

# Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito

## Contribuciones analíticas a partir del caso argentino

NERINA FERNANDA SARTHOU\*

El presente documento tiene como objetivo central intentar realizar un aporte analítico a la agenda de investigación de las políticas públicas en educación superior; esta tarea se aborda a través de la presentación de un enfoque que hace especial hincapié en los instrumentos seleccionados por los gobiernos para alcanzar determinados objetivos políticos. Asimismo, se realiza el análisis de un instrumento de política específico: un sistema de pago al mérito, con el propósito de mostrar los resultados obtenidos. El objeto de estudio es una iniciativa que ha sido seleccionada por varios gobiernos para incidir en las actividades de los académicos en las últimas décadas. Específicamente, se ensaya una interpretación del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales, implementado en Argentina desde 1994. A dos décadas de su puesta en marcha, se describen sus características y sus efectos desde la teoría de los instrumentos de política.

*The core goal of this paper is to attempt to make an analytical contribution to the agenda of public policy research on higher education. This task goes beyond the presentation of an approach that highlights the instruments that governments choose in order to reach certain political goals. In addition, it analyzes a specific policy instrument —a merit pay system— with the purpose of demonstrating the findings. The study targets on an initiative that has been selected by different governments to influence the activities of academics during the last decades. Specific attention was placed on an interpretation of the Incentive Program for Teachers/Researchers from National Universities implemented in Argentina since 1994. Two decades after this program was launched, its characteristics and effects are described from the perspective of a theory of policy instruments.*

### Palabras clave

Programa de incentivos  
Académicos  
Prestigio  
Política universitaria  
Instrumentos de política

### Keywords

Incentive program  
Academics  
Prestige  
University policy  
Policy instruments

Recepción: 26 de junio de 2014 | Aceptación: 4 de septiembre de 2014

\* Docente-investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Doctora en Ciencia Política. Becaria posdoctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Líneas de investigación: política científica, política universitaria, sistemas de evaluación de la investigación. Publicaciones recientes: (2014), “Entendiendo la política pública a través de sus instrumentos: el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales”, *DAAPGE*, vol. 22, núm. 14, pp. 71-102; (2013), “Los sistemas de evaluación de la investigación y la universidad en América Latina: ¿distintos sistemas para un mismo fin?”, *Revista Gestión Universitaria*, vol. 6, núm. 1, en: [http://www.gestuniv.com.ar/gu\\_16/v6n1a1.htm](http://www.gestuniv.com.ar/gu_16/v6n1a1.htm). CE: nfsarthou@yahoo.com.ar

## INTRODUCCIÓN

Este artículo es producto de una investigación de mayor alcance<sup>1</sup> en la cual se analizó un instrumento de la política universitaria argentina cuyo propósito específico era incidir en las actividades de los académicos en las instituciones de gestión pública; uno de los aportes de la investigación realizada constituye el núcleo del presente trabajo.

Desde la disciplina de las políticas públicas se han realizado numerosos y diversos trabajos sobre educación superior que han advertido la particularidad de la misma: ser definida desde sus comienzos como una “caja de herramientas” para el análisis, “con un arsenal analítico que le es propio” (Meny y Thoenig 1992: 85). No obstante, se han ido incorporando nuevas perspectivas teóricas y métodos de indagación de las políticas públicas que aún no se conocen, no han suscitado interés o simplemente no han sido empleados en el campo de conocimientos específico de la educación superior.

El presente documento tiene como objetivo central intentar realizar un aporte analítico a la agenda de investigación de las políticas públicas en educación superior, a través de la presentación de un enfoque que hace especial hincapié en los instrumentos seleccionados por los gobiernos para alcanzar determinados objetivos. Asimismo, se presenta el análisis inicial de un instrumento de política específico: los sistemas de pago al mérito, o sistemas de incentivos, con el propósito de mostrar los resultados obtenidos.

Los instrumentos de política han sido definidos como mecanismos y técnicas para implementar o dar efecto a las políticas públicas (Salamon, 2002). Cada política pública es implementada a través de uno o un conjunto de instrumentos específicos: leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones,

accesos y restricciones. La diversidad y complejidad de estos instrumentos varía significativamente según sea el área de política de que se trate (Vedung, 2011); éstos rara vez se seleccionan sobre la base de su aplicabilidad y efectividad; son otros los criterios y elementos que inciden en su elección.

Diferentes áreas de política tienden a mostrar preferencias por ciertos tipos de instrumentos y utilizarlos varias veces sin tener en cuenta su contribución real al problema. En las últimas décadas, en el área de la educación superior, las experiencias de “pago al mérito” o sistemas de estímulos, cuyo propósito es influir en las actividades de los académicos, se han erigido como un instrumento de política predilecto. Ordorika y Navarro (2006) llaman la atención sobre los mismos al subrayar que

...son reveladores de los esquemas dominantes para el desarrollo de la educación superior desde el ámbito internacional hasta el local... ponen en evidencia la interacción entre fuerzas y actores políticos de diversos signos. En suma, revelan de manera descarnada la naturaleza política de las políticas públicas y de los procesos que les dan lugar (Ordorika y Navarro, 2006: 56).

En este artículo se busca ensayar una interpretación de estas políticas a la luz del enfoque que indaga en los instrumentos —entendidos como elementos que inciden en los resultados del juego político— y no como simples herramientas neutras. A continuación, en una primera instancia, se presenta brevemente el trayecto histórico que condujo a la profundización del análisis en los instrumentos de política, para luego mencionar dos ejes problemáticos que guiaron gran parte de las investigaciones: las características y la clasificación; y los efectos de los diversos instrumentos. En una segunda instancia, se

1 Tesis Doctoral en Ciencia Política: *La política científico-tecnológica universitaria y la definición de un perfil de investigador: el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales (1993-2010)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín-Escuela de Política y Gobierno, 2013.

presenta un instrumento de política pública implementado en varios países en el ámbito de la educación superior: los sistemas de estímulo o pago al mérito a los profesores universitarios para, más tarde, introducir brevemente el sistema aplicado en Argentina y la literatura que lo ha abordado. Posteriormente, se exponen las interpretaciones surgidas luego de emplear la perspectiva analítica presentada y las conclusiones del trabajo.

### **EL DESPERTAR DEL INTERÉS EN EL ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

En sus orígenes, una de las causas del creciente interés por el análisis de las políticas públicas derivó del progresivo rol adoptado por los Estados en política económica y social tras la Segunda Guerra Mundial. La multiplicación de nuevos programas públicos despertó el interés por conocer de modo riguroso el funcionamiento efectivo de las intervenciones estatales, a diferencia del abordaje más tradicionalmente jurídico y formalista de los estudios de administración pública predominantes hasta ese momento (Jaime *et al.*, 2013). En este sentido, 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 dispositivos en los diversos ámbitos de intervención estatal, de allí que surgiera un inusitado interés por el estudio de los mismos.

Dentro del campo específico del análisis de las políticas públicas se han desarrollado varios modelos explicativos para comprender mejor cómo y por qué los gobiernos toman o descartan determinada decisión para afectar la vida de sus ciudadanos. A través de una profunda revisión bibliográfica, Souza (2006) identifica y describe siete modelos analíticos: a) tipos de política pública, b) incrementalismo, c) ciclos de la política pública, d) “lata de basura”, e) coaliciones de defensa, f) arenas

sociales, g) equilibrio interrumpido, y h) modelo influido por el nuevo gerencialismo público y la crisis fiscal.

El interés por los instrumentos de política se enmarca en el modelo de análisis que explora los distintos tipos de políticas que un gobierno selecciona para alcanzar sus fines políticos. En este marco, fue Lowi (1964) quien tempranamente identificó tres tipos de categorías fundamentales de políticas según el impacto de las mismas: de distribución, de regulación y de redistribución. Cada una de ellas genera una “arena de poder” con características singulares que varía en su grado de pasividad/conflictividad y en las estrategias que los diferentes actores pueden desplegar (coalición, negociación) según la cuestión de interés en disputa.

Más tarde, Lowi profundizó en esta taxonomía y agregó un nuevo tipo de política denominada “constituyente” o “constitucional”. De acuerdo al grado de coerción que puede ejercer el gobierno, Lowi (1972) definió las cuatro clases de política según dos dimensiones: una dimensión vertical, que indica su intensidad o fuerza, según la cual la coerción puede ser directa (*immediate*) o indirecta (*remote*); y una dimensión horizontal, que distingue entre aquellos casos en los que la coerción se ejerce sobre el comportamiento individual, de aquéllos en que la coerción se ejerce sobre el contexto en el cual actúa el individuo. Cada política determina el tipo e intensidad del conflicto, el ámbito institucional en el que se desarrolla, así como el número y tipo de actores que participan en cada una de las arenas.

De este modo, el aporte específico del enfoque de Lowi fue su convicción en el efecto de las políticas sobre la política; en palabras del autor, “*policies determine politics*” (1972: 299). Desde esta perspectiva, las políticas públicas son, en sí mismas, instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce.

Además de este impulso inicial basado en los distintos tipos de políticas (*policies*), el interés sobre los instrumentos se vio alimentado por la relevancia que adquirió el estudio de la etapa de implementación de las políticas públicas. Anteriormente, la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación; se entendía el concepto de política pública como sinónimo de adopción de decisiones, de modo que la implementación, como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. A finales de la década de 1970 comenzó a advertirse que las explicaciones que basaban el fracaso de las políticas en la etapa del diseño y formulación de las mismas no eran suficientes. Así, los analistas de las políticas públicas observaron que el proceso de implementación se había vuelto muy complejo y conflictivo, y que desataba muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones, que requerían ser analizadas y contempladas en el análisis (Aguilar, 1992). Al examinar la etapa de implementación de las políticas no sólo se buscó entender las razones que llevan a sostener un determinado instrumento más que otro, sino también a explorar los efectos producidos por esa elección.

### **LA CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA: UNA PREOCUPACIÓN REITERADA**

Desde la década de 1980, el objetivo central de varios trabajos académicos ha sido la clasificación de los instrumentos. Aún así, la tipología de instrumentos varía de autor en autor y pueden encontrarse taxonomías con dos, cuatro o 64 variantes (Linder y Peters, 1993). La razón de esta obsesión por clasificar ha sido la búsqueda de establecer un nexo entre la formulación y la implementación de la misma, y explorar en mayor profundidad el proceso de toma de decisiones.

Lowi demostró que existen diversos tipos de políticas según el grado y la dirección de la coerción ejercida por el gobierno, y al hacerlo abrió camino a la reflexión sobre las distintas opciones y los diferentes efectos de esa elección de política. Fue en 1983 que aparece una de las obras pioneras en el estudio específico de los instrumentos de política —o las “herramientas de gobierno”— (*tool of government*), como se tituló la obra de Michel Hood (1983). La contribución sustancial de esta obra ha sido la clasificación, no ya de las políticas, sino de los instrumentos de política, según el grado en que éstos presentan cuatro tipos de elementos: nodalidad, autoridad, recursos financieros y organización. La nodalidad remite a la capacidad del gobierno para operar como un nodo o un punto focal dentro de una red de información; la autoridad se refiere al poder legal del gobierno y a otras fuentes de legitimidad del mismo. Los recursos financieros denotan los insumos utilizados en cada instrumento, mientras que la organización tiene que ver con la capacidad de acción directa del gobierno (policía, burocracia). En definitiva, el enfoque de Hood remite a las capacidades con que cuenta el Estado para enfrentar un problema: información a su disposición, poderes legales, dinero y capacidad organizacional.

Por su parte, limitándose a la estrategia de intervención del gobierno, y usando también cuatro categorías de instrumentos, McDonnell y Elmore (1987) identificaron: normas, incentivos económicos, instituciones y autoridad. Las normas implican la sanción de leyes que regulan el comportamiento de individuos y organismos; los incentivos involucran una transferencia de dinero a individuos u organismos por la producción de un bien o servicio; las instituciones o, según su traducción literal desde el idioma inglés, el “fortalecimiento de capacidades”, constituyen transferencias de dinero a individuos u organismos con el propósito de invertir en beneficios futuros (materiales, intelectuales o recursos

humanos). No obstante, estos beneficios son generalmente inciertos, intangibles, no medibles y distantes; ello es precisamente lo que los diferencia de los incentivos. Los instrumentos denominados por los autores *system-changing* implican la transferencia de autoridad entre individuos y organismos públicos.

Como se desprende de esta clasificación, McDonnell y Elmore (1987) ofrecen cierta guía respecto a los instrumentos y los recursos disponibles por el gobierno para alcanzar los objetivos de política, de forma similar a lo realizado por Hood (1983). No obstante, estos autores exploran, además, la interpretación del problema y de la solución que conlleva cada instrumento de política pública; una vez manifestados estos supuestos expresan de manera explícita la vinculación entre problema y política, y las condiciones básicas para una implementación exitosa.

Por su parte, Schneider e Ingram elaboran un marco analítico para explorar específicamente los supuestos explícitos e implícitos referidos al comportamiento que puede encontrarse en leyes, regulaciones y programas. Estos autores parten del supuesto básico según el cual “la política pública casi siempre busca hacer que la gente haga cosas que de otro modo no haría, o posibilita a la gente hacer cosas que de otra manera no hubiera hecho” (1990: 513). Un gran número de personas en diferentes situaciones deben tomar decisiones y realizar acciones teniendo en cuenta la existencia de determinadas políticas. Estas acciones pueden involucrar la obediencia a la ley, el aprovechamiento de oportunidades políticas o la iniciativa privada alentada por una política. En esta línea, si los ciudadanos no están realizando ciertos actos, existen cinco razones que dan lugar a la implementación de cinco instrumentos diferentes: autoridad, incentivos, creación de capacidad, instrumentos simbólicos y de exhortación e instrumentos de aprendizaje.

La clasificación propuesta por Schneider e Ingram (1990), a diferencia de aquélla presen-

tada por McDonnell y Elmore (1987), difiere en su punto de partida —los primeros se centran en una explicación basada en el comportamiento individual; los segundos en las capacidades estatales—; sin embargo, coinciden en la identificación de tres instrumentos: ambos enfoques distinguen las leyes, los incentivos económicos y la creación de capacidades (instituciones) como instrumentos para alcanzar fines políticos. Esta tricotomía se asemeja a una clásica división retomada por Vedung (2011) basada en las vías a través de las cuales el gobierno busca influir en el comportamiento del sujeto, y en el grado de “obligación” de cada uno: la regulación, los medios económicos y la información, clasificación popularmente conocida con la expresión “garrotes, zanahorias y sermones”.

Lo distintivo de la clasificación de Vedung (2011) es la subdivisión hacia el interior de cada tipo de instrumento. La regulación puede formularse de manera negativa o positiva, esto es, mediante la prohibición de ciertos fenómenos o acciones, o por medio de establecer la acción que debe realizarse; a su vez, esta última puede tomar forma según cuatro variantes: prohibición absoluta, prohibición con excepciones, prohibición con permisos y obligación de notificar. Los medios económicos varían si son formulados de forma positiva o negativa, es decir, si constituyen una entrega o una privación, y si son en efectivo o en especie. A su vez, dentro de los que involucran una entrega efectiva el autor identifica: transferencias directas, becas, subsidios, préstamos y seguros; los que son en especie pueden ser: provisión pública de bienes y servicios, o provisión privada bajo contrato de bienes y servicios, o *vouchers*. Los instrumentos de información, por su parte, también pueden ser definidos de forma positiva o negativa e involucran transferencia de conocimiento, información, argumentos, consejos, invocaciones morales, entre otros.

Ahora bien, ¿qué es lo que hace que un funcionario escoja un instrumento en vez de otro?

Schneider e Ingram (1990) han señalado que todos los instrumentos por ellos identificados pueden ser empleados para alcanzar los propósitos de una única política; no obstante, en general, los tomadores de decisiones escogen uno o colocan en uno de ellos sus expectativas. Existen dos factores centrales que afectan la elección de los instrumentos (McDonnell y Elmore, 1987): la manera en que el problema ha sido definido, y los recursos y condicionamientos que posee el tomador de decisiones.

Si bien el objetivo de la clasificación en un principio fue mejorar la descripción, más tarde buscaron contribuir a la prescripción (Howlett, 2005); de allí que, la clasificación de los diferentes instrumentos comenzara a girar en torno a las razones que explican la elección de uno (o un conjunto) de ciertos instrumentos, con el propósito de vincular el empleo de un tipo de instrumento y su grado de éxito en alcanzar los objetivos de la política.

## LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y SUS EFECTOS

Asociado a cada tipo de instrumento se encuentra un efecto esperado. McDonnell y Elmore (1987) identificaron cuatro tipos de efectos según el instrumento: el efecto esperado del mandato es la obediencia o el comportamiento de acuerdo a lo que la ley prescribe; la consecuencia buscada de los incentivos es la producción de algo considerado de valor; la creación de instituciones o “fortalecimiento de capacidades” espera la generación de beneficios futuros (materiales, intelectuales o recursos humanos); el efecto que se espera de la reasignación de autoridad (incremento o disminución) es la modificación de la estructura institucional que provee bienes y servicios y, usualmente, de los incentivos que determinan la naturaleza y los efectos de esos bienes y servicios.

Ahora bien, de acuerdo a Linder y Peters (1993), los instrumentos seleccionados revelan algo acerca de las intenciones y propósitos de quienes los eligen, además de las influencias

y restricciones de un contexto particular; de modo que, en la medida en que la elección de un instrumento tiene un efecto independiente, los criterios que sustentan esa selección también dan cuenta de las dimensiones del desempeño que le parecen más importantes a quien hace la selección, es decir, de los efectos que resultan más relevantes para quien decide. En este sentido, estos autores exploran los efectos que valoran los tomadores de decisiones respecto a un determinado problema de política. Entre los factores mencionados se encuentran, por un lado, el nivel de precisión y de coercitividad de los instrumentos, los costos administrativos, y el apoyo u oposición política que el mismo pueda generar; y, por el otro, el contexto en el cual se elige un instrumento.

En una línea similar, según Salamon (2002), los instrumentos se clasifican de acuerdo a ciertos rasgos que el tomador de decisiones evalúa a la hora de adoptar la decisión de cuál escoger para el desarrollo de un programa de gobierno: en una primera fase se analizan los niveles de eficacia, eficiencia, equidad, capacidad de logro, y legitimidad y viabilidad política para alcanzar los objetivos del programa; luego se examinan los instrumentos a través de explorar cuatro rasgos: coercitividad, objetividad, automaticidad y visibilidad. De manera que, tanto Salamon (2002) como Linder y Peters (1993) exploran los efectos de los instrumentos en relación a su capacidad de lograr los objetivos deseados en un contexto político particular; de allí que, según el contexto y el problema de que se trate un instrumento, será más conveniente que otro a los ojos de un tomador de decisiones.

Desde otra perspectiva, Lascoumes y Le Galès (2007) conciben de una manera particular los instrumentos de política: subrayan que el propio instrumento conlleva una interpretación particular sobre la relación que puede establecerse con los destinatarios de la política y, además, que el instrumento provoca sus propios resultados. De esta manera, los instrumentos no son pura técnica;

producen efectos específicos, independiente-  
mente de los objetivos declarados, y estruc-  
turan la acción pública según una lógica que  
les pertenece. A medida que son usados, los  
instrumentos de política tienden a provo-  
car efectos originales y a veces inesperados.  
Lascoumes y Le Galès (2012) identifican tres  
efectos básicos:

1. En principio, los instrumentos crean  
efectos de inercia y hacen posible la  
resistencia a las presiones exteriores,  
tales como: los conflictos de intereses  
entre actores-empleadores del instru-  
mento, o transformaciones de la polí-  
tica global.
2. El instrumento es igualmente produc-  
tor de una representación específica de  
la temática que aborda. El instrumento  
propone un cuadro de representación  
de lo social, una descripción de la si-  
tuación abordada.
3. El instrumento induce una problemati-  
zación particular de la temática, en  
la medida en que jerarquiza variables  
y puede llegar a inducir un sistema  
explicativo.

Asimismo, estos autores subrayan que la  
manera en que se implementa la acción pú-  
blica revela una teoría (más o menos explícita)  
sobre la relación gobernante/gobernado. En  
este sentido, se admite que toda acción pública  
constituye una forma condensada y acabada  
sobre el poder social y los modos de ejercer-  
lo. Así, destaca el enfoque de Lascoumes y Le  
Galès (2007; 2012) por explorar los efectos de  
los instrumentos en relación a la política más  
general (*politics*), y no sólo en relación a los ob-  
jetivos de la política (*policy*). A continuación se  
realiza una breve introducción referida al tipo  
específico de instrumentos empleados para  
incidir en las actividades de los académicos.

## LOS SISTEMAS DE INCENTIVOS A LOS ACADÉMICOS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA

Desde mediados de 1980 diversos gobiernos  
adoptaron una medida denominada por la  
literatura *merit pay*, es decir, un instrumen-  
to que se sustentó en el concepto de “pago  
al mérito” para inducir modificaciones en  
las actividades de los profesores universita-  
rios (Galaz Fontes y Gil Antón, 2013; Araujo,  
2003). Este instrumento se enmarcó dentro del  
proceso de reforma de la educación superior.  
Dicho sistema consistió, en general, en el pago  
de incentivos monetarios individuales a los  
docentes universitarios por la realización de  
un conjunto de actividades y por la adquisi-  
ción de ciertas aptitudes consideradas priori-  
tarias por los gobiernos.

En sus orígenes, en el área de educación,  
los programas *merit pay* fueron implementa-  
dos en escuelas estadounidenses para lograr  
un mejor desenvolvimiento del docente y, con  
ello, de los alumnos de la institución; varias  
décadas más tarde, esta iniciativa se trasla-  
dó a las universidades. En América Latina,  
los instrumentos de pago al mérito han sido  
considerados como parte fundamental de  
una estrategia evaluativa dirigida hacia toda  
la educación superior de gestión pública. El  
diseño e implementación de las nuevas prá-  
cticas de evaluación hacia los académicos, de  
esta manera, estuvieron asociados desde sus  
orígenes a una consecuencia económica que,  
en el contexto del deterioro salarial de las dos  
últimas décadas del siglo XX, representaba un  
importante ingreso en el marco de las reali-  
dades y expectativas del cuerpo académico  
(Galaz Fontes y Gil Antón, 2013). No obstante  
la generalidad de la aplicación de este instru-  
mento en varios países de la región, el diseño  
y los efectos que generaron en cada contexto  
particular ha variado.

México fue pionero en la materia. Lo característico del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984, es que, a diferencia de otros en el resto de la región, el estímulo económico se ha convertido en una parte significativa, creciente según se avanza de categoría, del ingreso del investigador (Sarthou, 2013), hasta llegar a ser equivalente al salario de base. En la actualidad, en México se encuentran en vigencia cuatro programas de incentivos que inciden directamente en los académicos (Galaz Fontes y Gil Antón, 2013): el SNI, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado, la iniciativa Cuerpos Académicos y los Programas Institucionales de Incentivos.

En Venezuela también se diseñó, en 1990, el Programa de Promoción del Investigador (PPI). El rasgo distintivo de este sistema fue su interrupción y posterior reemplazo por un instrumento diferente: a partir de 2009 el PPI fue suspendido y reemplazado en 2011 por un Programa de Estímulo a la Innovación y a la Investigación (PEII). Lo novedoso de este programa son dos elementos: la definición de áreas estratégicas y la incorporación de un perfil de tecnólogo (Sarthou, 2013). De un lado, se establecieron áreas fundamentales, que son las que tendrán preferencia a la hora de recibir financiamiento; de otro lado, el PEII admite no sólo a personal académico de las universidades o centros de investigación, sino también a innovadores, tecnólogos o profesionales asociados a actividades de investigación o innovación.

En Colombia existe un sistema de incentivos a la actividad docente en las universidades estructurado y regido por dos decretos (1444 y 1279). En éstos se plantea la búsqueda de la eficiencia y la calidad académica a partir de la asignación de puntos a aquellos docentes con productividad y nivel educativo altos; éstos definen el equivalente monetario. En Uruguay se creó el Sistema Nacional de Investigadores en 2007 asociado a un sistema de incentivos económicos. Paraguay, bajo

asesoramiento de funcionarios uruguayos, implementa desde 2011 el Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores.

En América Latina, la introducción de estos sistemas de estímulo se ha estudiado dentro del marco del proceso de reformas de la educación superior, iniciado a partir de mediados de la década de 1980. Dicho proceso se centró fuertemente en la asignación presupuestaria basada en la planeación estratégica y en mecanismos de evaluación al personal académico, a los programas educativos y a las instituciones como un todo (Galaz Fontes y Gil Antón, 2013). En este artículo se propone una renovación analítica de estas políticas a partir de la incorporación de nuevas herramientas; en este caso, se busca introducir la lente de los instrumentos de política.

## EL PROGRAMA DE INCENTIVOS EN ARGENTINA

En noviembre de 1993 se dio a conocer la creación del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de Universidades Nacionales. Esta medida se adoptó durante la primera presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1994) en un contexto signado por profundas modificaciones en diversas áreas de política. A partir de inicios de la década de 1990, se desarrolló en el país un proceso conocido como Reforma del Estado, el cual encarnó la transformación del papel del Estado en su relación con la sociedad, y la priorización del mercado sobre el Estado como regulador social.

En este contexto se implementaron nuevas políticas universitarias. Las reformas 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 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 se incrementó y se diversificó la

participación del mismo; de allí que Chiroleu e Iazzeta (2005) llamen la atención sobre el eje de la “desregulación” dentro de la Reforma del Estado. En el caso de la educación superior es más apropiado hablar de una “combinación” entre desregulación y transformación de las bases de regulación del sistema, vinculadas estrechamente al cambio de la relación Estado-universidades. La regulación se introdujo, así, a través de dos mecanismos centrales: la evaluación y el financiamiento; ambos elementos centrales en la configuración del Programa de Incentivos.

El objetivo vertebrador de la política fue el de aumentar las actividades de investigación en las universidades de gestión pública, pero por medio de un programa con características distintivas. Desde sus orígenes, el programa otorga un monto económico y una categoría equivalente de investigación (CEI) a cada docente-investigador que voluntariamente acceda a ser evaluado y participe en un proyecto de investigación acreditado. De un lado, se constituyó una instancia de evaluación de proyectos de investigación en cada universidad, tanto para su acreditación como para su control; del otro, se definió un proceso de evaluación a nivel individual, conocido como “categorización”, luego de la cual el docente, en caso de obtener una evaluación positiva, puede incorporarse al programa, permanecer en él o ascender de categoría.<sup>2</sup>

El caso del Programa de Incentivos argentino es paradigmático por el bajo impacto económico de la cuota en el salario de los profesores y su amplia extensión dentro del sistema de instituciones de educación superior (Sarthou, 2014). De este modo, el programa presenta un contrasentido: si bien progresivamente el estímulo económico en relación al salario ha mermado, en cada convocatoria se ha incrementado el número de postulantes para incorporarse o mantenerse en el mismo.

Asimismo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, como por ejemplo en México, en Argentina se aplica un único sistema de incentivos en el conjunto de universidades de gestión pública.

En el primer año de su aplicación (1994), sobre un total de 93 mil 105 docentes, 16 por ciento (14 mil 727) estaba categorizado y 12 por ciento (11 mil 199) percibía el incentivo (Palacios *et al.*, 1996: 6). Los últimos datos oficiales —año 2011— indican que sobre un total de 115 mil 400 docentes, 23.4 por ciento (23 mil 505) se encuentra incentivado y 33.4 por ciento (38 mil 618) categorizado (SPU, 2011). El proceso de categorización se realizó en cinco oportunidades: en 1994, en 1998, en 2004, en 2009 y en 2011. El éxito del programa, medido por el volumen de proyectos acreditados y por la cantidad de docentes-investigadores categorizados, es notorio; no obstante, tanto desde el ámbito académico como desde la perspectiva de los propios beneficiarios, este programa ha recibido diversas críticas.

## LOS EFECTOS ESTUDIADOS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS

Uno de los primeros trabajos señaló que el efecto central del programa fue servir como instrumento unificador de elementos (criterios y normas) y catalizador de interacciones (disciplinas, investigadores y docentes, investigadores y administradores, facultades) en un ámbito tradicionalmente caracterizado por el aislamiento (Fernández Berdaguer y Vaccarezza, 1996). Según estos autores, anteriormente las actividades de investigación en las instituciones universitarias se desarrollaban con cierta “paz” debido a la falta de vinculación entre los diversos actores: las disciplinas ejercían una fuerte regulación para preservar su autonomía, los investigadores respondían al organismo de ciencia y

<sup>2</sup> Los docentes-investigadores categorizados en el Programa de Incentivos pueden dividirse entre aquéllos que perciben el incentivo, es decir, cobran efectivamente el monto correspondiente, y aquéllos 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).

tecnología del cual recibían la mayor parte de su salario, y el prestigio entre los académicos se dividía en tres espacios de acuerdo a las actividades de docencia, investigación o referidas a la profesión por fuera de la universidad. Con la implementación del programa, este escenario cambió, ya que se promovió una serie de conflictos de índole normativa y valorativa en el seno de la estructura social de la investigación universitaria.

Desde otro punto de vista, y basándose en la opinión del cuerpo de docentes-investigadores de una universidad a través de la aplicación de una encuesta, Sonia Araujo (2003) encontró que los mismos consideraron que el programa había generado mayor competencia y rivalidad, una creciente burocratización y la potenciación de prácticas autoritarias en la vida académica, con lo cual se había modificado el sentido de la actividad de investigación. Específicamente, esta autora identifica una serie de “aprendizajes” relacionados con los efectos sobre la conducta de los docentes-investigadores: de un lado, describe los aprendizajes esperados; de otro, los aprendizajes colaterales, implícitos o no esperados. En este último caso se afirma que, producto de la implementación del Programa de Incentivos, los docentes aprendieron a calcular sus acciones, a especular, a competir y a desarrollar mecanismos que les permitieran ingresar, permanecer y/o mejorar la posición en el sistema.

En esta misma línea, otros trabajos sobre el Programa de Incentivos han señalado como efectos del mismo una aceptación ambigua por parte de los docentes investigadores: por un lado, apoyan la implementación de estas iniciativas; pero por el otro, cuestionan el origen “externo” de las mismas, el cual pone en riesgo la autonomía académica (Seoane, 1999). Asimismo, Tiramonti (1999) también subraya como efectos del programa la generación de una diferenciación interna del cuerpo docente entre productores y difusores del conocimiento por un lado, y aquéllos que sólo difunden; entre categorías superiores e

inferiores; entre docentes categorizados que pueden obtener subsidios nacionales e internacionales, y los no categorizados, que ven reducidas sus posibilidades de acceder a nuevo financiamiento y, en general, a nuevos espacios de circulación e intercambio de prestigio académico.

Contrariamente, Marcelo Prati (2003) señala que el balance de los efectos del Programa de Incentivos es positivo, si bien moderado, y que se observa una variabilidad no “lineal” del impacto que se entrecruza de distintos modos con la jerarquía ocupada en el mismo (la categoría) y la pertenencia a otros organismos de ciencia y tecnología (principalmente al Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas —CONICET—). En este sentido, se destaca una opinión más favorable acerca de los efectos del programa en las disciplinas aplicadas (Ingeniería y Economía) —las cuales poseen una menor tradición en investigación y, por ello, una menor presencia en organismos como CONICET— y en las categorías más altas —I y II—. No obstante, este autor ha señalado que los impactos del programa no sólo han sido sobre los académicos, sino también sobre las propias instituciones, en particular, en la relación Estado-universidades.

En esta línea, la implementación del Programa de Incentivos supuso dos condiciones: por un lado, un agresivo impulso a cargo de una “alianza” entre el nivel central del Estado (la Secretaría de Políticas Universitarias —SPU—), actor que tomó la iniciativa, y un sector de la “base” de académicos —élite— más vinculada con las actividades de investigación en la universidad, que supuso un acompañamiento fuerte; por el otro, el papel “moderador” de las universidades, que atenuó los “excesos” de la alianza (Prati, 2003). Asimismo, el autor destaca que, más allá del incentivo económico, el programa sirvió de “plataforma” para que académicos y grupos de investigación aumentasen su vinculación nacional e internacional y mejorasen su posición en relación a la obtención de subsidios y becas.

García de Fanelli (2005), por su parte, realizó una investigación sobre el impacto de la reforma del sistema de financiamiento de las universidades públicas, entendiendo a éstas como organizaciones complejas. En un marco de restricción de recursos públicos y expansión de la matrícula universitaria durante los años noventa, los gobiernos implementaron dos nuevos instrumentos de asignación de fondos: las fórmulas y los contratos. En este contexto surgen contratos que tienen un fuerte impacto en la profesión académica, como el Programa de Incentivos. La autora afirma que desde su puesta en marcha en 1994, este instrumento ha servido para identificar la actividad de investigación en las universidades nacionales.

Al analizar la estructura y dinámica de la población beneficiaria del programa entre 1994 y 2000, García de Fanelli (2005) subraya que: a) se ha dado una importante expansión desde su creación, aunque con fluctuaciones; b) ha habido una alta variabilidad en la dinámica interinstitucional: mientras que algunas universidades duplicaron el número de sus docentes-investigadores, otras apenas elevaron su participación; c) las universidades que más aumentaron su participación son las de tamaño intermedio y las pequeñas, no así las grandes universidades; d) si analizamos el peso relativo de las áreas disciplinares en función de su tamaño, medido por el número de alumnos de grado de la misma, se observa que las ciencias naturales y exactas, las ciencias médicas y las ciencias agrícolas tienen una alta sobrerepresentación en el total del programa, y que, por el contrario, las más sub-representadas son las ciencias sociales, y las ingenierías y tecnologías.

En suma, los efectos analizados del Programa de Incentivos han sido diversos. Algunos trabajos han prestado atención a los impactos sobre el individuo, otros a los impactos sobre las universidades; otros han demostrado que los efectos del mismo difieren según la disciplina y la universidad de

pertenencia del docente-investigador; algunos han señalado los efectos positivos y esperados de la política, mientras otros han destacado las consecuencias perversas y han puesto en duda los “verdaderos” objetivos. La propuesta de este artículo es explorar el programa desde una perspectiva diferente, analizándolo como un instrumento de política, aunque sin perder de vista los estudios mencionados.

### **LOS EFECTOS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS ENTENDIDO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA**

El argumento central de la perspectiva de análisis de los instrumentos de política es que el diseño y la aplicación de cualquier instrumento tienen sus propias consecuencias, incluso más allá de las esperadas por la política que les dio origen. Con el objetivo de complementar la descripción del enfoque analítico presentado con anterioridad, en la sección siguiente se exhibe un empleo del mismo en el análisis del Programa de Incentivos aplicado en Argentina; particularmente, se exploran las características del mismo de acuerdo a las taxonomías mencionadas y los efectos con base en la distinción de Lascoumes y Le Galès (2012). Nótese que a continuación se presenta un análisis elemental, sin ánimo de ser definitivo y exhaustivo en las interpretaciones.

#### ***La construcción de una descripción de la situación***

Según los objetivos declarados de la política, el Programa de Incentivos se creó para estimular a los docentes de universidades nacionales de gestión pública a realizar tareas de investigación, en un contexto en el cual se ubicó a las universidades como “destacados protagonistas en la investigación científica y en el desarrollo de nuevas tecnologías de productos y procesos” (Decreto N° 2427/93). Para alcanzar este propósito, el gobierno escogió un instrumento singular: un sistema de estímulos. A partir de sus rasgos específicos puede

advertirse la descripción de la situación que construyeron las autoridades gubernamentales al momento de diseñar el instrumento.

En cuanto a la clasificación de los instrumentos de política, como su denominación lo indica, el programa constituye un instrumento de incentivos. El supuesto implícito en este instrumento es que, para que los docentes universitarios realicen actividades de investigación, debe otorgárseles dinero. Desde el punto de vista de las capacidades estatales (McDonnell y Elmore, 1987), es un instrumento en el cual prima el empleo de los recursos financieros del Estado para alcanzar los objetivos de la política; en este caso el bien a producir por los destinatarios lo constituye la investigación o producción de conocimientos.

De modo que, según el diseño del programa, los docentes universitarios no realizan la suficiente cantidad de actividades de investigación por falta de estímulos, particularmente, de recursos económicos; de allí que, a través de la aplicación de este instrumento se busque modificar el comportamiento de los académicos ofreciéndoles una recompensa tangible, positiva (Schneider e Ingram, 1990). El Programa de Incentivos puede ser definido como la “zanchería” (Vedung, 2011) para que los docentes de universidades de gestión pública en Argentina lleven a cabo actividades de investigación; no obstante, el programa no distribuye sólo dinero, sino que asigna también un incentivo “en especie” (Vedung, 2011), específicamente, prestigio o estatus, mediante la asignación de una posición dentro de una escala jerárquica. ¿Por qué incorporar este recurso?

Se afirma que otro supuesto implícito en el diseño del programa fue que el recurso económico no sería suficiente para modificar el comportamiento; debía incorporarse también un recurso simbólico para que la investigación se integrara a las incumbencias del docente universitario, influyendo así en el desarrollo de la profesión académica. El elemento para lograr esta transformación fue la evaluación: el incentivo económico y la categoría equivalente

de investigación (CEI) se otorgarían luego de que el docente atravesara un proceso de evaluación de su trayectoria académica. En este sentido, el Programa de Incentivos implicó la incorporación de un segmento de la comunidad universitaria a los mecanismos de asignación de prestigio de la ciencia, basado fundamentalmente en la producción y publicación de resultados científicos.

La evaluación es entendida aquí según la concepción de Camou (2007). Este autor analiza la relación entre el Estado y la universidad en Argentina y explicita la misma en el contexto de la interfase conflictiva de los “juegos” de la evaluación. Entiende las políticas de evaluación universitaria como políticas de regulación, es decir, políticas que suponen un ejercicio de poder para que alguien haga algo que no le gusta demasiado; para ello la autoridad utiliza premios o castigos. En este sentido, el programa aquí analizado constituye un tipo de instrumento de incentivos pero que contiene un elemento de regulación, en este caso, de regulación de la profesión académica.

En Argentina, previa implementación del programa, la actividad de un profesor universitario se basaba fundamentalmente en la labor docente orientada a la formación de profesionales para profesiones no académicas; los académicos no competían por la asignación de prestigio basado en la realización de actividades como publicar artículos en revistas, formar recursos humanos en el posgrado u obtener un doctorado, ni éste constituía un criterio de estratificación aceptado por los pares (Vaccarezza, 2000). El Programa de Incentivos favoreció la construcción de una noción de prestigio académico vinculada a la investigación realizada en la universidad; abrió un espacio universitario para la producción y reproducción de estatus académico, fomentando la competencia, la definición de estrategias y la búsqueda/obtención de espacios de inserción laboral por parte de los docentes-investigadores, de acuerdo al prestigio académico en sentido “moderno”, es decir,

vinculado a la realización de actividades de investigación o producción de conocimientos.

Este mismo sentido se advierte en los aportes del trabajo pionero de Carullo y Vaccarezza (1997), quienes tempranamente afirmaron que el programa introdujo elementos claves que redefinieron, en el conjunto del medio académico, nuevos criterios de valoración: en particular, generó una identidad institucional a la investigación introduciendo el concepto de “docente-investigador”. Este término implantó una modificación sustancial en la estructura social académica: no se trata de docentes que hacen investigación, sino de investigadores universitarios de pleno derecho; ya no se trata de investigadores de otra organización que enseñan en la universidad, sino de investigadores de la misma universidad.

#### *La problematización de la situación*

El programa constituye un instrumento que, para alcanzar los fines políticos fijados, distribuye dinero y prestigio académico. Sin embargo, el gobierno podría haber utilizado otros instrumentos de política. ¿Qué es lo que hace que un funcionario escoja un instrumento en vez de otro? Como fue mencionado, según McDonnell y Elmore (1987) existen dos factores que afectan la elección de los instrumentos: la manera en que el problema ha sido definido, y los recursos y los condicionamientos que posee el tomador de decisiones. La manera en que las autoridades gubernamentales argentinas definieron el problema a “resolver” y los condicionamientos del contexto económico local se desprenden del diseño que adoptó el instrumento. De este modo, se afirma que las autoridades fueron guiadas por cuatro supuestos:

- un aumento del salario del docente universitario no conducirá necesariamente a un aumento de las actividades de investigación;
- los docentes universitarios que investigan deben ser motivados no sólo con

dinero, sino también con un elemento simbólico;

- si los recursos se otorgan a las universidades se corre el riesgo de que éstas lo empleen para fines que difieran de aquéllos definidos por el programa;
- el contexto de crisis fiscal y exigencia de reducción del gasto público impide la distribución de recursos para todos: sólo puede ser para unos pocos docentes, en particular, para los que muestren mejores desempeños.

En primer lugar, según el diagnóstico del gobierno —mencionado en los considerandos del decreto (Decreto N° 2427/93)— hacia 1993 la mayoría de los profesores (85 por ciento) de las universidades de gestión pública no realizaba tareas de investigación, sólo se dedicaban a la actividad de enseñanza; incluso aquéllos que contaban con una dedicación exclusiva a la universidad, es decir, aquéllos que por estatuto debían dedicar tiempo a la generación de nuevos conocimientos. Al entregar un plus salarial luego de un proceso de evaluación, el gobierno se aseguraba de “premiar” sólo a los indicados. En este sentido, la concepción que subyace es que un aumento del salario del docente universitario no conduciría necesariamente a un aumento de las actividades de investigación en la universidad.

En segundo lugar, si bien el gobierno reconoció que el incentivo económico implicaría “una mejora del salario docente” (Decreto N° 2427/93), el dinero fue una de las herramientas centrales del programa, pero no la única: los docentes universitarios que investigaban debían ser incentivados también con un elemento simbólico, específicamente con estatus o prestigio académico. Un hecho que podría dar cuenta de lo acertado del supuesto de las autoridades gubernamentales es la brecha que existe entre los que cobran el incentivo y los que no: en 2010, 40 por ciento de los miembros del programa no cobró el incentivo (SPU, 2011), es decir, que el monto económico no fue el único estímulo.

En tercer lugar, la transferencia de recursos se otorgó directamente al docente, poniendo de manifiesto la desconfianza hacia las instituciones. Una opción para lograr el propósito de aumentar las actividades de investigación podría haber sido otorgar financiamiento a las instituciones para que ellas mismas estimularan la producción de nuevo conocimiento entre sus docentes; no obstante, la tradicional preponderancia de las actividades de enseñanza por sobre las de investigación, y la escasez de recursos económicos que sufrían algunas instituciones universitarias debido a diversos problemas (administrativos, edilicios, bibliográficos, tecnológicos), cubrían con un manto de duda el potencial uso de dichos recursos para estimular la investigación.

En cuarto lugar, el contexto de crisis fiscal limitó la elección de instrumentos. Otra opción podría haber sido un aumento del salario, otorgar financiamiento para la consecución de proyectos de investigación, mejora de infraestructura o compra de equipos; sin embargo, el Programa de Incentivos conllevo una percepción del problema a nivel del individuo y no de las condiciones materiales en las cuales trabajaba el docente o investigador universitario. De hecho, el empleo de los recursos económicos provenientes del programa no debe destinarse necesariamente a cuestiones vinculadas a la actividad de investigación, sino que queda a criterio del docente-investigador su uso.

### *Los efectos de inercia*

A pesar de la resistencia generada durante los primeros años por los sindicatos, de los resultados de investigaciones académicas que subrayan los efectos “perversos” que ha tenido el programa (Araujo, 2003), de los cambios del contexto político y económico —sobre todo luego de la crisis argentina del año 2001—, el programa continúa vigente. Más aún, a pesar de la brusca caída del valor de los ingresos que representa el incentivo económico asociado al programa (Sarthou, 2014), en las últimas

convocatorias el número de postulantes para obtener, mantener o ascender de categoría ha ido en aumento. Lo anterior se explica porque el Programa de Incentivos ha creado un efecto inercial que se sustenta en la capacidad del instrumento de integrar los intereses en conflicto de los actores-empleadores del mismo. La estructura del instrumento ha logrado condensar el interés de sus tres actores clave: el gobierno, las universidades y los académicos.

Para las autoridades gubernamentales, es decir, para la SPU, el Programa de Incentivos representa un instrumento que se destaca por un bajo costo presupuestario y administrativo (Schneider e Ingram, 1990). Por un lado, si bien constituye el programa que mayores recursos involucra de la partida presupuestaria referida a recursos adicionales destinados desde la SPU a las universidades de gestión pública —en 2009 representó 25 por ciento del total de dicha partida (Suasnábar y Rovelli, 2012)— los fondos destinados al mismo se han mantenido constantes a precios corrientes, por lo que han descendido en términos relativos: mientras en 2004 la participación del programa en el presupuesto total universitario fue de 3.08 por ciento, en 2010 fue de un 0.81 por ciento (Marquina, 2012).

Por otro lado, desde los inicios del programa la implementación del mismo es llevada a cabo por las propias universidades, con lo cual desde la SPU el costo de implementar el programa es muy bajo en relación a la cantidad de instituciones y docentes que involucra. Las secretarías de ciencia y tecnología, o dependencias similares, son las que difunden la apertura del llamado a la categorización, informan sobre las características del proceso a las respectivas unidades académicas, reciben las solicitudes de ingreso y, lo más relevante, se encargan de organizar y llevar a cabo todo el proceso de evaluación, tanto a nivel individual como, periódicamente, a nivel de proyectos de investigación.

Para las universidades, el Programa de Incentivos ha tenido un doble efecto: por un

lado, constituye una fuente de recursos económicos: indirectamente, a través del programa las universidades acceden a una “paga-extra” para una porción de su cuerpo docente; por otro lado, representa una fuente de “prestigio académico”, pues el desempeño de cada universidad en el Programa de Incentivos, medido por la cantidad de categorizados, comenzó a ser utilizado como parámetro para la comparación de capacidades en investigación entre las instituciones. De esta manera, el Programa de Incentivos no sólo incide a nivel de los individuos (investigadores, docentes) sino también, indirectamente, en el conjunto de las instituciones de educación superior, ya que distribuye entre ellas recursos económicos y prestigio académico.

Por otra parte, desde el punto de vista institucional, la implementación del Programa de Incentivos tuvo como efecto el haber generado herramientas de gestión de las actividades de investigación. Las secretarías de ciencia y técnica, o las oficinas de investigación de cada casa de estudio encargadas de implementar el programa, comenzaron a producir toda una serie de información, datos e indicadores sobre las actividades realizadas por un segmento de su cuerpo docente. En particular, la CEI comenzó a ser considerada, paulatinamente, un requisito orientador y ordenador de los sistemas de gestión de la investigación dentro de las universidades nacionales y entre las mismas: por ejemplo, varias casas de estudio incorporan a la definición de “investigador formado y activo” la pertenencia a las categorías superiores del programa (I, II y III); otras poseen líneas de subsidios específicos para los participantes del mismo; y otras más contemplan la posesión de una categoría alta como requisito para conformar comités de evaluación o para la dirección de recursos humanos. Lo mismo ha ocurrido con el conjunto de proyectos acreditados por el programa; el mismo se ha convertido en una forma de organizar la investigación en las universidades bajo un sistema de supervisión periódica,

mediante la implementación de procedimientos de formulación, evaluación y gestión.

De esta manera, con el tiempo, dado el aumento constante de participantes en el programa —tanto en términos de individuos como de instituciones— se ha consolidado como un sistema estandarizado de estratificación de los académicos de las universidades de gestión pública en Argentina de acuerdo a su labor como docente e investigador. Hasta la creación del Programa de Incentivos, la figura del investigador en las universidades hacía referencia a dos situaciones: al personal de otro organismo del complejo de ciencia y tecnología, o a un docente con dedicación exclusiva. Sin embargo, no existía, en general, un control sistemático del cumplimiento de la función ni una definición común sobre dicha función; de hecho, el establecimiento del programa obligó a explicitar las relaciones y características propias del rol de investigador universitario, y a desplegar un aparato administrativo y legal que lo identificara (Carullo y Vaccarezza, 1997).

A nivel de los individuos, el primer efecto fue el incremento de los ingresos de aquellos docentes-investigadores que reunían los requisitos para cobrar el incentivo económico. Dicho monto significó, entre 1994 y 1998, una proporción importante en relación al salario docente, y en algunas categorías llegó a representar hasta un 100 por ciento del mismo. No obstante, otra consecuencia significativa, y que influyó en todos los participantes del programa, fue de carácter simbólico: se creó una “comunidad de docentes-investigadores” con un sentido de pertenencia universitaria. Previo a la aplicación del programa, los únicos considerados investigadores o científicos en el país eran los empleados por organismos de ciencia y tecnología —como el CONICET— o quienes trabajaban en las grandes universidades argentinas de gestión pública, pero cuya dependencia institucional era compartida con otros organismos; generalmente estos investigadores dictaban pocas horas de

clase, y la mayor dedicación era hacia las actividades de investigación en función de los requerimientos del organismo externo, y no de la propia universidad (Vaccarezza, 2000). A partir de la aplicación del Programa de Incentivos, se erigió un segmento de docentes universitarios que hacían, o que comenzaron a realizar, tareas de investigación en función de una política emanada desde el gobierno nacional hacia los académicos.

## COMENTARIOS DE CIERRE

A través de las páginas anteriores se ha realizado un recorrido por algunos elementos conceptuales de la perspectiva analítica referida a los instrumentos de política pública, buscando fundamentar la posibilidad de comprender, a través de esta lente, qué tipo de atributos presentan los sistemas de pago al mérito dirigidos hacia los académicos y cuáles efectos pueden generar, más allá de aquéllos esperados por la política.

En el sector de política de la educación superior, desde mediados de 1980 varios gobiernos desarrollaron programas similares de sistemas de estímulo o pagos al mérito, razón por la cual pueden encontrarse diversos trabajos académicos que exploraron las características y efectos de los mismos en cada realidad nacional. En Argentina, han transcurrido dos décadas desde la creación del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales, y existen varias investigaciones que han estudiado sus efectos; no obstante, ninguna de ellas ha hecho hincapié en los efectos de la elección de este tipo de instrumentos, más allá de aquéllos declarados por la ley que dio origen al mismo. De allí que, en este trabajo se haya buscado complementar la presentación de la perspectiva teórica sobre los instrumentos de política con un análisis elemental de un tipo de instrumentos relevante para el campo de conocimientos y de acción de la educación superior, como lo son los sistemas de pago al mérito.

Mediante el empleo de las taxonomías mencionadas, y utilizando el enfoque de Lascoumes y Le Galès (2007), se identificaron tres efectos específicos del sistema implementado en Argentina: en primer lugar, a partir de los rasgos específicos del instrumento se advirtió la descripción de la realidad que construyeron las autoridades gubernamentales al momento del diseño del mismo. Se demostró que el programa no sólo incorpora una paga de acuerdo al desempeño del beneficiario, sino que, además, contiene un elemento “en especie” representado por la asignación de una categoría dentro de una escala jerárquica de posiciones vinculada a cierto prestigio o estatus académico.

De allí que se destaque la presencia del elemento simbólico en el esquema específico del programa aplicado en Argentina, y se subraye la necesidad de contemplar en los análisis del mismo no sólo el impacto económico, sino también el simbólico. Los efectos en este sentido han sido la modificación de los procesos de reconocimiento académico y la constitución —a partir de la definición de criterios de evaluación— de una suerte de “ideal” de académico: el “docente-investigador”. Con base en esta afirmación, la implementación del Programa de Incentivos tuvo sus propias consecuencias, de modo que sus efectos no fueron sólo materiales —incrementar los ingresos del docente-investigador— sino también simbólicos: incidir en la profesión académica alentando la realización de nuevas actividades.

En segundo lugar, también a partir de las características que adquirió el instrumento se interpretó la manera en que las autoridades definieron el problema. Se afirmó que quienes tomaron la decisión de implementar esta iniciativa fueron guiados por un conjunto de supuestos que influyeron en el diseño de la misma; por ello, el Programa de Incentivos significó la distribución de un plus salarial previa evaluación del docente, la concesión de prestigio por medio de la asignación de una categoría vinculada a la trayectoria académica

del postulante, y el otorgamiento de recursos económicos a nivel individual, y no a nivel institucional, y sólo para un segmento selecto del cuerpo docente. Esta manera de definir el problema no ha sido cuestionada por medio de transformaciones del instrumento o de la política, situación que puede arrojar luz sobre la continuidad en la aplicación del mismo.

En tercer lugar, el Programa de Incentivos creó un efecto inercial: la estructura del instrumento logró condensar el interés de sus tres actores clave: el gobierno, las universidades y los académicos. Para las autoridades gubernamentales, el programa representa un instrumento que se destaca por un bajo costo presupuestario y administrativo. Para las universidades representa, por un lado, una fuente de recursos económicos y de prestigio académico y, por otro, una fuente de herramientas de gestión de las actividades de investigación en la institución. Para los

docentes-investigadores el programa constituye un aumento en sus ingresos económicos pero, fundamentalmente, representa una posición vinculada a cierto prestigio por realizar tareas de docencia e investigación en la universidad; una carta de presentación frente a espacios e instancias estrictamente universitarias.

Hasta aquí, este escrito ha expuesto las posibilidades que representa el empleo de una perspectiva analítica centrada en los instrumentos de política en el análisis de una política específica del sector de la educación superior, como lo son los sistemas de pago al mérito. Se afirma que, en principio, si algo prueba este abordaje es que puede contribuir a comprender algunos aspectos claves de la interacción conflictiva entre el Estado, a través de las políticas de estímulo, y los actores del ámbito universitario, ya sea las instituciones o los académicos.

## REFERENCIAS

- AGUILAR Villanueva, Luis (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- ARAUJO, Sonia (2003), *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen.
- CAMOU, Antonio (2007), “Los juegos de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad”, en Antonio Camou, Pedro Kotsch y Marcelo Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, pp. 29-68.
- CARULLO, Juan Carlos y Leonardo Vacarreza (1997), “El incentivo a la investigación universitaria como instrumento de promoción y gestión de la I+D”, *Redes*, vol. IV, núm. 10, pp. 155-178.
- CHIROLEU, Adriana y Osvaldo Iazzeta (2005), “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Eduardo Rinesi, Germán Soprano y Claudio Suasnábar (comps.), *Universidad, reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS, pp. 15-38.
- FERNÁNDEZ Berdaguer, Leticia y Leonardo Vacarreza (1996), “Estructura social y conflicto en la comunidad científica universitaria: la aplicación del programa de incentivos para docentes investigadores en las universidades argentinas”, en Mario Albornoz, Pablo Kreimer y Eduardo Glavich (eds.), *Ciencia y sociedad en América Latina*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 250-264.
- GALAZ-Fontes, Jesús Francisco y Manuel Gil Antón (2013), “The Impact of Merit-pay Systems on the Work and Attitudes of Mexican Academics”, *Higher Education*, vol. 66, núm. 3, pp. 357-374.
- GARCÍA de Fanelli, Ana (2005), *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamientos frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Gobierno de Argentina-Poder Ejecutivo Nacional (1993), “Creación del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de Universidades Nacionales”, Decreto 2427/93, Buenos Aires, 19 de noviembre de 1993.
- Gobierno de Argentina-Ministerio de Educación-Secretaría de Políticas Universitarias (2011), *Anuario de Estadísticas Universitarias 2011*, Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- HOOD, Christopher (1983), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.

- HOWLETT, Michael (2005), "What is a Policy Instrument? Tools, mixes, and implementation styles", en Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett (eds.), *Designing Government: From instruments to governance*, Montreal, McGill-Queen's Press-MQUP, pp. 31-50.
- JAIME, Fernando, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya (eds.) (2013), *Introducción al análisis de las políticas públicas*, Florencia Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- LASCOUMES, Pierre y Patrick Le Galès (2007), "Introduction: Understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation", *Governance*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-21, en: [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/Atelier\\_Politiques\\_Publiques/PP%20legales-Lascoumes.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/Atelier_Politiques_Publiques/PP%20legales-Lascoumes.pdf) (consulta: 1 de septiembre de 2010).
- LASCOUMES, Pierre y Patrick Le Galès (2012), "A ação pública abordada pelos seus instrumentos", *Revista Pós Ciências Sociais*, vol. 9, núm. 18, pp. 19-44, en: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/1331/1048> (consulta: 4 de abril de 2012).
- LINDER, Stephen H. y B. Guy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 1, pp. 5-34.
- LOWI, Theodore (1964), "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory", *World Politics*, vol. 16, núm. 4, pp. 677-715, en: [www.jstor.org/stable/pdfplus/2009452.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=t](http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2009452.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=t) (consulta: 8 de febrero de 2014).
- LOWI, Theodore (1972), "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, pp. 289-310, en: [http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi\\_1972PAR.pdf](http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf) (consulta: 8 de febrero de 2014).
- MARQUINA, Mónica (2012), "¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del financiamiento", en Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 75-92.
- MCDONNELL, Lorraine M. y Richard F. Elmore (1987), *Alternative Policy Instrument*, Santa Mónica, Center for Policy Research in Education, The Rand Corp.
- MENY, Yves y Jean Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, México, Ariel.
- ORDORIKA, Imanol y Mina Navarro (2006), "Investigación académica y políticas públicas en la educación superior: el caso mexicano de pago por méritos", *Revista del CEDESCP*, vol. 1, núm. 1, pp. 53-72, en: <http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/iordorika/Revisa%20del%20Cedesp.pdf> (consulta: 5 de octubre de 2013).
- PALACIOS, Cristina, Celina Curti y Adrián Alonso (1996), "El programa de incentivos a tres años de su creación", *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*, año III, núm. 7, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, pp. 3-8.
- PRATI, Marcelo (2003), *El programa de incentivos a los docentes investigadores: formulación, implementación e impacto*, Tesis de Maestría, Buenos Aires, FLACSO.
- SALAMON, Lester (ed.) (2002), *The Tools of Government: A guide to the new governance*, Oxford, Oxford University Press.
- SARTHOU, Nerina (2013), "Los sistemas de evaluación de la investigación y la universidad en América Latina: ¿distintos sistemas para un mismo fin?", *Revista Gestión Universitaria*, vol. 6 núm. 1, en: [http://www.gestuniv.com.ar/gu\\_16/v6n1a1.htm](http://www.gestuniv.com.ar/gu_16/v6n1a1.htm) (consulta: 12 de marzo de 2014).
- SARTHOU, Nerina (2014), "Entendiendo la política pública a través de sus instrumentos: el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 22, núm 14, pp. 71-102.
- SCHNEIDER, Anne y Helen Ingram (1990), "Behavioral Assumptions of Policy Tools", *The Journal of Politics*, vol. 52, núm. 2, pp. 510-529, en: <http://academic.udayton.edu/grantneeley/Morality%20Policy/schneider%20and%20ingram%201990.pdf> (consulta: 5 de febrero de 2014).
- SEOANE, Viviana (1999), "Organización académica, valores y creencias: las representaciones docentes sobre la universidad desde el campo disciplinar de pertenencia", en Guillermina Tiramonti, Claudio Suasnábar y Viviana Seoane (comps.), *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Serie Estudios e Investigaciones, vol. 38, pp. 67-90.
- SOUZA, Celina (2006), "Políticas públicas: uma revisão da literatura", *Sociologias*, vol. 8, núm. 16, pp. 20-45, en: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> (consulta: 5 de febrero de 2014).
- SUASNÁBAR, Claudio y Laura Rovelli (2012), "Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente", en Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, Los Polvorines, UNGS, pp. 49-74.
- TIRAMONTI, Guillermina (1999), "Los cambios en la universidad: una modernización diferenciadora", en Guillermina Tiramonti, Claudio Suasnábar y Viviana Seoane (comps.),

- Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Serie Estudios e Investigaciones, vol. 38, pp. 9-46.
- VACCAREZZA, Leonardo (2000), “Las estrategias de desempeño de la profesión académica. Ciencia periférica y sustentabilidad del rol de investigador universitario”, *Redes*, vol. 7, núm. 15, pp. 15-43.
- VEDUNG, Evert (2011), “Policy Instruments: Typologies and theories”, en Marie Bemelmans-Vidéc, Ray Rist y Evert Vedung (ed.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, Transaction Books, pp. 21-58.