el otro, el papel “moderador” de las universidades, atenuando los excesos de la “alianza”. Sólo gracias al impulso “exógeno” de la SPU la política de incentivos pudo iniciarse y reformularse, abriéndose paso en medio de una compleja trama de intereses (considérese que se trata de

promover la investigación en una universidad, como la argentina, marcadamente profesionalista); pero sólo gracias al papel “moderador” de las universidades el Programa alcanzó la viabilidad política que le permitió mantenerse. En materia de evaluación (y categorización) también se expresó esta suerte de “división del trabajo”: la “alianza” promovió la causa de la homogeneidad de criterios (al menos un piso mínimo era indispensable), en tanto las universidades impulsaron mecanismos que permitieron contemplar la diversidad institucional y disciplinar.

En ocasión del Programa de Incentivos, la “alianza” men-

cionada fue causa y efecto de alteraciones en el balance de poder en el seno del sistema universitario. Si la “alianza” fue por un lado condición de posibilidad del Programa, por el otro el Programa causó un fortalecimiento de la posición de la SPU y de la “base” académica comprometida con la investigación. Más allá del papel del incentivo económico, el Programa sirvió de “plataforma” para que académicos y grupos de investigación aumentasen su vinculación nacional e internacional, incrementasen la visibilidad de su producción y mejorasen su posición en relación con la obtención de subsidios y becas; todo esto, con relativa independencia respecto de las instancias de gobierno universitario.

Pensamos que esta primera fase del Programa (la única concretada) lo muestra, al menos como tendencia, mucho más como un “CONICET paralelo” insertado al interior de las universidades (germen, quizás, de una carrera del investigador universitario, paralela, si bien entrelazada, a la carrera docente), que como un mecanismo de pago por productividad (o “*merit pay*”), en el marco del “*New Public Management*”²⁸. Más allá del “revuelo” causado, el Programa de Incentivos (un poco mejor o un poco peor) no “inventó” nada demasiado distinto a lo que el CONICET

²⁷ Como resultado de una gestión especial ante el Secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos del Bello, la Universidad Nacional de La Plata consiguió un refuerzo presupuestario de afectación específica para los participantes del Programa. El fundamento para la obtención de esta partida fue doble: por un lado, un retraso presupuestario por el cual esta universidad tenía una proporción reducida de dedicaciones altas; por el otro, la particularidad de contar con una alta proporción de docentes que son además investigadores del CONICET, muchos de ellos con sólo un cargo de dedicación simple, lo que los perjudicaba en relación con el cobro del incentivo. Gracias a esta partida adicional, en 1994 la Universidad Nacional de La Plata pudo ofrecer la extensión de su dedicación a muchos docentes, a condición de estar categorizados y participar en un proyecto de investigación acreditado. El criterio establecido por el Consejo Superior para la asignación de los fondos, cuantitativamente importantes, fue el siguiente: se ofreció a quienes habían obtenido la categoría A o B, un cargo de dedicación exclusiva (estrictamente, una extensión de su cargo original, lo que no es una diferencia menor: si el docente viajaba al exterior, a realizar un posdoctorado, por ejemplo, no tenía garantías de mantener el cargo), y a quienes habían obtenido la categoría C o D, un cargo de dedicación semiexclusiva (la distribución de estos fondos fue fuente de tensiones entre profesores y graduados en los cuerpos colegiados). Tenemos información de que algo análogo existió en alguna otra universidad, si bien ciertamente no fue generalizado.

Marcelo Daniel Prati

promovía en la Argentina desde los años 50²⁹.

A la luz de las quejas relevadas de los diversos actores involucrados, pensamos que el Programa debería afrontar en el futuro una segunda fase. En primer término, se requieren ajustes a fin de incrementar la equidad y transparencia de los procedimientos de evaluación (con resultados, indefectiblemente, en el mediano plazo), lo que habrá de redundar en una mayor legitimación del Programa entre los académicos (sin la fantasía de la unanimidad). En segundo término, y esto es de la mayor importancia, es necesaria la previsibilidad del Programa (de las reglas, de la categorización, del cobro), para que emita “señales” claras a los actores académicos, de modo que éstos orienten sus actividades en consecuencia³⁰; el contexto de fractura universitaria (y social) de la década menemista, pensamos, no contribuyó a su instalación como una “política de Estado”. En tercer término, y ligado a lo anterior, la mejora de la calidad de la investigación, y de la docencia asociada a ella, promovida por el Programa (reconocido con cierta amplitud su efecto cuantitativo) es, en el mejor de los casos, un producto de largo plazo, resultado de múltiples decisiones “micro” de actores en la “base”, tomadas en el

marco de reglas de juego de vigencia prolongada; los incentivos “externos” provistos por el Programa cumplen un papel en la instauración de tales reglas, pero los incentivos “internos” de académicos que buscan producir conocimiento son insustituibles, sean éstos el amor a la verdad, la solidaridad con la humanidad, la búsqueda de un reconocimiento calificado o la ambición personal³¹.

Para finalizar, a partir del análisis realizado, en conjunción con nuestras propias convicciones, pensamos que existen al menos dos “asignaturas pendientes”, que involucran al Programa, pero también a un

conjunto más amplio de iniciativas que conforman tanto la política universitaria argentina, como la política científica y tecnológica. En relación con la organización institucional de las actividades de investigación, pensamos que la conflictividad desatada en ocasión del Programa muestra la imperiosa necesidad de una mayor articulación entre el CONICET y las universidades (y también la ANPCYT), delimitando más claramente instancias de promoción, ejecución y evaluación de las actividades de producción de conocimiento³². En relación con el contenido de las actividades de investigación, pensamos que

²⁸ En este sentido, resultan notables las diferencias entre el Programa de Incentivos y los programas de estímulos mexicanos: la minuciosidad con que éstos parcelan las actividades académicas, les asignan puntajes y determinan adicionales salariales que “personalizan” los sueldos docentes (al menos en algunas universidades), contrasta con la mayor “laxitud” del Programa, manifiesta en las interpretaciones diversas y flexibles que permite la “grilla”, por ejemplo.

²⁹ Enfrentado al listado de efectos negativos a veces atribuidos al Programa (incremento de la competencia, arbitrariedades en la evaluación, descuido de la docencia, etc.), un ingeniero entrevistado, investigador independiente del CONICET, manifestó que muchos de estos fenómenos eran ciertamente constatables, pero no novedosos, siendo motivo de queja habitual también en el CONICET.

³⁰ Sólo si el incentivo tiene cierto monto (el monto “teórico” no es bajo), y es previsible en su cobro (la situación real es calamitosa), podrá ocurrir que un docente destacado dedique un cuatrimestre a trabajar en un proyecto de investigación, en lugar de dictar un curso en un posgrado arancelado, o participar en algún “servicio a terceros”.

³¹ Tomamos de Rocío Grediaga Kuri, aunque con cierta liberalidad, la distinción entre incentivos (o estímulos) internos y externos (Grediaga Kuri, 1998). En otros términos, los académicos son, pensamos, “caballeros” a la vez que “pícaros” (Le Grand, 1998).

artículos

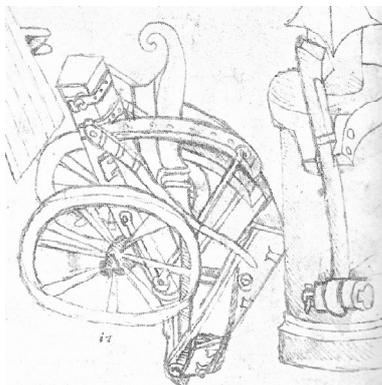
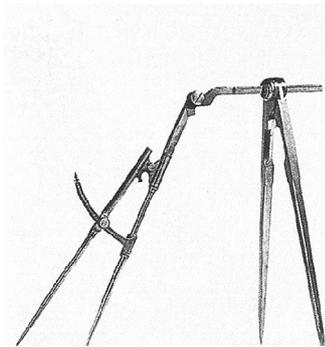
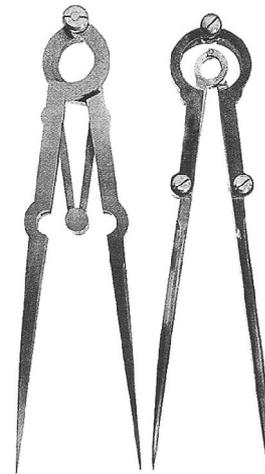
también es imperiosa la necesidad de una “política de la pertinencia”³³, entendida ésta como la relevancia del conocimiento en relación con el medio social en general, y el medio productivo en particular. Si la calidad de la investigación es el resultado de reglas adecuadas, tiempo pro-

longado y decisiones “micro” en la “base”, la pertinencia requiere, pensamos, decisiones “exógenas” al sistema universitario y al sistema científico-tecnológico, que se abran camino en medio de una compleja trama de intereses (corporativos en medida no menor), pero necesitadas a su

vez, como también muestra el análisis del Programa de Incentivos, de la influencia “moderadora” de las redes institucionales que conforman tales sistemas.

³² Obstaculizadora de tal articulación fue la política de los gobiernos militares de creación de institutos del CONICET fuera de las universidades; intentos parcial o totalmente fallidos de promoverla fueron el SAPIU, hacia 1988-1989, y la reforma del CONICET impulsada por Dante Caputo, hacia 2000-2001.

³³ La pertinencia de la investigación es un tema que no ha logrado ingresar de manera firme a la agenda de políticas universitarias o científico-tecnológicas (quizás represente una excepción parcial a esto la elaboración del denominado “Plan Plurianual de Ciencia y Tecnología”). La cuestión ha merecido un tratamiento polémico en artículos periodísticos: mientras el decano de la Facultad de Ingeniería de la UBA le recriminaba a los físicos gastar dineros públicos argentinos para investigar el “Big Bang”, el decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales lo acusaba de no comprender el carácter integral de la actividad científica (básica y aplicada). Por otro lado, en una de las entrevistas que realizamos, un físico, investigador principal del CONICET, nos relataba que la imposibilidad de obtener un subsidio de unos 6.000 pesos por parte del gobierno provincial, le impidió a su grupo llevar adelante un proyecto destinado a analizar la radiactividad en la leche producida en territorio bonaerense; de haber podido llevarlo a cabo, habrían tenido que dividir su tiempo entre este proyecto, y otro de investigación básica vinculado a un subsidio sueco por un par de cientos de miles de dólares.



Referencias bibliográficas

- ALDAO C. (1998). “La opinión de un investigador”, en *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, MCyE-SPU, Año V, No. 12.
- ARAUJO S. (2002). “Evaluación, incentivos a la actividad investigadora y trabajo académico. Algunas conclusiones en el estudio de un caso en la Argentina”, en KROTSCH, P. (organizador) (2002), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*, La Plata, Ediciones Al Margen.
- ARAUJO S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*, La Plata, Ediciones Al Margen.