

El Programa de Incentivos y la política científico-tecnológica argentina: la relevancia del instrumento.

Nerina Sarthou.

Cita:

Nerina Sarthou (2013). *El Programa de Incentivos y la política científico-tecnológica argentina: la relevancia del instrumento*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/718>

X Jornadas de Sociología
20 años de pensar y repensar la sociología.
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI
Mesa 77: Ciencia, Tecnología y Sociedad

El Programa de Incentivos y la política científico-tecnológica argentina: la relevancia del instrumento.

Nerina Sarthou CEIPIL-UNCPBA-CONICET nfsarthou@yahoo.com.ar

Introducción

Mediante un decreto del presidente Carlos Menem, en el año 1993, se creó un programa que busca promover la investigación científica en las universidades públicas, denominado: Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de Universidades Nacionales. Quizás, debido a que el mismo es administrado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), su financiamiento proviene del Ministerio de Educación y su ámbito de implementación son las universidades, el Programa fue fundamentalmente abordado desde el campo de la Educación Superior (Araujo, 2003; Prati, 2003; Prego y Prati, 2006; García Fanelli; 2005, 2009; 2012; Leal y Robin, M. 2006), limitándose su análisis al impacto que éste ha generado entre los docentes universitarios que participan en él, medido a través de la percepción recopilada mediante encuestas.

La propuesta en este trabajo reside en analizar el Programa de Incentivos como un instrumento de la política científico-tecnológica universitaria y desde allí entender la acción del Estado en el marco de un nuevo relacionamiento entre la comunidad científica y el gobierno, entre la universidad y la sociedad. En primer lugar, se presentan las herramientas analíticas empleadas en el trabajo, provenientes fundamentalmente del Análisis de Políticas Públicas. En segundo lugar, se realiza una descripción y caracterización de la política científico-tecnológica argentina durante los años noventa, para luego explorar el Programa de Incentivos como instrumento en el marco de dicha política. Finalmente, se exponen las nuevas interpretaciones surgidas a partir de la propuesta de análisis presentada.

Los aportes del Análisis de Políticas Públicas

La política científico-tecnológica ha sido entendida como “el proceso de toma de decisiones a través del cual los individuos y las instituciones asignan y organizan los recursos intelectuales y fiscales que permiten llevar a cabo la investigación científica” (Sarewitz *et. al.*; 2004: 67). De este modo, la ciencia y la tecnología constituyen una esfera de acción sobre la cual puede incidir una organización o el propio individuo determinando la distribución y disposición de sus recursos esenciales. Así, una política científico-tecnológica no sólo es elaborada por un

gobierno para regir en el territorio nacional, sino que otros niveles de gobierno e instituciones diversas pueden diseñar sus propias políticas en materia de ciencia y tecnología en orden de cumplir sus objetivos específicos.

Desde el Análisis de Políticas Públicas, visto el Estado como organización, las políticas públicas han sido definidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Saénz, 1997). Así, como política pública, la política científico-tecnológica es entendida como el conjunto de “medidas colectivas tomadas por un gobierno, con el propósito de, por un lado, impulsar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, y por el otro, emplear los resultados de estas investigaciones para alcanzar amplios objetivos políticos” (Salomon citado en Elzinga y Jamison, 1996b: 573). De modo que, cada política científico-tecnológica debe ser entendida dentro de un proyecto político particular.

Fue con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que el Estado cobró un rol protagónico en la definición de la política científico-tecnológica, instituyendo de esta manera un nuevo ámbito de acción pública. En Estados Unidos se ha destacado el Informe Vannevar Bush del año 1945 “Ciencia. La frontera sin fin”, como el documento sobre el cual se diseñó la política científico-tecnológica estadounidense de aquellos años. En tanto Director de la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, Bush elaboró dicho informe como respuesta a un pedido del presidente Roosevelt por saber de qué manera la ciencia podía contribuir al desarrollo del país y, qué papel debía cumplir en ese proceso el Estado.

Allí, Bush proponía que el apoyo público a la ciencia fuera institucionalizado mediante la adopción de distintas medidas, básicamente destinadas al fomento del desarrollo de las ciencias naturales. Esta última obra influyó en las políticas públicas que se implementaron durante esta época dando origen a lo que se denomina “modelo lineal de difusión de la ciencia”, basado en el supuesto de que el conocimiento transita una línea continua con un inicio en donde se encuentra la ciencia básica, sigue hacia la ciencia aplicada y concluye en el desarrollo tecnológico; en este sentido, de la fuerza de la ciencia básica depende el avance tecnológico.

Vaccarezza (1998) sintetiza la concepción básica de la ciencia para el “modelo lineal de innovación” al afirmar que:

“Dicho modelo postula una dependencia unívoca de las distintas instancias de producción, transformación y aplicación de conocimientos científicos. Según esto, los resultados de la investigación básica siempre derivan en desarrollos tecnológicos y en beneficios sociales. Invertir entonces en investigación básica, otorgando el máximo de libertad al científico para la selección de sus temas de investigación, se justifica por sí mismo. Eso creó lo que se denominó política “ofertista”, basada en producir conocimientos que, en última instancia, se extenderían a la sociedad a través de la investigación aplicada, el desarrollo tecnológico y la innovación. En tal sentido, el desarrollo científico era entendido como una condición necesaria y suficiente del desarrollo social” (1998: 22).

La hegemonía de este modelo descriptivo, normativo e institucional se mantuvo prácticamente hasta los años ochenta, cuando analistas con influencia en

procesos de *decision-making* en las áreas de política económica, financiera, entre otras, lograron imponer su visión según la cual el desempeño económico es el resultado de un conjunto de variables en el cual el papel del desarrollo científico no es necesariamente central, lo que resulta fundamental es la capacidad innovativa (Dagnino y Thomas, (1999). De este modo, el concepto de innovación fue incorporado en organismos, documentos, relevamiento de indicadores y propuestas de políticas.

Volviendo a las herramientas del Análisis de Políticas Públicas, cada política se refiere a una problemática o conjunto de problemas específicos, de allí que generalmente se haga mención a políticas sectoriales, como por ejemplo: política económica, política de educación, política vial. No obstante, cada política pública contiene diversas políticas específicas: la política económica contiene a aquella política de impuesto a las ganancias, la política educativa incluye la política de educación primaria obligatoria, la política vial contiene a la política de concientización del uso del cinturón de seguridad. De esta manera, dentro de la política científico-tecnológica pueden identificarse diversas políticas específicas, tales como: política de repatriación de científicos, política de promoción de la innovación en empresas, política de cooperación internacional, política de popularización de la ciencia, política de vinculación tecnológica, entre otras.

En esta investigación, se explora la **política científico-tecnológica universitaria**, entendida ésta como: *el conjunto de medidas tomadas por un gobierno con el propósito de impulsar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica en la universidad, según determinados objetivos políticos.*

De este modo, se considera que la política científico-tecnológica contiene a la política específica de ciencia y tecnología destinada a generar efectos en la universidad. Dentro de esta política se encuentran distintos instrumentos. Alguno de ellos se relacionan con la formación de recursos humanos; otros, buscan aumentar la calidad de la formación académica con lo cual generan amplios efectos sobre las instituciones de educación superior. En Argentina, un ejemplo lo constituye, por ejemplo, el Programa de Becas Doctorales del Consejo Nacional de Investigaciones Científica y Técnicas (CONICET); al estar destinado a la formación doctoral de recursos humanos, este instrumento afecta el desarrollo de la investigación en la universidad a través de distintas vías, como por ejemplo, de promover el surgimiento de nuevos posgrados y con ello atraer profesores con mayor trayectoria académica para impartir clases; de generar un fortalecimiento de los planteles de docentes, al ser varios de los becarios profesores de grado en universidades; de producir más investigación en las universidades producto del desarrollo de una formación en investigación, entre otras.

Otros instrumentos existentes en nuestro país tienen que ver con la generación de nuevos espacios de investigación. Existen algunos programas implementados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) y por el Ministerio de Educación que buscan incentivar la vinculación entre distintos grupos de investigación radicados en universidades o al estimular la creación o mejora de la infraestructura para la investigación. Dentro de los primeros pueden mencionarse el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional, el cual no sólo apunta al intercambio estudiantil y a la movilidad docente sino también a la generación de instancias de intercambio y

producción de nuevos conocimientos y, la figura que existe en la red institucional de CONICET denominada Unidad Ejecutora (UE). Desde el año 2006 el CONICET incentiva en particular la creación de nuevas UE (con la sugerencia de denominarlas Institutos), que en lo posible sean de doble dependencia CONICET-universidades nacionales (Res. CONICET N° 995). Como ejemplo de programas de infraestructura pueden mencionarse el Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica, orientado a las UE y, el Programa de Seguridad e Higiene en Laboratorios, destinado a organismos públicos y universidades.

Por otra parte, dentro de la política científico-tecnológica existen varios instrumentos que no están diseñados para las instituciones universitarias o que no generan efectos directos en las mismas. Algunos ejemplos en nuestro país son: Empretecno – EBT, destinado a empresas; DETEM - Proyectos de Desarrollo Tecnológico Municipal pensado para municipios, comunas y comisiones municipales; Subsidios Institucionales, diseñado para subsidiar los gastos de funcionamiento de instituciones no estatales sin fines de lucro.

El Programa de Incentivos fue diseñado con el objetivo fundamental de aumentar la investigación en las universidades nacionales. Surgido en el marco de la SPU, es administrado conjuntamente por dicha secretaría y el MINCYT. En esta investigación, se entiende al Programa de Incentivos como instrumento de la política científico-tecnológica universitaria, instrumento que adquiere relevancia desde la perspectiva sociológica del estudio de políticas públicas.

La relevancia del instrumento de las políticas públicas

El estudio de los instrumentos ha sido un tópico descuidado desde el análisis de las políticas públicas. Fue a través del enfoque de política sociológica que se comenzó, hace poco más de dos décadas atrás, a prestar mayor atención a los instrumentos escogidos para enfrentar determinada problemática. La dinámica de crecimiento del Estado durante el siglo XX fue acompañada por el desarrollo y diversificación de instrumentos de política pública y por la acumulación de programas y políticas en los diversos ámbitos de intervención estatal (Howlett, 1991). En los últimos años, la proliferación de actores y de instrumentos de coordinación ha sido notable en un número cada vez mayor de nuevas áreas de política, tales como políticas de riesgo (ambiental, sanitaria) y política de mercado. Lascoumes y Legales (2007) demuestran en su trabajo dos argumentos centrales: a) que la implementación de las políticas públicas es un tema de relevancia, en tanto revela la teoría sobre la que se basa la relación entre gobierno y gobernado; consideran que cada instrumento constituye una forma condensada de conocimiento sobre el control social y la forma de ejercerlo; y b) que los instrumentos en funcionamiento no son dispositivos neutrales, los mismos producen resultados específicos, independientemente del objetivo general que persiga, de tal manera que estructura la política pública de acuerdo a su propia lógica.

Desde el enfoque de sociología política de los instrumentos y de la instrumentalización de política, se entiende a la política pública como un espacio sociopolítico construido tanto por técnicas e instrumentos como por objetivos y

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

De modo que, los instrumentos de política pública no son neutrales, por el contrario, son portadores de valores, sustentados por una interpretación de lo social y por nociones del modo de regulación previsto. En este trabajo, se considera que la elección del Programa de Incentivos como instrumento de la política científico-tecnológica universitaria, supuso una nueva concepción de la investigación y del investigador científico en la universidad, que determinó la naturaleza y forma de funcionamiento del instrumento.

Por otra parte, este enfoque parte de considerar que cada instrumento tiene su historia, él mismo es el portador de dicha historia, y cada instrumento es indisociable de los objetivos a él atribuidos. No obstante, esta mirada sugiere no entrar en un debate interminable acerca de la naturaleza del instrumento, sino explorar los efectos que éste genera, es decir, indagar en el proceso propio de implementación (Lascoumes y Legales, 2007). En este sentido, se sostiene que el Programa de Incentivos constituye un instrumento de la política científico-tecnológica universitaria que se fundamenta esencialmente en un proceso de evaluación de la investigación científica en la universidad.

Históricamente, la evaluación de la investigación forma parte de la ciencia pública, ya que, por ejemplo, tiene lugar inevitablemente cada vez que un artículo -*paper*- se presenta para su publicación o cuando un nuevo profesor es nombrado o promovido, o una sociedad científica u organismo gubernamental otorga una beca. También la evaluación, ha sido central en la institución universitaria, tanto para evaluar el rendimiento de estudiantes como de profesores universitarios. Sin embargo, es hacia la década de los años setenta, que se hace un mayor tanto hincapié en el desarrollo de herramientas de evaluación. Las promesas de contribuciones al crecimiento económico (competitividad) y la sostenibilidad no fueron cumplidas, al menos, no colmaron las expectativas del gobierno ni de la sociedad; razón que se considera central para explicar el surgimiento del interés en la evaluación de la ciencia y la tecnología. Ahora, cómo hacer tales evaluaciones no estuvo inmediatamente claro (Rip, 2000).

De este modo, todos los países siguen algún sistema de evaluación de la investigación científica. Ello permite, en algunos casos, describir la dirección y calidad del trabajo y, en otros, profundizar en el sistema de organización, determinar la asignación de recursos y valorar la relación entre los inputs del trabajo y los objetivos que se pretenden alcanzar. Se ha demostrado que si bien hay tendencias similares, existen diferencias sustanciales.

Por sistema de evaluación se entiende *a las actividades y prácticas relacionadas a la determinación sistemática de la calidad o del valor de actividades de*

investigación (a realizar, en desarrollo, o ya realizadas) y de individuos, instituciones y organizaciones que realizan dichas actividades (Molas-Gallart, 2012). Este es un concepto amplio. El mismo incluye la evaluación de resultados científicos de una actividad o conjunto de actividades cuando el principal objetivo de la evaluación es valorar esa actividad o quien la realiza, antes que el valor científico de los resultados de la actividad misma.

Todos los sistemas tienen en común, el hecho de haber modificado la actitud de las universidades hacia la investigación; mientras que el Estado estaba ausente de la investigación que se llevaba a cabo en las instituciones universitarias, éstas podían dejar la decisión sobre la calidad de la investigación a sus académicos (Gläser, 2007). La puesta en funcionamiento de mecanismos de evaluación, modificó esta situación a través de advertir que la investigación estaba siendo observada, y que esta observación podía tener consecuencias.

En la práctica, la evaluación puede dividirse en *ex ante* y *ex post*. La evaluación *ex ante* se lleva a cabo previamente a que ocurra la actividad -para evaluar su potencial importancia y probabilidad de éxito-. La evaluación *ex post* se lleva a cabo una vez que la investigación o el proceso ha concluido, y se evalúan resultados o su impacto.

Asimismo, se considera relevante para explorar el proceso de implementación del Programa de Incentivos identificar los siguientes rasgos propuestos por Molas-Gallart (2012):

1) ¿Quién es el sujeto de la evaluación? La evaluación de la investigación puede involucrar diferentes evaluandos. El foco pueden ser investigadores individuales, grupos de investigadores, instituciones enteras, proyectos de investigación, conjuntos de proyectos agrupados en programas, políticas de promoción de la investigación, o incluso todo el sistema de investigación en su conjunto.

2) ¿Quiénes son los responsables de organizar y realizar la evaluación? La evaluación de la investigación involucra muchos participantes que juegan diferentes roles: clientes, diseñadores, coordinadores, responsables, especialistas técnicos, entrenadores de evaluación, asesores, investigadores y metaevaluadores. No todas estas figuras se encuentran presentes en todas las evaluaciones; y algunos roles son jugados por la misma persona. No obstante, en todas las evaluaciones hay un cliente de la evaluación, es decir, alguien quien lleva a cabo la evaluación y es el potencial usuario de los resultados de la misma. Por otra parte, la posición de aquellos que llevan a cabo la evaluación en relación con aquello que está siendo evaluado puede afectar qué y cómo son utilizados los resultados. En este marco, el rol de la evaluación por pares es un elemento que define la evaluación de la investigación.

3) Y, ¿para qué se usan los resultados de la evaluación? En la “República de la Ciencia”, las contribuciones políticas generadas por la evaluación de pares se relacionan generalmente con la determinación de la distribución de los recursos según la calidad científica de proyectos o de investigadores, los cuales serán empleados en ciertas instituciones académicas. Cuando se involucran a otros actores en la evaluación de la investigación y se tiene en cuenta la aplicación de los resultados científicos, el rol potencial de la evaluación se expande incluyendo otros efectos como: la legitimación de políticas e iniciativas pasadas, la provisión de un mecanismo de *accountability* para la legislatura y el público, el apoyo a la

formulación y diseño de la política, la distribución de recursos, la provisión de evidencia para implementar mejoras en el funcionamiento, entre otras.

Frente a esta última pregunta, Molas-Gallart identifica tres usos principales de los resultados de la evaluación: 1) un uso distributivo, el cual busca informar o determinar la distribución de recursos entre los potenciales actores y beneficiarios de una política o programa específicos; 2) un uso para el mejoramiento, el cual pretende proporcionar información sobre actividades del pasado para realizar modificaciones sobre determinados aspectos; y 3) un uso de control, el cual sirve de mecanismo de control sobre cómo las organizaciones y los individuos utilizan recursos públicos para realizar sus actividades y así alcanzar objetivos de políticas públicas.

El contexto de creación del Programa de Incentivos: reforma del Estado, política científico-tecnológica y universidad

A partir de 1989 se desarrolla en Argentina un proceso conocido como Reforma del Estado¹ (Oszlak, 1999), el mismo involucró la transformación de un amplio y diverso conjunto de sectores de interés público, es decir, encarnó la transformación del papel del Estado en su relación con la sociedad.

En julio de 1989 asume la presidencia de la Argentina -anticipadamente debido a la crisis hiperinflacionaria- Carlos Saúl Menem. Durante sus dos presidencias consecutivas (1990-1994; 1994-1998), Menem terminará de consolidar el proyecto de reformas neoliberales comenzado por la última dictadura militar (1976-1983).

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, se producen una serie de transformaciones como consecuencia, en parte, del surgimiento de las denominadas “políticas de innovación” y del uso normativo del concepto de “Sistema Nacional de Innovación” (López, 2002)²³: estas políticas buscan articular a los actores institucionales que integran dicho sistema, tales como gobierno,

¹ Se suele dividir el proceso entre una primera generación de reformas que correspondieron a la “etapa fácil” de la Reforma del Estado y una segunda generación de reformas. La primera significó la reducción del aparato estatal, pero simultáneamente la expansión de la responsabilidad del mercado y de la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. La segunda generación de reformas fue también denominada *hacia adentro del estado*, e implicó el fortalecimiento institucional: una estructura aligerada, menos trámites, mayor capacitación, vigencia efectiva de una carrera del funcionario, incorporación de tecnología (Oszlak, 1999).

² Versino afirma que este giro discursivo se manifiestan en dos hechos concretos en el nivel macropolítico: la sanción de la “Ley de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica” en 1990 y el posterior cambio de la denominación de la Secretaría de Ciencia y Técnica por el de “Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva” (2007a).

³ En la nota al pie N° 9 explico esta noción. Dice: La concepción de SNI surge en la década de 1980, a partir de los resultados obtenidos por ciertas investigaciones empíricas realizadas en países altamente industrializados del Norte (Edquist, 2005; Freeman, 1999; Lundvall, 1992). En términos generales, el enfoque del SNI se basa en la red de relaciones que se establecen entre los distintos agentes e instituciones (del sector público y privado), cuyas actividades e interacciones generan, importan y difunden innovaciones, tanto organizacionales como de producto: es decir, resalta el carácter sistémico de la innovación. Asimismo, concibe a la innovación como un proceso interactivo, acumulativo e institucionalizado y se basa prioritariamente en las empresas como protagonistas de los procesos de innovación.

empresas, universidades y demás instituciones de I+D. De esta manera, las reformas que afectaron a las universidades durante los años noventa, deben interpretarse también a la luz de la resignificación de su rol como actores imprescindibles en la producción de conocimiento.

En este marco, la concepción idealista de la CyT como un “motor de progreso” que caracterizó la política científico-tecnológica latinoamericana hasta fines de los años ochenta, fue reemplazada por una noción “cuyo núcleo radica en la afirmación de que las actividades de CyT deben estar orientadas a dinamizar sistemas de innovación, los que a su vez deben servir al desarrollo competitivo de países individuales en mercados globalizados” (Dagnino y Thomas, 1999: 50).

La noción de “Sistema Nacional de Innovación” es utilizada de manera normativa para orientar las acciones de la política científico-tecnológica a nivel local. Al reservar al Estado la tarea de promover los vínculos entre los actores que lo conforman, esta concepción significó en términos de la definición de políticas para el sector, la formulación de políticas de promoción de la vinculación entre las instituciones generadoras de conocimiento y el sector productivo, con el propósito de lograr interacciones que permitan aprovechar ‘externalidades’ y ‘sinergismos’ para el conjunto de los actores (Versino, 2007a).

De este modo, desde comienzos de los años noventa el objetivo sería la construcción de un marco jurídico e institucional orientado a acercar a los actores del complejo público de ciencia y tecnología con el sector productivo. En este sentido, en 1990 se promulgó la Ley 23.877 de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica (reglamentada recién en 1992) que estableció un fondo de promoción con una asignación anual y creó la figura de unidad de vinculación (UV). Entendida como ente no estatal constituido para la identificación, selección y formulación de proyectos de investigación y desarrollo, transmisión de tecnología y asistencia técnica. Representa el núcleo fundamental del sistema, aportando su estructura jurídica para facilitar la gestión, organización y gerenciamiento de los proyectos. Puede estar relacionado o no, con un organismo público⁴. En 1995, con la promulgación de la Ley de Educación Superior se habilitó a todas las universidades para crear en su seno UVT’s.

En los primeros años de la década de los años noventa, también se creó el Programa de Modernización Tecnológica (PMT)⁵, financiado con un crédito del BID (U\$S 95 millones) y una contrapartida local aportada por el Estado y el sector privado (en total sumó U\$S 190 millones) que comprendió varios subprogramas: el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Subprograma Innovación Tecnológica SECyT-CONICET, el Fondo de Riesgo Compartido (FRC), y el Programa Trienal de Apoyo y Fomento de la PyME (Abeledo, 2000).

Si bien estos instrumentos promocionales constituyeron una novedad -sobre todo

⁴ Se puede acceder al texto de la Ley en el sitio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica: <http://www.agencia.gov.ar/documentos/ley23877.pdf>

⁵ En 1994 se alcanzó un acuerdo de préstamo con el BID para financiar un programa de modernización tecnológica en el sector industrial y las instituciones públicas de CyT (denominado PMT-I). Luego, en 1999 se logró un segundo acuerdo de préstamo con dicho organismo, para garantizar la continuidad del programa (que pasa a ser denominado PMT-3). En 2005 se firma un tercer acuerdo (PMT-III) por un crédito de 280 millones de dólares aprobado con una contraparte local de 230 millones de dólares.

en un contexto de ajuste fiscal y eliminación de regímenes de promoción- fueron implementados sin una articulación interna, ni con el resto de las políticas económicas en vigencia; más aún, estuvieron subordinados a las políticas de ajuste y en caso de conflicto fueron cancelados y/o modificados (Chudnovsky y López, 1996). La política tecnológica fue, en general, de *laissez faire*, las medidas mencionadas fueron iniciativas aisladas de funcionarios que sostenían un pensamiento distinto al enfoque del gobierno central.

En el plano científico, se buscó estimular la reestructuración de las instituciones de CyT (en particular del CONICET y del sistema universitario) con objeto de que se incrementara el peso de las actividades de vinculación y transferencia hacia el sector privado (Chudnovsky y López, 1996). No obstante, la primera mitad de la década de 1990 representó un escenario de marcada restricción financiera y cambios sucesivos en la dirigencia de los cuatro organismos públicos principales en materia de CyT: el CONICET, la CNEA, el INTI y el INTA. El escenario de desfinanciamiento llevó a estos organismos a la búsqueda de recursos externos para financiar sus diversas actividades, pero el recurrir a diferentes fuentes de financiamiento condujo a un proceso de fragmentación interna de estas instituciones (Hurtado de Mendoza, 2010).

Respecto al CONICET, Del Bello explica que se produjo una “contrarreforma”-en relación a lo sucedido entre 1983 y 1989-, ya que vuelven a ocupar un lugar destacado en la conducción del organismo investigadores que formaron parte de la gestión institucional durante la dictadura militar (Del Bello, 2007). Como presidente del CONICET, se designa en 1989 a Carlos Cavotti, reemplazado unos meses después por Bernabé Quartino, figura controvertida debido a que había sido interventor en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales después de “la noche de los bastones largos” y rector de la UBA durante la presidencia de Alejandro Lanusse (Emiliozzi, 2011). De este modo, el CONICET se convierte en un contestatario acérrimo de las reformas y en un adversario político de la conducción de la SECYT, debido a la nueva orientación en la conducción de la misma a partir de mediados de los años noventa.

Las transformaciones de la universidad pública durante los años noventa

La política de Educación Superior puesta en marcha durante la década de 1990 puede resumirse para muchos analistas en la noción “evaluación externa” y completarse con los conceptos de “calidad”, “eficiencia” y “competencia”. Los estudios académicos sobre la universidad, en especial aquellos provenientes del campo de la Educación Superior⁶, se centraron en el debate sobre la conveniencia de que las instituciones de Educación Superior fueran sometidas a procesos de evaluación externos.

Este tipo de fenómeno se produjo a nivel mundial; en los países desarrollados las

⁶ A partir de las reformas de los años noventa se ha señalado un fenómeno particular: se asiste a la aparición de un intelectual que ya no se define por su capacidad crítica sino por la utilidad de sus saberes para viabilizar la transformación desde el Estado. Ya no se trata de una esfera autónoma que produce un saber determinado sobre la realidad que puede o no ser empleado en la tarea de gobernar; se trata ahora de producir conocimiento a medida de las necesidades de oportunidad de quien la demanda (Tiramonti, 2007).

primeras reformas comenzaron ya en los años ochenta, en América Latina, el auge de las mismas se ubicó en los años noventa. Joaquín Brunner, junto a un equipo de académicos de la región sostenían que se trataba de un proceso de “redefinición de la relación de los sistemas con el Estado en torno a los ejes de la responsabilidad pública (*accountability*), la evaluación e información y una mayor exposición a las demandas de la sociedad” (Brunner, 1994). Se habló de un “nuevo contrato social” entre las instituciones y el gobierno; de que las instituciones aceptaran hacerse responsables y dieran cuenta ante la sociedad de su función pública, informando amplia y oportunamente sobre sus logros, rendimiento y empleo de los recursos fiscales que reciben.

Lo controvertido del asunto fue el marco de surgimiento de estas reformas en cada país. El impulso del cambio en Argentina se ubicó, por un lado, en el contexto de un decálogo de sugerencias de organismos internacionales y técnicos asociados al modelo neoliberal en pleno desarrollo; por el otro, implicó socavar unos de los rasgos distintivos del sistema de Educación Superior argentino: la autonomía universitaria. De esta manera, los diagnósticos, las propuestas de reformas, los organismos y los instrumentos diseñados e implementados desde mediados de 1990 conllevan ineludiblemente las críticas concebidas para el proyecto neoliberal. A continuación se presentan las acciones más relevantes en la esfera de la Educación Superior, para luego intentar construir una reflexión que supere la señalada automaticidad de la crítica.

En Argentina, las primeras iniciativas para la formulación de una nueva política universitaria se dieron en 1987 durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Novaro y Alonso, 2007). Durante ese año, se elaboró un acuerdo entre el Ministerio de Educación y Justicia⁷ y el Banco Mundial para obtener apoyo financiero para el mejoramiento de la coordinación y la gestión del sistema universitario. Cuando asumió el presente Menem en 1989, dicho acuerdo fue ratificado y se inició el proceso de su implementación.

Al mismo tiempo, como consecuencia de un acuerdo firmado entre el Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)⁸, comenzó a elaborarse a mediados de 1991 el Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria -conocido como Subproyecto 06- con el apoyo financiero del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (PRONATAS) y del Banco Mundial, y con la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A partir de la implementación del Subproyecto 06, comenzarían una serie de

⁷ Este ministerio recibió distintas denominaciones durante los 19 años de implementación del Programa de Incentivos: Ministerio de Cultura y Educación entre 1993 y 1999; Ministerio de Educación entre 1999 y 2001 y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología entre 2002 y 2007; Ministerio de Educación desde 2007 en adelante.

⁸ El Consejo de Universidades es un órgano de coordinación y consulta del sistema universitario, creado por la LES. Está presidido por el Ministro de Educación, o quien designe con categoría no inferior a Secretario, y compuesto por 22 miembros integrados por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN, 7 miembros), el Consejo Directivo del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP, 7 miembros), un Rector en ejercicio por cada una de las siete regionales integrantes de los Consejos Regionales para la Planificación de la Educación Superior (CPRES) y un representante del Consejo Federal de Educación.

iniciativas, que pusieron de manifiesto la voluntad del gobierno de reformular las relaciones entre el Estado y las Universidades mediante un conjunto de medidas orientadas a establecer nuevas pautas de coordinación del sistema, redefinir la autonomía de las instituciones, modificar las pautas del financiamiento estatal, asociándolo a criterios de eficiencia y eficacia (Galarza, 2007). Así, el Subproyecto 06 se transforma en una herramienta que abre la discusión sobre la cuestión de la evaluación, generando opiniones encontradas, alternativas metodológicas e instalando el tema en la agenda universitaria⁹ (Guaglianone, 2011).

En este sentido, entre 1991 y 1994 se desarrolló un período de intensa discusión y negociación entre las universidades, el CIN y el Ministerio de Educación. Los reclamos se relacionaban con la necesidad de que los pares evaluadores no fueran financiados por quien toma las decisiones sobre el financiamiento de las universidades, con evitar metodologías que no tomaran en cuenta la historia, la política institucional y el contexto de cada universidad y, con la mayor participación del CIN en el proceso (Novaro y Alonso, 2007).

A través del CIN, el propio sistema universitario intentó asumir la iniciativa sobre la cuestión de la evaluación, pronunciándose sobre el tema y proponiéndose como órgano legislador y ejecutor de la evaluación de las universidades nacionales. Sin embargo, fue el Ministerio a partir de la acción de la SPU quien finalmente se encargó de la definición de la política de evaluación.

Uno de los hechos de mayor trascendencia en la reconfiguración del poder entre los principales actores de la política de Educación Superior fue la creación de la SPU en 1993, y la designación como secretario de Juan Carlos Del Bello, quien sería luego el responsable de las profundas transformaciones de las instituciones de ciencia y tecnología a través de la SECYT, organismo del cual sería su secretario entre 1996 y 1999.

Gordon (2011) señalada que:

“La creación de una Secretaría de Políticas Universitarias hubiera supuesto un contrasentido en otros períodos históricos, donde la competencia del Estado se limitaba al financiamiento y el funcionamiento de las mismas estaba basado en el gobierno autónomo. Dotar a una Secretaría con poder de intervención suponía el primer paso hacia la mayor regulación y orientación de las actividades docentes y de investigación de las universidades (2011: 173)”.

La SPU fue el organismo encargado de definir una diversidad de políticas y de la implementación de la política de evaluación en la universidad. A partir de la firma

⁹ La reticencia de las universidades nacionales agrupadas en el CIN a las nuevas políticas públicas en Educación Superior produjeron una serie de debates y tensiones que generaron, entre otros, los siguientes eventos: el Primer Congreso Nacional de Evaluación de la calidad realizado en Salta; el Segundo Encuentro de Rosario en 1992 y el Tercer encuentro de Mar del Plata en 1993, auspiciados por el CIN, el Primer seminario sobre evaluación universitaria organizado por las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense junto con el Ministerio de Cultura y Educación a través de su Secretaría de Políticas Universitarias en abril de 1997; el seminario Autonomía Universitaria, criterios de calidad y acreditación institucional organizado conjuntamente entre las universidades de Palermo, El Salvador y Buenos Aires en mayo de 1997 y el IV Encuentro Nacional de Evaluación de la Calidad Universitaria organizado por la Universidad Nacional del Sur, entre otros (Guaglianone, 2011).

de convenios bilaterales¹⁰ con un grupo de universidades, la SPU comenzó a desarrollar procesos de evaluación logrando que la legitimación proviniera desde un comienzo de las propias universidades (Novaro y Alonso, 2007). Además, creó la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (CAP) que lanzó una convocatoria voluntaria para acreditar carreras de posgrado de universidades públicas y privadas.

Por otra parte, recordemos que en materia de política científico-tecnológica la noción de SNI había impregnado la visión de los tomadores de decisiones. La misma, le reservaba al Estado la tarea de promover los vínculos entre los actores que lo conformaban lo cual implicó la formulación de políticas de promoción de la vinculación entre las instituciones generadoras de conocimiento y el sector productivo.

En este sentido, cabe destacar el trabajo de Thomas *et. al.* (1997), quienes distinguen entre 1985 y 1995 un elemento especial en la política científico-tecnológica en América Latina relacionada con la universidad: el neovinculacionismo. En palabras de los autores:

“En el planteo normativo neo-vinculacionista las universidades son las principales instituciones de la política neo-vinculacionista, o, más correctamente, las principales instituciones del entorno de las firmas, las cuales son, a su vez, los principales actores dinámicos de los sistemas productivos. (...) Las propuestas neo-vinculacionistas incluyen la necesidad de generación de instancias de mediación o de microclimas favorables a la innovación.(...) Polos y parques tecnológicos, incubadoras de empresas, oficinas universitarias de transferencia de tecnología y patentes, son las más usuales. (Thomas *et. al.*, 1997: 96)”.

En este marco, la SPU estableció a partir de 1993 un Programa Universitario de Vinculación a partir de la implementación de diversos canales de transferencia de resultados. Los más utilizados fueron: i) Secretarías incluidas en la estructura de la universidad, por lo general en el ámbito de rectorado, que cuentan con reglas orgánicas de funcionamiento e instrumentos contractuales con especificaciones referentes a los valores y formas de asignación de fondos; ii) Institutos dependientes de los rectorados o decanatos de las universidades, que se organizan como instituciones ad-hoc ejecutoras de actividades de I&D, que se asumen como instituciones altamente específicas en lo temático, y que cuentan con cierto grado de autonomía operativa y se sustentan con fondos de terceras instituciones (en muchos casos con el CONICET); iii) Fundaciones u otras organizaciones sin fines de lucro, que trabajan como entidades de apoyo y poseen mayores grados de libertad. En el marco de la Ley 2.3877 de Transferencia de Tecnología de 1992, varias de estas instancias fueron acreditadas como UVTs, es decir como enlaces entre el sistema de generación de innovaciones y los usuarios privados.

Finalmente, en 1995 se aprueba la Ley 24.521¹¹ (LES) que estableció en

¹⁰ Las Universidades fueron las siguientes: Cuyo, Río Cuarto, Federal de la Patagonia Austral, Patagonia, Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nordeste, San Juan, Luján y Sur.

¹¹El texto de la Ley se encuentra disponible en la dirección de la SPU del Ministerio de Educación de la Nación: http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/ley_24_521.html

Argentina un marco regulatorio que modificó la relación tradicional que poseía el Estado con las instituciones universitarias. Se han destacado tres cuestiones centrales de la LES: es la primera ley en la historia de la legislación educativa argentina que regula el conjunto de la Educación Superior, incluyendo universitarias y no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas; no sólo establece un marco para regular la realidad de la Educación Superior, sino que estipula innovaciones para impulsar la transformación de esa realidad; y, si bien incorpora cuestiones novedosas, conserva y continúa al mismo tiempo algunas tradiciones caras sobre todo al sistema universitario (por ejemplo, en materia de gobierno y participación, en lo que hace al régimen docente, al régimen de alumnos, o a la participación de la iniciativa privada) (Nagata; 1998).

Entre las innovaciones, la LES fijó las pautas de la evaluación de la calidad y creó una Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). La norma insta la obligación para todas las instituciones universitarias, estatales y privadas, de someterse regularmente a procesos de evaluación, precisa las instancias alternativas que tendrán a su cargo la evaluación externa -un órgano estatal o agencias privadas-, y define el status legal, las funciones y la composición del organismo estatal.

Por otra parte, a principios de 1996 comenzó a implementarse el Programa para la Reforma de la Educación Superior (PRES), coordinado por Carlos Abeledo, cofinanciado por el Banco Mundial y desarrollado en el ámbito de la SPU. El PRES poseía cinco objetivos centrales (Toscano, 2005): I) Reforma y ordenamiento del marco legal de la Educación Superior; II) Introducción de incentivos para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior y de la asignación de recursos, III) mayor transparencia en la gestión mediante el mejoramiento de la información y, IV) Introducción de modificaciones a la distribución de los recursos presupuestarios, y V) Fortalecimiento de la capacidad de conducción y programación de la SPU.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, el PRES desarrolló una serie de iniciativas, entre las que se destacan la creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), la puesta en funcionamiento de la CONEAU, la constitución de la Red de Interconexión Universitaria (RIU) y la implementación del Sistema de Información Universitaria (SIU).

Según Castro (2003), estas medidas tuvieron varios sentidos: vincular evaluación con financiamiento; aumentar los niveles de coordinación del sistema por parte del Estado y el mercado; incrementar la responsabilización social de las instituciones (accountability) sostenida en nuevos criterios de pertinencia; y construir un nuevo estilo de relación con las instituciones, relación que implicó establecer una “nueva alianza” esta vez con la élite académica, convocándola a participar en la toma de decisiones a partir de la expansión de la figura de pares evaluadores en instancias de asignación de fondos y distribución de prestigios en el sistema.

El FOMECA fue creado a través del decreto presidencial 480/95 y constituyó una experiencia única en la Argentina en lo que respecta a las formas de asignación del presupuesto público y las fuentes de financiamiento; la asignación de fondos por vía competitiva no había sido empleada para financiar cuestiones tales como la mejora de la calidad de la enseñanza o para apoyar procesos de reforma

académica (Castro, 2003). Además, el financiamiento de los proyectos se compartía entre el FOMECE, que solventaba alrededor del 70% del total, y las universidades, cuya contribución provenía del presupuesto ordinario (Barsky, Domínguez e Pousadela, 2004).

Este Fondo financió tres tipos de proyectos para llevar a cabo sus objetivos: proyectos disciplinarios (orientados a la mejora de la calidad y de la reforma académica); proyectos de Biblioteca (orientados a la mejora de los centros de documentación universitarios) y proyectos de Desarrollo Institucional (orientados al mejoramiento de los mecanismos académico-administrativos). Los mismos podían solicitar fondos en cuatro rubros: bienes; becas y pasantías; servicios de consultoría; y obras (refacciones menores).

Por su parte, la CONEAU¹² -creada por LES- comenzó a funcionar en agosto de 1996. Las funciones de la CONEAU son coordinar y realizar las evaluaciones externas de las universidades, que deben realizarse cada seis años, como complemento de las autoevaluaciones que realicen las instituciones; acreditar las carreras de grado de las profesiones reguladas por el Estado; acreditar las carreras de posgrado; pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional o el reconocimiento de una provincial; y realizar la evaluación externa de las universidades privadas (art. 46 LES).

Paralelamente a la creación y puesta en funcionamiento de estos organismos, un eje de cambio central respecto a la Educación Superior fue la modificación de las formas de financiamiento. La principal fuente de financiamiento continuó siendo el presupuesto público, asignado en gran parte en base a los pesos relativos históricos considerados por cada universidad como un hecho adquirido, al menos como piso presupuestario. Sin embargo, la asignación de recursos fue empleada como un instrumento esencial en el diseño de políticas públicas orientadas a generar ciertas respuestas institucionales. De esta manera, los recursos incrementales fueron distribuidos a través de diferentes programas con diversas condicionalidades (Obeide y Marquina, 2003).

Las reformas educativas y científico-tecnológicas de la década de los noventa irrumpieron a través de diversas vías: un marco legal, programas y proyectos específicos de carácter nacional e internacional y, organismos de regulación, evaluación y legitimación. En el contexto nacional y regional de esta época se dio una paradoja: mientras que la norma era la reforma estructural y el recorte de la presencia del Estado, en la esfera de la Educación Superior y de la CyT, se incrementó y se diversificó la participación del Estado.

¹² Es un organismo descentralizado, que actúa en la esfera del Ministerio de Educación, y está integrada por 12 miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de: 3 por el CIN; 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas; 1 por la Academia Nacional de Educación; 3 por cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación y 1 por el Ministerio de Educación. Sus miembros son designados por 4 años, con renovación parcial cada 2 años; 2 de sus integrantes ejercen los cargos de Presidente y Vicepresidente, elegidos por sus miembros, por 1 período de un año. La participación de la comunidad universitaria se realiza a través de la constitución de Comisiones Asesoras y Comités de Pares designados por el organismo.

Acerca de la implementación inicial del Programa de Incentivos

El Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de Universidades Nacionales fue creado por Decreto N° 2427 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en noviembre de 1993 e implementado a partir del año 1994, en el marco de un amplio conjunto de reformas¹³.

Según Prati (2003) el Programa debía satisfacer requisitos en tensión: debido a que los fondos serían escasos, debía contener una fórmula que diera por resultado el financiamiento de los investigadores más “sobresalientes” por su actividad científica, evitando que los Consejos Superiores de las universidades los destinasen hacia otras actividades no vinculadas a la investigación. A su vez, se necesitaba del acuerdo de las universidades tanto por el carácter autónomo de éstas, como por su valor estratégico para una efectiva aplicación del Programa. De este modo, la SPU consideró oportuno otorgar una participación importante al CIN en la elaboración e implementación del Programa.

Entre agosto y octubre de 1993, en reuniones entre la SPU y secretarios de Ciencia y Técnica de universidades nacionales en primera instancia y, luego de aquella con miembros de la Comisión de Investigaciones del CIN, se discuten borradores del Programa y se llega finalmente a la aprobación del Programa por parte del Plenario del CIN y a la discusión del mismo en el Comité Ejecutivo del CIN (Prati, 2003).

El objetivo central declarado por las autoridades en los considerandos del Programa fue “promover el desarrollo integrado de la carrera académica en las Universidades Nacionales”, entendiendo por ello la realización conjunta de actividades de “docencia, investigación, extensión y gestión”, como respuesta una serie de circunstancias que son mencionadas también en los considerandos:

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

¹³ Resulta relevante resaltar que los docentes investigadores categorizados en el Programa de Incentivos pueden dividirse entre aquellos que perciben el incentivo, es decir, cobran efectivamente el monto correspondiente y, aquellos que están categorizados pero que no cobran incentivo por diversas razones explicitadas en la reglamentación (por ejemplo, estar desempeñando un cargo de funcionario en la universidad).

función de programas específicos basados en criterios objetivos que favorezcan el rendimiento del trabajo académico.

Como puede advertirse, dos cuestiones centrales se señalaban en los considerandos del decreto de creación del PI. Por un lado, se explicitaba como principal objetivo la promoción de una carrera académica integrada de los docentes universitarios; por otro, se indicaba que este programa era considerado un instrumento central para modificar el sistema universitario argentino, caracterizado por una baja producción de conocimiento. Así, con un importante estímulo presupuestario, del que se excluyó de los beneficios a los docentes de las universidades privadas, para 1994 -primer año en que se implementa- 11.199 docentes-investigadores fueron beneficiarios a nivel nacional del Incentivo (SPU, 2009).

La denominación de Programa de Incentivos se debe a que luego de una evaluación de la trayectoria del docente, a éste se le otorga una categoría de investigación dentro de una escala jerárquica donde se ubican los docentes que realizan investigación en las universidades nacionales y, un monto económico de acuerdo a dicha designación y a la carga horaria del docente-investigador. Dicho monto es para los mismos, no para el financiamiento de los proyectos de investigación en los que participan, pues estos son financiados con presupuesto de las universidades, de organismos nacionales o provinciales de promoción de la ciencia y la tecnología, entre otros. La cuantía del monto que recibe cada docente-investigador depende del valor índice definido según la cantidad total de beneficiarios, la dedicación docente que posee y la categoría de investigador obtenida. En función de estos datos y del crédito presupuestario estipulado para el Programa se define, anualmente, el valor del coeficiente (García Fanelli, 2005).

El Programa de Incentivos es entendido así como un instrumento de la política científico-tecnológica universitaria cuya implementación se sustenta fundamentalmente en un proceso de evaluación de la investigación científica y de los investigadores de las universidades nacionales argentinas. Veamos a continuación sus características centrales en base a los tres interrogantes de nuestra investigación:

¿Quién es el sujeto de la evaluación?

La evaluación es realizada *ex post* y los evaluandos son por un lado, los proyectos de investigación y, por el otro, aquellos docentes-investigadores empleados por universidades nacionales que se postulan y cumplan una serie de requisitos:

- Dictar un número mínimo de cursos de grado y/o de posgrado en la universidad en la que perciben el incentivo (esta exigencia varía según la dedicación del docente/investigador);
- Haber sido categorizados;
- Y participar en un proyecto de investigación acreditado por una entidad habilitada.

La exigencia de un número mínimo de cursos (dos durante el año para las dedicaciones exclusiva y semiexclusiva), con un mínimo a su vez de cursos de grado (el 50%), se relaciona con uno de los objetivos del Programa: el desarrollo integrado la carrera académica.

Para percibir el incentivo los docentes deben ser categorizados, es decir, obtener una “categoría equivalente de investigación” (CEI). Estas categorías son, en orden ascendente: A, B, C y D. Las primeras dos categorías corresponden a investigadores formados (con aprobada experiencia en la dirección de proyectos de investigación) y, ambas habilitan para dirigir proyectos de investigación acreditables. La categoría C corresponde a investigadores en la fase superior de su formación, y la D a investigadores que se inician en la investigación¹⁴.

Los miembros del CONICET o de la CIC pueden optar por una “categorización automática”, según las siguientes correspondencias: a los investigadores superiores o principales les corresponde la categoría A; a los investigadores independientes o adjuntos sin director, la categoría B; a los investigadores adjuntos con director o asistentes, la categoría C; y a los becarios o a los profesionales principales o adjuntos.

¿Quiénes son los responsables de organizar y realizar la evaluación?

La acreditación de proyectos de investigación, así como su posterior evaluación (informes parciales y finales), está a cargo de las siguientes instituciones: CONICET, SECYT, CIC, Consejo de Investigaciones de la Provincia de Córdoba, Consejo de Investigaciones de Científicas de Mendoza, y las universidades nacionales, con la condición de contar con un sistema de evaluación de proyectos basado en jueces expertos, como mínimo 2 por proyecto, al menos la mitad externos a la universidad, y todos ellos con categoría A o B.

Los docentes son evaluados y categorizados por comisiones categorizadoras formadas en cada universidad, para lo cual deben presentar un formulario con sus antecedentes. Los criterios de evaluación son establecidos por una comisión integrada por nueve profesores universitarios que sean además destacados investigadores, 6 a propuesta del CIN y 3 por la SPU. Estos criterios, definidos una vez conformada la mencionada comisión contemplan básicamente los siguientes *ítems*: títulos, trayectoria docente, trayectoria en investigación, cargos de gestión, formación de recursos humanos, participación en tareas de evaluación, producción científico-tecnológica. Si bien dicha comisión fija criterios, son los evaluadores de cada universidad los que deciden aplicarlos y ponderarlos en su conjunto.

Asimismo, todos los requisitos mencionados para poder participar deben ser garantizados por las Secretarías de Ciencia y Técnica de cada universidad, las cuales deben responsabilizarse de certificar el cumplimiento de las tareas docentes, así como de conformar las comisiones que tienen a cargo la evaluación de los docentes y la evaluación de los proyectos, debiendo contar con al menos un 50% de evaluadores externos a la propia universidad; a las Secretarías de Ciencia y Técnica se les otorga así un destacado papel en tanto organismos responsables de la implementación directa del Programa.

¹⁴ Según Prati (2003) debido a la escasez de docentes-investigadores con categoría A o B en ciertas universidades o en ciertas disciplinas, en los primeros años de implementación del Programa la SPU reconoció como directores de proyectos a docentes con categoría C o D. Este autor sostiene que debido a esta situación se produjo la reforma en el número de categorías, agregándose una categoría más.

¿Para qué se usan los resultados de la evaluación?

Los resultados de la evaluación son empleados para dos propósitos centrales: distribuir recursos y ejercer control. Los recursos distribuidos no son solamente monetarios, una importancia sustancial reviste la asignación de prestigio. El otorgamiento de categorías, no sólo conforma una nueva elite de académico, sino que, además crea una nueva figura dentro del mundo académico y científico: el docente-investigador.

Ejercer control también reviste una función destacada ya que a partir de este proceso de evaluación, se exige a los docentes universitarios dar cuenta de las actividades que realiza dentro de una institución pública como la universidad, y además, comienza a generarse toda una serie de información valiosa para cada institución y para el sistema universitario en su conjunto.

No obstante, estas son las características que adquirió la implementación del Programa de Incentivos durante sus primeros. Las primeras categorizaciones de docentes y evaluaciones de proyectos se realizaron entre fines de 1993 y principios de 1994. Financieramente el Programa comenzó a ejecutarse en abril de 1994. Según el Anuario Estadístico de la SPU, todas las universidades nacionales participaron del Programa sumando un total de 30 instituciones (Anuario SPU, 1996). Sobre un total de 93.105 docentes, el 16% (14.727) fue categorizado y el 12% (11.199) cobró el incentivo¹⁵. Esto muestra una amplia participación y aceptación del Programa en el conjunto de la comunidad universitaria.

La implementación inicial del Programa significó una importante participación de las Secretarías de Ciencia y Técnica de las universidades, quienes debieron dar a conocer las bases de la convocatoria, asesorar a sus docentes, recepcionar las solicitudes y conformar comisiones evaluadoras para categorizar a sus postulantes.

Los primeros problemas y desacuerdos surgieron a poco tiempo de implementado el Programa y estuvieron relacionados con los criterios utilizados por cada universidad para la categorización de los docentes, en especial, de las categorías más altas. Como consecuencia de ello, se produjeron numerosas reuniones entre los Secretarios de Ciencia y Técnica de las universidades, y fue tema de debate en el seno del CIN. Finalmente, entre fines de 1994 y 1995 se produjo la revisión de las categorías más altas del Programa (A y B), primero por la SPU¹⁶ y luego por la Comisión Mixta (SPU-CIN) que funcionó entre febrero de 1995 y abril de 1997. La labor de la Comisión fue duramente criticada por diversos actores del ámbito

¹⁵ La diferencia entre el número de quienes se encuentran categorizados y quienes perciben el incentivo se debe a que muchos docentes sin posibilidades de incorporarse a un proyecto de investigación, se presentan igualmente a la categorización, dado que de este modo están en condiciones de incorporarse en la próxima convocatoria, si para ese entonces participan en algún proyecto acreditado.

¹⁶ Primero fue la SPU quien revisó -a través de un Comité de Pares central- las categorías A y B otorgadas, pero esta revisión no fue aceptada por las universidades, con lo cual se realizó una nueva revisión, a cargo de la SPU y el CIN de manera conjunta, a través de una comisión mixta (Prati, 2003).

universitario¹⁷, razón por la cual se suspendió su actuación y se dejó sin efecto los resultados de su funcionamiento.

Producto de las lecciones aprendidas del proceso de revisión llevado adelante por la Comisión Mixta y, de los problemas detectados respecto al diseño del Programa y en relación a la implementación del mismo, la SPU recoge las preocupaciones de diversos actores (CIN, universidades, evaluadores) y pone en marcha la revisión del funcionamiento del Programa, dando lugar a la constitución de un Manual de Procedimiento en 1997, donde se especifica una nueva forma de implementación.

Comentarios finales

En este trabajo se buscó explorar un programa implementado en las universidades nacionales desde 1994, pero destacando su relevancia como instrumento de la política científico-tecnológica universitaria, una línea de política específica que tiene como público la universidad y aquellos individuos asociados a ella. Luego de caracterizar el contexto de su surgimiento e implementación en sus inicios, en el marco de amplias transformaciones en el ámbito de la Educación Superior y de la Ciencia y la Tecnología, se procedió a identificar tres elementos del Programa de Incentivos que dan cuenta de los efectos potenciales del mismo: qué se evalúa, quién evalúa y para qué se evalúa. Fundamentalmente, se considera que los desafíos quedan abiertos para trabajos futuros. El Programa de Incentivos posee además de la normativa de creación, un Manual de Procedimiento que reglamenta su forma implementación. Las primeras directrices se encuentran en los anexos al decreto de creación. El primer Manual se creó en 1997, pero luego surgieron las modificaciones de 2004 y 2008. A la luz de la relevancia del instrumento de una política pública, queda por explorar si los cambios acaecidos modificaron sólo el instrumento y preservaron los objetivos de la política, o, si los cambios en el instrumento llevaron a transformar la política.

Este trabajo debe entender como parte de una primera presentación del tema, sus herramientas analíticas esperan ser mejoradas y sus propuestas conceptuales e interpretativas enriquecerse del debate entre colegas.

Bibliografía

- Araujo, S. (2003). Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Abeledo, C. (2000) Análisis del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para ciencia y tecnología, Taller de Innovación Tecnológica para el Desarrollo Económico de la Región, 56-68 (CONACYT, México).
- Basky, Osvaldo, Domínguez, Ricardo e Pousadela, Inés (2004) La Educación Superior en América Latina: entre el asilamiento sostenible y la apertura obligada, en Barsky, Osvaldo, Sigal, Víctor y Dávila Mabel, Los desafíos de la universidad argentina, Siglo XXI, Buenos Aires.

¹⁷ Un análisis del funcionamiento de la Comisión Mixta puede verse en Prati (2003).

- Chudnovsky D. y López, A. (1996) Política tecnológica en Argentina, hay algo más que *laissez faire*?; en REDES, 3 (6): 33-75.
- Dagnino, R. y Thomas, H. (1999) La Política Científica y Tecnológica en América Latina: nuevos escenarios y el papel de la comunidad de investigación, REDES, Vol. VI, No. 13, mayo de 1999, 49-74.
- Del Bello, J.C. (2007) Contrarreforma (1990/1996) y Cambios en el CONICET a partir de 1996, en SECYT Ruptura y Reconstrucción de la Ciencia en Argentina, 79- 82.
- Elzinga, A., y Jamison, A. (1996b). El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología. Zona Abierta, 75, 76.
- Emiliozzi, S. (2011) Políticas en ciencia y tecnología, definición de áreas prioritarias y universidad en Argentina, en Argentina: continuidades y rupturas con el legado de los noventa, Revista Sociedad 29/30, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires, 149-167.
- Galarza, D. (2007) Los organismos estatales de gobierno y planificación, en Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Galarza, D. (2007) Educación, conocimiento y política. Argentina 1983-2003, FLACSO Manantial, 81-98.
- García Fanelli, A. (2005). Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamientos frente a la complejidad institucional. Buenos Aires: Miño-y-Dávila.
- García de Fanelli, A. y Moguillansky, M. (2009). La carrera académica desde la perspectiva de los docentes, en García Fanelli, A. (comp.) (2009) Profesión académica en la Argentina: Carrera e incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales, Buenos Aires: CEDES. Págs. 108-12.
- García de Fanelli, A. (2012). Financiación de la Educación Superior Argentina: Cambios y continuidades entre los años 90 y la primera década del 2000. Educación Superior y Sociedad, 16(1), 16-36.
- Gläser, J. (2007) The social orders of research evaluation systems. en Whitley, R. y Gläser, Jochen (Eds.) *The Changing Governance of the Sciences The Advent of Research Evaluation Systems*, Series: Sociology of the Sciences Yearbook, Vol. 26. 245-266.
- Gordon, A. (2011) Las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en el período 2003-2010 en Argentina: continuidades y rupturas con el legado de los noventa, Revista Sociedad 29/30, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires, 169-193.
- Guaglianone, Ariadna (2011) La conformación del sistema de Educación Superior en Argentina, Revista de la Educación Superior, Vol. XL (3), No. 159, Julio - Septiembre 2011, 163 – 184.
- Howlett, M. (1991) Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice, Policy Studies Journal 19 (2): 1–21.
- Lascoumes P. y Le Gales P. (2007) Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 20, No. 1, January 2007, 1–21.

- Leal, M.; Robin, S. (2006). La educación Superior en Tucumán. Escenarios, políticas de reforma y cambios institucionales. S.M. de Tucumán: Departamento de Publicaciones. Facultad de Filosofía y Letras U.N.T
- López, A. (2002) Industrialización sustitutiva de importaciones y sistema nacional de innovación: un análisis del caso argentino, REDES, Vol. 10, N° 19, diciembre de 2002, pp. 43-85.
- Molas-Gallart, J. (2012) Research Governance and the Role of Evaluation A Comparative Study, *American Journal of Evaluation*, 33(4), 583-598.
- Nagata, Javier. 1998. Ley de Presupuesto, Universidades Nacionales y reforma laboral. Boletín Informativo. La Universidad. Año 5. N°13. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Novaro, M. y Alonso, G. (2007) Análisis de capacidades institucionales en el área de las políticas universitarias. El caso de la CONEAU en su etapa fundacional, en Alonso, G. (Ed.) *Capacidades Estatales*, Buenos Aires: Prometeo, 135-206.
- Obeide, S. y Marquina, M. (2003) Innovaciones en Materia de Financiamiento: Hacia la Constitución de un Organismo Descentralizado de Asignación de Recursos, en Pugliese, J. C. *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Secretaría de Políticas Universitarias.
- Oszlak, O. (1999) De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del estado, *Revista Nueva Sociedad*, No. 160, Venezuela.
- Prati, M. (2003) El programa de incentivos a los docentes investigadores: formulación, implementación e impacto. Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- Prego, P. y Prati, C. (2006). Actividad científica y profesión académica: transiciones en el marco de las políticas de incentivos. Un enfoque comparado de ciencia básica y humanidades en la Universidad argentina, VI ESOCITE.
- Rip, A. (2000) Societal Challenges for R&D Evaluation, *Proceedings from the 2000 US. European Work Shop Learning from Science and Technology Policy Evaluation*, Germany.
- Sarewitz, D., Foladori, G., Invernizzi, N., Garfinkel, M. (2004) Science policy in its social context, *Philosophy Today* 48 (5), 67–83.
- Tamayo Sáez, M. (1997) El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Tiramonti, G. (2007) Prólogo, en Palamidessi, M., Galarza, D. y Suasnábar, C. *Educación, conocimiento y política*, Buenos Aires, FLACSO Manantial, 11-18.
- Toscano, Ariel (2005) Análisis exploratorio de los efectos del FOMEC y la CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado?.
- Vaccarezza, L. (1998) Ciencia, Tecnología y Sociedad: el estado de la cuestión en América Latina, *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 18 - Ciencia, Tecnología y Sociedad.
- Versino, Mariana (2007) Aportes del análisis constructivista de casos para una renovación normativa de las políticas de ciencia y tecnología locales. Primer Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología 5 y 6 de Julio de 2007, Universidad Nacional de Quilmes.