

## Capítulo II

# Un sistema de evaluación homogéneo para un espacio universitario heterogéneo

## *Estructura del PROINCE y características de la categorización 2016-2018<sup>1</sup>*

*Fabiana Bekerman*

En América Latina, se adoptó un modelo universitario de tipo napoleónico, caracterizado por su carácter profesionalista, donde la función principal de la universidad era la formación de cuadros técnicos y profesionales para desempeñarse en profesiones liberales, en la industria o en el Estado. A diferencia del modelo humboldteano, originado en Alemania y luego expandido hacia EEUU, donde la universidad es concebida como generadora y no sólo reproductora de conocimiento, la investigación es impulsada con más intensidad que la docencia.

En trabajos previos (Bekerman, 2018a) hemos mencionado que, en Argentina, la institucionalización de la investigación científica comenzó a mediados del siglo XIX con la creación de los primeros institutos estatales (el Servicio Meteorológico Nacional en 1872, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Nacional en 1879). Luego, a principios del siglo XX, en el seno de las universidades, sobre todo en las más grandes, se gestaron grupos de investigación sistemáticos y reconocidos y, en el ámbito extrauniversitario, hubo una expansión de Museos, Observatorios y Laboratorios técnicos en empresas públicas. Pero fue durante las décadas de 1950 y 1960 cuando se establecieron la mayoría de las instituciones destinadas a diseñar, promover y ejecutar el desarrollo científico y tecnológico del país, tales como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), entre otras. Con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científica y Técnicas (CONICET) en 1958 se inauguró el primer organismo dedicado exclusivamente a la investigación con presupuesto propio. En simultáneo, en las universidades, entre 1955 y 1966, fue el periodo donde se forjaron las bases materiales e institucionales para la profesionalización de la investigación como actividad especializada (sobre todo en el ámbito de la Facultad de Ciencias Exactas

<sup>1</sup> Este capítulo recupera algunos elementos publicados previamente en Revista Horizontes Sociológicos N°10, Año 6, Julio-diciembre, 2018, bajo el título “El Programa de Incentivos a los docentes-investigadores “puertas adentro”, pp.115-137. Disponible en: <http://aass.org.elserver.com/ojs/index.php/hs/issue/view/11/showToc>.

de la Universidad de Buenos Aires). El surgimiento del conjunto de instituciones científicas y tecnológicas, además de la extensión en la UBA y en varias universidades del régimen de dedicación exclusiva (o full-time), significó un cambio en la concepción de la investigación científica que pasó de ser una vocación a una profesión (Prego y Vallejos, 2010).

Sin embargo, fue recién en la década del ochenta cuando surgieron en las universidades lo que Vasen (2013) denomina “políticas científicas institucionales”, con la creación de Secretarías de Ciencia y Técnica y Programas de subsidios en algunas de ellas, cuyos destinatarios fueron los investigadores de las propias universidades. A pesar de estos esfuerzos que se han hecho a lo largo de la historia para desarrollar la investigación, algunos datos indican que aún hoy el conjunto del sistema universitario tiene una fuerte deuda con esta actividad: según los últimos datos disponibles, tan solo el 11% de los docentes universitarios tiene dedicación exclusiva (SPU, 2015) y apenas el 18% de los docentes recientemente categorizados en el PROINCE detentan las categorías superiores (8% categoría I y 10% categoría II). (Comisión Nacional de Categorización-PROINCE-Datos provisorios, 2018).

El diagnóstico negativo en relación al desarrollo de la investigación en las universidades fue asumido como problemático por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) a inicios de la década del noventa a raíz de un relevamiento orientado a conocer la situación en la que se encontraba esta actividad. Esto, sumado a un contexto de fuerte crisis salarial en el sector, fueron las bases para pensar y darle forma a un programa que estimulase a los docentes que realizaran actividades de investigación. Así, en 1993 la SPU creó el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores (PROINCE) en las universidades públicas<sup>2</sup>, consistente en un plus salarial para los docentes universitarios que desarrollaran actividades de investigación.

Este programa contribuyó a profundizar un fuerte vínculo entre la evaluación (de la investigación y la docencia) y el financiamiento, característico de las reformas del sistema de educación superior iniciadas en la década del noventa. La bibliografía disponible muestra que el Programa impactó positivamente en el aumento y expansión de la investigación en la vida universitaria (Badano et al, 2005); contribuyendo a una descentralización de esta actividad que se expandió más allá de las fronteras del CONICET (Prati, 2003); generando cambios en la estructura de los proyectos de investigación y desarrollo en relación a la disminución de la participación de proyectos unipersonales; además, aumentó la formación de recursos humanos, las publicaciones y la difusión; creció el número de becarios y tesis por cada investigador formado y se incrementaron las tesis de posgrado aprobadas; entre otros efectos positivos (Araujo, 2003).

Sin embargo, varios autores han advertido, también, efectos negativos surgidos tras la implementación del Programa, tales como la expansión de prácticas fetichistas de la investigación basada en la tergiversación y simulación de los indicadores de publicaciones para cumplir con los objetivos cuantitativos exigidos por el programa; el debilitamiento de la docencia dado el peso que el programa otorga a la

<sup>2</sup> Decreto N° 2427 del PEN en noviembre de 1993.

investigación; el surgimiento de una competencia desigual entre investigadores de CONICET dedicados a la investigación y docentes dedicados típicamente a la actividad docente; la falta de compromiso con las actividades de investigación motivadas por el incentivo más que por un interés genuino en investigar; la promoción de las publicaciones en revistas internacionales en detrimento de las nacionales; la ausencia de parámetros para medir los efectos del programa en la calidad de la investigación; el surgimiento de la competencia y defensa de intereses corporativos entre pares, entre otros (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012; Gordon, 2013; Ridel, 2011; Araujo, 2003).

Otros estudios completan la lista de trabajos que han analizado los sistemas de evaluación de la calidad en las universidades y específicamente el PROINCE (Fernandez Berdaguer y Vaccarezza, 1996; Sarthou, 2013, 2014 y 2016; Sarthou y Araya, 2015; Carrizo, 2011), focalizando sus análisis en la normativa, el contexto de surgimiento, el desarrollo y la receptividad en la comunidad académica de este u otros programas. Sin embargo, ninguno indagó en profundidad u observó empíricamente la aplicación concreta de las instancias de evaluación y el funcionamiento del proceso mismo de categorización. Tampoco han sido analizados los criterios de evaluación aplicados en los comités evaluadores y cómo estos van contribuyendo a la conformación de una(s) cultura(s) evaluativa(s) en las universidades al tiempo que desconocemos cómo es percibido este proceso por los propios docentes-investigadores que desempeñan el rol de evaluadores en el marco del Programa.

Siendo esto último el objetivo principal del estudio que mostraremos en el presente libro, este capítulo desarrolla dos ejes principales. El primero, pone énfasis en un análisis histórico del surgimiento y estructura del PROINCE, la reglamentación y los cambios producidos desde sus inicios hasta la actualidad, la dinámica de funcionamiento de las comisiones regionales y de la gestión administrativa del programa, las instancias decisoras en relación a la definición de los requisitos y criterios de evaluación, etc. El segundo eje, concentra los esfuerzos en un análisis estructural, basado en la estadística descriptiva, para mostrar cómo ha sido la evolución de los/las docentes incentivados durante el largo periodo comprendido entre 1993 y 2013 (según los datos disponibles) y, específicamente, la distribución regional, institucional y disciplinar de los/las docentes resultante de la última categorización (2016-2018) que fue objeto de nuestro estudio.

## **1. Estructura y dinámica de funcionamiento del PROINCE desde sus inicios**

La creación del programa de incentivos se dio en el marco de un conjunto de reformas de la educación superior y su puesta en marcha convivió con otras herramientas, como el FOMECA (Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria) o la acreditación de posgrados y carreras de grado a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En la mayoría de las universidades podemos observar un “modelo estándar” de promoción de la investigación (Vasen, 2013) que se estructura en base a la creación de secretarías de ciencia y

tecnología dependientes del rectorado; un sistema de subsidios (para compra de equipos, insumos, gastos de viáticos para asistir a reuniones científicas y para la realización de eventos académicos, gastos de publicación de resultados y la contratación de servicios técnicos especializados); un sistema de becas (asignación de un estipendio para la realización de una investigación específica, usualmente asociada a estudios de posgrado, tanto para alumnos avanzados del grado como para estudiantes de posgrado); y, algunos programas específicos de cada universidad (por ejemplo, una carrera de investigación propia de la universidad).

Sin embargo, el PROINCE se ha constituido como el principal instrumento impulsado por las acciones gubernamentales en materia de política universitaria para estimular la investigación en las universidades públicas, y, efectivamente, desde su creación se ha propuesto incrementar las tareas de investigación y desarrollo a nivel nacional, reconvertir la planta docente en las universidades, fomentar la mayor dedicación de la actividad universitaria y la creación de grupos de investigación (Considerandos, Decreto N° 2427). Para cumplir estos objetivos el programa otorga un plus salarial a los docentes que participen en un proyecto de investigación acreditado, dicten cierto número de horas de clase y atraviesen un proceso de evaluación de sus antecedentes y su producción, denominado categorización, que es paralelo al sistema de concursos y que permite el acceso a una especie de escalafón adicional al de los cargos docentes, conformado por una jerarquía de cinco escalones, mencionada por la propia reglamentación como “categorías equivalentes de investigación (CEI)”, que van de la superior, que es la I, a la V. La superposición de la carrera docente (concursos públicos de antecedentes y oposición) y la evaluación de la investigación en el marco del PROINCE, dio lugar a la emergencia de un nuevo sector denominado “docentes-investigadores”.

Desde su creación hasta la actualidad el programa ha sufrido modificaciones en su normativa. Según Araujo (2003) se pueden identificar dos versiones del programa. Una, más optimista, caracterizada por la apertura y el énfasis en los premios como mecanismo para la promoción de la actividad investigadora; la segunda, a través de la sanción del primer Manual de Procedimientos, que restringe el acceso al programa y acentúa el régimen de penalizaciones. Algañaraz (2019) por su parte propone una periodización de esos cambios en base a cinco etapas coincidentes con resoluciones que fue tomando la autoridad de aplicación del programa.

En la primera etapa “de implementación”, el PROINCE estaba regido por el Decreto N° 2427/1993 que establecía cuatro categorías (A, B, C y D), siendo las dos primeras habilitantes para dirigir proyectos de investigación, así como para ser miembro de comisiones evaluadoras y de acreditación de los proyectos. Para los postulantes que pertenecían al CONICET proponía una categorización automática ofreciendo una tabla de equivalencias entre la categoría detenida en aquel organismo y la que otorgaba el PROINCE. La categorización de los/as docentes-investigadores se centralizó en las instalaciones del CIN, como se vio en el Capítulo I y tuvo un carácter nacional. Del Bello recuerda que las universidades recibían las solicitudes y armaban los expedientes para remitir a Buenos Aires donde eran evaluados mediante comisiones organizadas por área científica. *“Las comisiones funcionaron en el ámbito del CIN... eran épocas de mucha tensión entre el CIN y la SPU...”*

*entonces para mostrar ecuanimidad se operativizó así. Incluso yo me abstuve de pedir mi propia categorización para evitar conflictos de interés”* (Del Bello, Entrevista, 2019). Esta primera categorización suscitó conflictos surgidos por la falta de unificación de los criterios y/o por los reclamos de algunas universidades y, como consecuencia, la SPU convocó a una nueva comisión para discutir los casos problemáticos y analizar la aplicación de los criterios de evaluación.

El resultado de los aprendizajes de estos primeros años condujo a la etapa que Algañaraz denomina “de estandarización”, momento en el cual se dicta un Manual de Procedimientos (con la Resolución N°2307 de 1997) que buscaba ordenar los requisitos, criterios y condiciones de acceso a cada categoría. Una modificación importante de esta normativa fue la anulación de las categorías automáticas por equivalencias a los investigadores del CONICET; además, las cuatro categorías previas fueron reconvertidas en cinco (I, II, III, IV y V), siendo I la máxima. Se estableció, además, procesos diferenciales de evaluación según la categoría: para las I y II se creó una Comisión Nacional de Categorización (CNC) que funcionaba en el ámbito del CIN, integrada por 7 rectores titulares y 7 suplentes con representación de las regiones, siguiendo la delimitación establecida en ese momento para los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior –CPRES– (Resolución MCyE N° 602/95); para evaluar las categorías III y IV se crearon Comisiones Regionales de Categorización (CRC), en cada una de las regiones previstas para los CPRES integradas por un representante de cada universidad de la región; y, finalmente, la categoría V fue evaluada por Comités locales conformados en cada institución. Otra modificación significativa fue la división de los criterios de evaluación en “requisitos cualitativos” (establecidos para cada categoría tales como límite de edad, tipo y antigüedad del cargo docente, trayectoria de investigación, etc.) y “condiciones cuantitativas” (volcadas en una Grilla de evaluación con puntajes para cada una de las unidades de evaluación y además un puntaje mínimo total para acceder a cada una de las categorías). Finalmente, el Manual de procedimientos establecía que la autoridad de aplicación del programa sería la SPU junto con la Secretaría de Ciencia y Tecnología, hasta 2007 cuando la contraparte pasó a ser la Secretaría de articulación científico-tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT).

La tercera etapa, “de flexibilización”, se inicia con un nuevo Manual de Procedimientos lanzado por Resolución N°811 de 2003, que modificó la composición de la Comisión Nacional de Categorización (CNC) y las Comisiones Regionales de Categorización (CRC) y se especificaron sus funciones. La CNC pasó a estar integrada por los presidentes de cada una de las comisiones regionales, 2 representantes de la SPU y 2 de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que debían ser “personalidades de reconocida capacidad científica y académica”. La composición de las CRC se modificó pasando a conformarse por los representantes de cada regional en la CNC, 2 representantes de la CNC que no pertenezcan a la misma región ni a la CNC y 2 representantes de la SPU. Además, las universidades de cada región designarían una de ellas como sede de la CRC y a los representantes regionales en las CRC. Esta resolución, además, estableció cambios en los requisitos cualitativos de acceso a las categorías que tendieron a una

mayor flexibilización: se abrieron las posibilidades para diversos tipos de cargos docentes, se eliminó la restricción etaria, entre otros.

En 2008 se volvió a modificar el Manual de Procedimientos (Resolución N°1879) dando origen a la cuarta etapa, “de jerarquización”, donde nuevamente se flexibilizaron las condiciones cualitativas favoreciendo el acceso a investigadores jóvenes, sobre todo para la categoría V. Contrariamente, para las categorías I y II se endurecieron los requisitos mínimos de acceso. En cuanto a las condiciones cuantitativas, aumentó el puntaje total mínimo requerido para acceder a las categorías I, II y III; la categoría IV mantuvo su puntaje y la V se desdobló entre quienes ingresaban por primera vez (se les exigía 100 puntos mínimos) y quienes permanecían en esa categoría (150 puntos).

La quinta etapa, “de consolidación”, comenzó con una nueva versión del Manual de Procedimientos dictado por Resolución N°1543 de 2014, que incorporó varias modificaciones importantes. Se incluyeron como proyectos acreditados los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social del MINCyT (PDTS) que se sumaron a aquellos acreditados por las universidades nacionales, la ANPCyT y el CONICET. Se modificaron los criterios cualitativos para las categorías V (habilitando la posibilidad de ingresar con la participación en un proyecto de investigación, la posesión de una beca o ser estudiante de posgrado mientras que para permanecer el requisito era la participación durante 1 año mínimo en un proyecto o la aprobación de una tesis de maestría o doctorado), para las categorías II y I se igualó la dirección a la co-dirección de tesis de maestría o doctorado y se incorporó la posibilidad de reemplazar ese requisito por una labor continuada en la formación de recursos humanos durante un mínimo de 8 o 12 años, según categoría I o II respectivamente; además, se eliminó la exigencia previa de una jerarquía superior a la de ayudante de primera en los cargos docentes detentados para acceder a estas categorías. Se estableció que los docentes categoría I que hayan mantenido ese escalafón durante dos categorizaciones consecutivas mantendrían esa categoría hasta su desvinculación del programa. En relación a los requisitos cuantitativos, aumentó el puntaje mínimo exigido para acceder a la categoría I y se eliminaron los 100 puntos exigidos para la categoría V ingresantes.

Finalmente, la sexta y última etapa, denominada “de universalización”, se inició con el Decreto N°1153 de 2015 a partir del cual el proceso de categorización se extendió a todos los docentes universitarios del país, incluidos aquellos que se desempeñan en el ámbito privado (universidades privadas, instituciones universitarias de las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio de Defensa e instituciones universitarias de las Fuerzas Policiales y de Seguridad dependientes del Ministerio de Seguridad), aunque esto es independiente de la política de incentivos (pago efectivo del plus salarial) que abarca exclusivamente a las universidades de gestión pública.

A pesar de todas estas modificaciones, la dinámica general de funcionamiento del programa y las instancias decisorias han mantenido una organización de tipo jerárquica que ha permanecido más o menos estable. Según el último Manual de Procedimientos (Resolución N°1543/14) asume una estructura con tres niveles (Gráfico 1). El nivel de mayor jerarquía en la gestión del proceso de categorización

corresponde a la Comisión Nacional de Categorización (CNC), dependiente del Ministerio de Educación, conformada por miembros de las CRC, de la SPU y de la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica (SACT) como mencionamos anteriormente y coordinada por un presidente rentado. Las principales funciones de la CNC son: definición de criterios homogéneos de categorización; asesoramiento y supervisión de la aplicación de esas pautas; resolución de los recursos de apelación que se presenten contra las resoluciones de las CRC (Art. 13). La normativa establece que la CNC estará asesorada por una Comisión integrada por 9 miembros, sin embargo, en los hechos esta comisión nunca se conformó. La CNC y el CIN constituyen espacios de disputa en la definición de los criterios de evaluación y sus vínculos revelan tensiones. Un entrevistado sostenía: “... *qué tiene que hacer el CIN con una propuesta en la CNC, el manual de procedimientos establece que la autoridad de aplicación tiene una comisión asesora (... ) y el CIN nunca designó (... ) Es que nunca se interesó por el programa (... ) que se dejen de joder, que nombren a sus representantes...*” (Entrevista C-2, Comisión Regional C, 22/02/17). Por el contrario, un miembro de una Comisión Regional de Categorización durante una charla con los evaluadores decía que “*precisamente el ámbito apropiado para debatir sobre el PROINCE es la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte del CIN*” (Notas de observación, Comisión Regional D, 22/11/16). En el capítulo I se abordó en profundidad el rol que el CIN ha ejercido en la definición y orientación del PROINCE y pudimos observar el peso de los rectores no sólo en el diseño y planificación de los inicios del programa sino, además, en las sucesivas modificaciones que fue experimentando.

Siguiendo la estructura del programa, el segundo nivel decisorio corresponde a las Comisiones Regionales de Categorización (CRC), cuyo presidente en cada una de ellas es elegido por los representantes de las universidades que integran la regional y generalmente este rol es ocupado por el secretario de Ciencia y Técnica de la universidad anfitriona, que organiza el proceso de categorización. Las regionales se dividen en 7 según la distribución de los CPRES (Resolución MCyE N°602/95)<sup>3</sup>: Metropolitana, Bonaerense, Centro Este, Centro Oeste, Noreste, Noroeste y Sur. Cada CRC evalúa las postulaciones de un conjunto de universidades que corresponden a su área geográfica (Ver Mapa 1). Entre las funciones de las CRC están la coordinación de la categorización atendiendo y resolviendo todas las contingencias referentes a ese proceso; la conformación de los comités de evaluadores y la asignación de las categorías propuestas por los comités evaluadores y la resolución de los recursos de reconsideración que se interpongan contra la categoría dispuesta (Art.16).

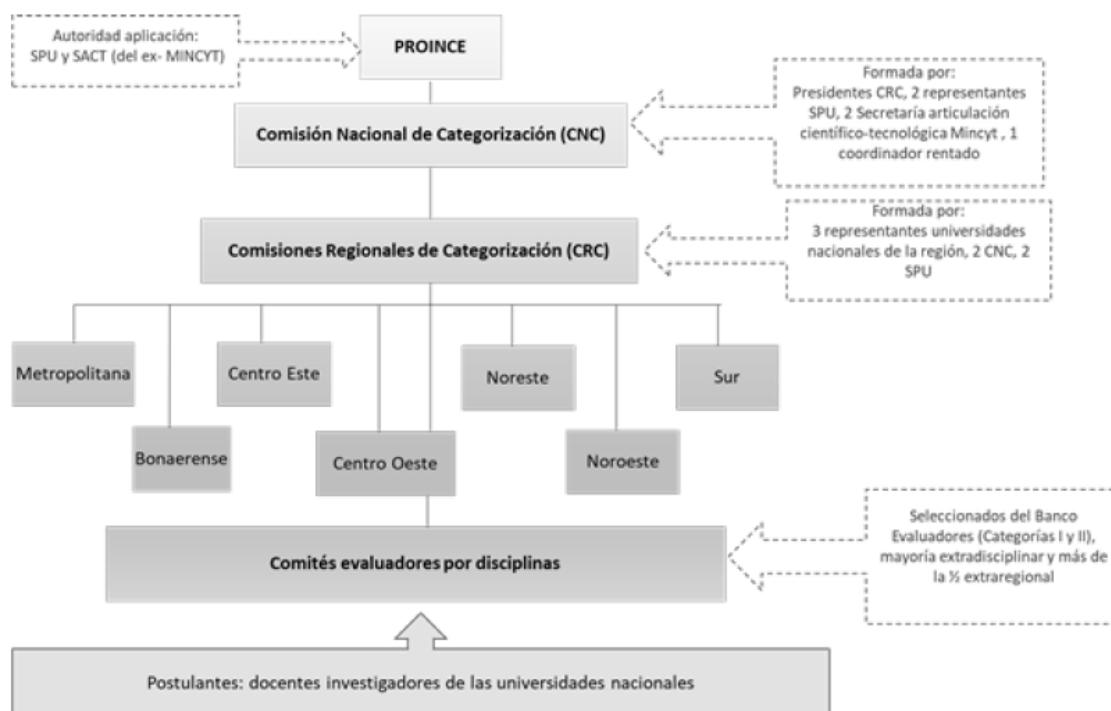
Finalmente, la estructura de funcionamiento se completa con los Comités Evaluadores (CE), integrados por docentes investigadores categorías I y II (seleccionados del Banco de Evaluadores) que son conformados por las CRC, tantos como sean necesarios en función de la cantidad de postulaciones a evaluar y atendiendo a dos criterios básicos: la composición multidisciplinar (la normativa establece

<sup>3</sup> En el año 2016 hubo una modificación del ámbito geográfico de los CPRES por Resolución N°280/2016 del Ministerio de Educación y Deportes, pero la última categorización no incorporó este cambio.

una mayoría disciplinar y una minoría extra disciplinar) y regional (más de la mitad de sus miembros deben ser externos a la región).

La dinámica del proceso de categorización (Art. 17) (Gráfico 2) comienza con la apertura de la convocatoria y la presentación de las postulaciones en las universidades del país. Los propios postulantes son quienes seleccionan la disciplina en la cual quieren ser evaluados y la categoría a la cual aspiran, ya sea manteniéndose o promoviendo su situación actual. Cada universidad inicia la evaluación de los docentes que solicitan la categoría V ingresantes verificando quiénes cumplen con las condiciones cualitativas establecidas en el Manual (participar o haber participado en un proyecto de investigación o PDTs, o, contar con una beca de investigación en una entidad reconocida, o, ser graduado o alumno regular de una carrera de Maestría o Doctorado acreditada). Las universidades remiten esta nómina a la CRC quien dicta la resolución de asignación sin la participación de un comité evaluador y, simultáneamente, envía la totalidad de las postulaciones para las diferentes categorías desde la V permanencia (aquellos docentes que aspiran a permanecer en esa categoría) hasta la I. Las CRC conforman los Comités Evaluadores por áreas de conocimiento que estarán integrados como mínimo por 3 personas (mayoría disciplinar y minoría extra disciplinar). Los comités realizarán la evaluación y propondrán a la CRC una categoría que corresponda a cada aspirante según sus antecedentes, los requisitos cualitativos y las condiciones cuantitativas. La CRC dictará una resolución individual para cada postulante, adjudicándole la categoría

**Gráfico 1: Instancias decisorias en la gestión y administración del PROINCE**



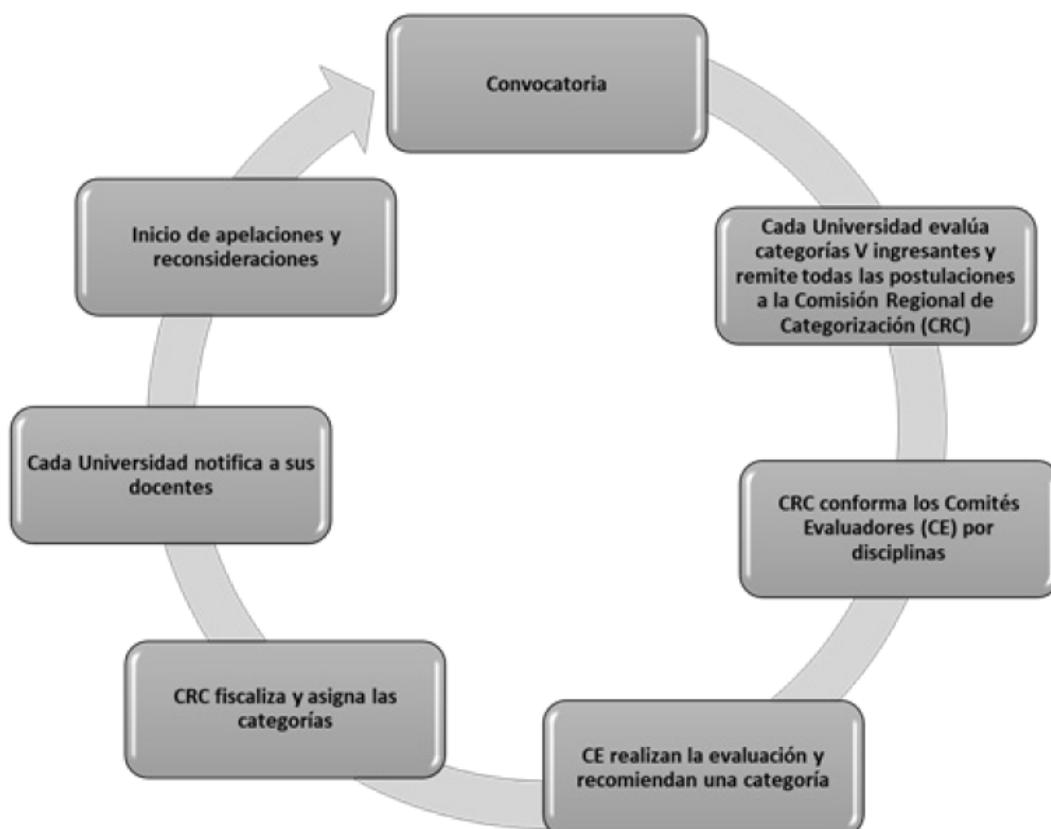
Fuente: Elaboración propia en base a Resolución N°1543 de 2014.

que el Comité Evaluador haya propuesto. Estas son remitidas a las universidades, las que deberán notificar a los interesados. Luego, se abre un periodo de presentación de reconsideraciones que siguen los siguientes pasos:

*“...el docente investigador puede recurrir bajo dos instancias, una instancia es recurrir lo que hizo la CRC, que es una reconsideración, por lo tanto ese expediente vuelve a la CRC, con los antecedentes que pone el docente investigador, que no puede agregar antecedentes, puede aclarar cosas que ya estaban escritas, entonces la comisión regional puede decidir hacer lugar y mandan a un nuevo comité; o el docente investigador puede mandarlo directamente a la nacional como un jerárquico, obvia el paso por la CRC y lo manda a la nacional, entonces al final de todo el proceso, en la nacional nosotros tenemos parvas de carpetas con jerárquico. Si la CRC envía uno que ha reconsiderado, lo manda a un comité y vuelve con las mismas cosas, no ha lugar al pedido de reconsideración, ese pasa a jerárquico también automáticamente, si el comité evaluador dice no, no, realmente tenía razón, aconseja otra categoría, la CRC se hace la resolución, lo notifica...”* (Entrevista A-16, Informante Clave, Mendoza, 23-11-16)

La estructura y el funcionamiento que hemos descrito, así como los cambios que se fueron produciendo, han acompañado las diversas convocatorias del

**Gráfico 2: Dinámica de funcionamiento del proceso de categorización**



Fuente: Elaboración propia

programa en seis oportunidades: 1994, 1998, 2004, 2009, 2011 y 2014. La última convocatoria –objeto de nuestro análisis– abrió en diciembre de 2014 y fue luego extendida hasta diciembre de 2015 (Resolución conjunta SACT N°079 y SPU N°3564) pero las evaluaciones comenzaron en 2016 y aún hoy siguen inconclusas en algunas regionales. En lo que sigue, nos proponemos analizar las tendencias en la distribución de los/las docentes-investigadores que formaron parte del programa a lo largo de estos años tomando como fuente los datos disponibles en el SPU y luego, profundizaremos en la morfología resultante de la última categorización (2016-2018) en base a datos provisorios que nos fueron otorgados por la administración central del programa.

## **2. Tendencias de los docentes-investigadores incentivados: análisis histórico (1994-2013)**

Los/las docentes-investigadores que postulan para ingresar o promocionar en el PROINCE deben atravesar el proceso de categorización, cuya dinámica analizamos anteriormente, y eso los habilita para solicitar el incentivo, que consiste en un plus salarial anual que “tiene carácter de beca de investigación, siendo en consecuencia, no remunerativo y no bonificable” (Res. N°1543/14, Art. 39). El monto del incentivo varía en el conjunto de los docentes en función de sus cargos, dedicaciones y categorías de investigación obtenidas:

Podrán percibir el incentivo los docentes con cargos de dedicación exclusiva o semi exclusiva y aquellos que revisten en forma simultánea en 2 cargos con dedicación simple o semi exclusiva en la misma unidad académica de una universidad, percibiendo en el primer caso el incentivo equivalente a una dedicación semi exclusiva y en el segundo caso el incentivo equivalente a una dedicación exclusiva. Los docentes con cargo de dedicación simple, sólo podrán participar del programa y percibir el respectivo pago como simple cuando: a) se trate de docentes-investigadores que se desempeñen en funciones de investigación en los organismos de Ciencia y Tecnología y que simultáneamente ocupen cargos docentes en una universidad y b) sean becarios de investigación del CONICET o de otros organismos de promoción de la investigación nacionales o provinciales, o de una universidad y que simultáneamente ocupen cargos docentes en una institución universitaria de gestión estatal

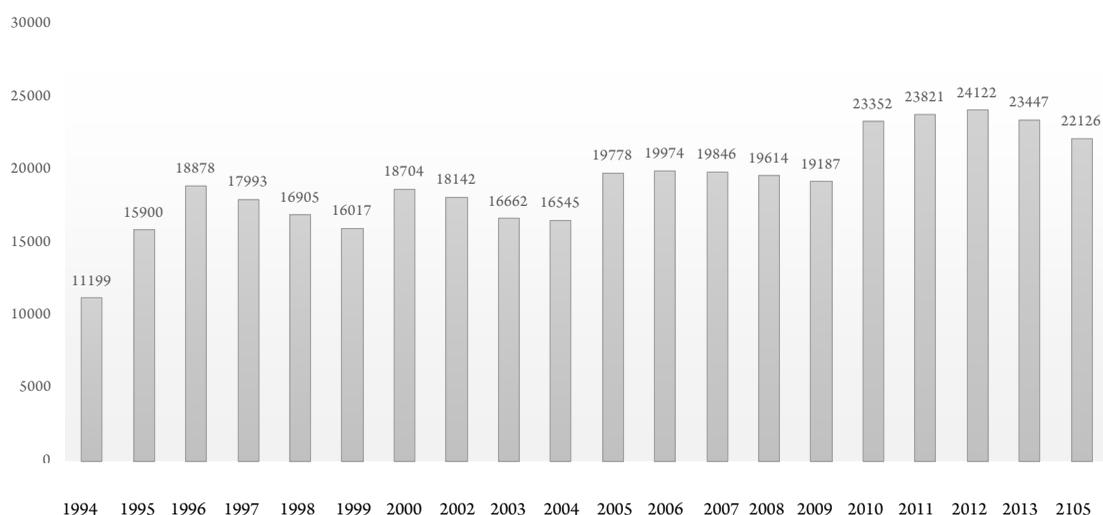
Fuente: Resolución N°1543/14, Artículo 25.

El análisis histórico que proponemos se encuentra limitado a la disponibilidad de datos, los cuales fueron obtenidos mayormente de los Anuarios Estadísticos elaborados por la SPU y corresponden a docentes-investigadores que están

categorizados y además perciben el incentivo<sup>4</sup>. El último Anuario disponible es de 2015 e informa un total de 22.126 docentes-investigadores incentivados en universidades nacionales de gestión pública, universidades provinciales o institutos universitarios. Entre ellos, el 8% tenía categoría I, 13% categoría II, 30% categoría III, 23% categoría IV y 25% categoría V. Lamentablemente, ese Anuario presenta estos y algunos otros datos seleccionados, pero no muestra la distribución disciplinar e institucional de los/las docentes incentivados/as. Por ese motivo, hemos retomado en algunos casos el Anuario de 2013 que, aunque está más desactualizado, nos ayudará a comprender la estructura de distribución de los docentes que forman parte del programa en perspectiva histórica. Ese informe declara un 56% de docentes-investigadores incentivados (24.122) sobre un total de 43.072 docentes-investigadores categorizados en 2012. Además, advierte que en 2009 y 2011 se presentaron 36.238 docentes que superan en un 54% los docentes que se presentaron en la convocatoria 2004.

La evolución del número total de estos docentes en una serie de casi 20 años (Gráfico N°3), muestra una tendencia general en aumento, aunque con variaciones cíclicas. Durante los tres primeros años de aplicación del programa, donde las convocatorias fueron anuales, se logró uno de los objetivos declarados en la normativa de creación, orientado a aumentar las actividades de investigación en las universidades, lo cual queda demostrado por el aumento del número absoluto de docentes-investigadores. Sin embargo, a partir de 1997 se observa una tendencia

**Gráfico N° 3: Docentes-investigadores que perciben el incentivo, en universidades nacionales. Periodo 1994-2015. Valores Absolutos.**



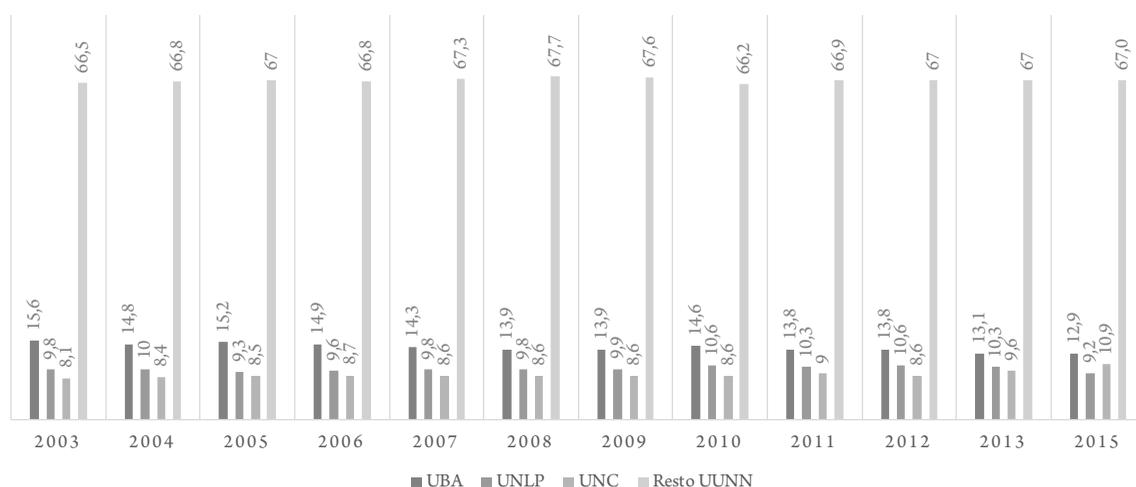
Fuente: Elaboración propia en base a: Araujo (2003), SPU (2013 y 2015)

<sup>4</sup> Las universidades nacionales y los institutos universitarios reciben financiamiento para el proceso de categorización y el pago de los incentivos proveniente de "Recursos adicionales devengados por la Secretaría de Políticas Universitarias con destino a la ejecución de programas y acciones específicas", lo cual representó en 2015 el 9,6% del total de estos recursos. (Anuario SPU, 2015)

contraria que Araujo (2003) atribuye a un aumento progresivo de las exigencias en los procesos de evaluación y, por lo tanto, mayor selectividad y rigidez en cuanto las condiciones para ingresar o permanecer en el programa. Para Sarthou y Araya (2015) esta situación se explica en el marco de un contexto de revisión del propio Programa, examen de las categorías otorgadas y de la forma de implementación del mismo que ocasionó una más rigurosa observación de los requisitos cumplidos. Desde la perspectiva de Fernandez Lamarra (2018): “*Los puntos de cambio de tendencia del ciclo parecen estar desfasados un par de años con relación a los factores exógenos que indirectamente los provocan. Por ejemplo, en el año 1999 se produce el primer mínimo del primer ciclo, como consecuencia de la crisis conocida como efecto tequila; en el segundo ciclo el mínimo se vuelve a alcanzar en el año 2003, probablemente asociado a la crisis argentina de finales de 2001 conocida como corralito, y el tercer ciclo tiene un mínimo en el año 2009, probablemente como consecuencia de la crisis financiera mundial iniciada en el año 2008. Cada uno de estos eventos ha impactado negativamente en la economía argentina y en consecuencia en los recursos públicos disponibles, lo que en cada oportunidad se ha reflejado en el recorte presupuestario de funciones y actividades financiadas por el Estado, entre ellas el presupuesto de la educación superior, que incluye el fondo nacional de incentivo docente (FONID)*” (143).

Desde nuestra perspectiva, los factores exógenos no agotan la explicación de esta tendencia sino que, además, se suman procesos internos y propios del campo científico-universitario, tales como los mencionados por los/las autores/as precedentes y a los que podríamos agregar, por ejemplo, el proceso de expansión de las universidades durante la década del noventa –lo que se denomina tercera generación de reformas en la educación superior (Rovelli y Atairo, 2005); la expansión en todo el campo en el período 2003-2015 y la consecuente inserción de docentes jóvenes que ingresaron al PROINCE dado su desempeño en la investigación. En trabajos previos hemos mostrado que el CONICET logró un rejuvenecimiento de

**Gráfico N° 4: Docentes-investigadores que perciben el incentivo, en universidades seleccionadas. Período 2003-2015. Porcentaje.**



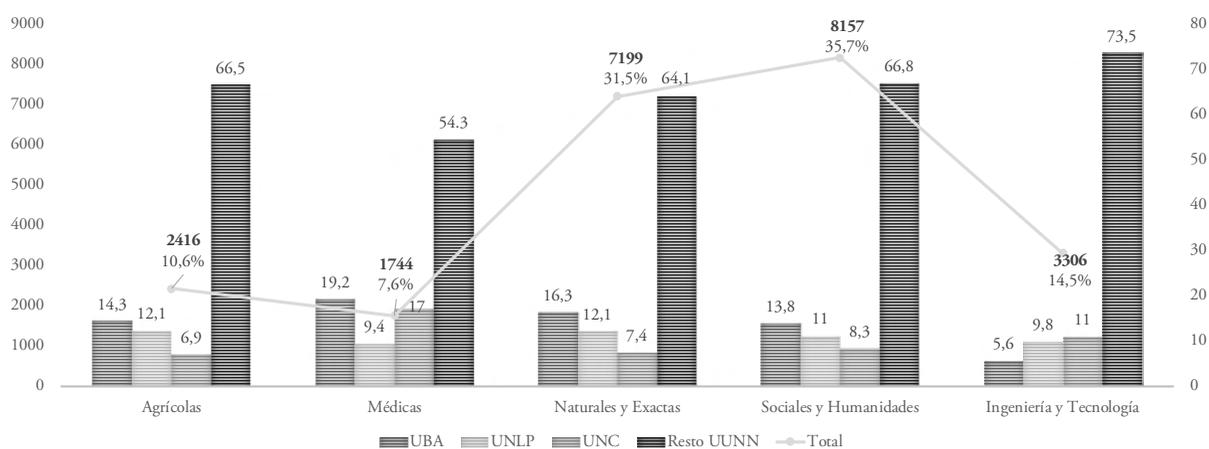
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario SPU (2013 y 2015)

su pirámide poblacional con la incorporación de investigadores jóvenes y becarios doctorales, muchos de los cuales tenían y tienen cargos docentes; que hubo una revalorización de las Unidades Ejecutoras de doble dependencia (es decir, Institutos dependientes del CONICET y una Universidad Nacional) lo cual impactó en el crecimiento del número de docentes-investigadores del CONICET que comenzaron a tener su lugar de trabajo en las Universidades; la repatriación de investigadores y su inserción universitaria (Programa Raíces y otros); el fortalecimiento de las carreras de doctorado y una medida explícita del Conicet de otorgar becas para hacer doctorados exclusivamente en nuestro país, lo cual hizo crecer el número de doctores y de becas doctorales en las universidades; entre otros procesos (Beigel, Gallardo y Bekerman, 2018; Bekerman, 2018a).

Según el último dato disponible en relación a la distribución regional de estos docentes, correspondiente a 2013, el 27% se concentra en la región Centro-Oeste, un 22% corresponde a la región Bonaerense, el 19% corresponde a la región Metropolitana; luego, la región Noroeste concentra el 13%; Centro-Este el 11%, la región Noreste el 5% y Sur el 3%.

Podemos profundizar este análisis incorporando la evolución de los/las docentes-investigadores incentivados en algunas instituciones seleccionadas (Gráfico N° 4), lo cual nos muestra que la tendencia anterior no es homogénea, sino que son tres las universidades que históricamente han aportado en mayor proporción al universo de docentes incentivados y por lo tanto explican, en mayor medida, los altibajos mencionados: la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) ha concentrado entre el 13 y 14% de los docentes-investigadores incentivados del país a lo largo de los años; la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) aproximadamente entre 9 y 10% y la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) entre el 8 y 9%.

**Gráfico N°5: Docentes-investigadores que perciben el incentivo, por disciplina en universidades seleccionadas. Año 2012. Porcentaje.**



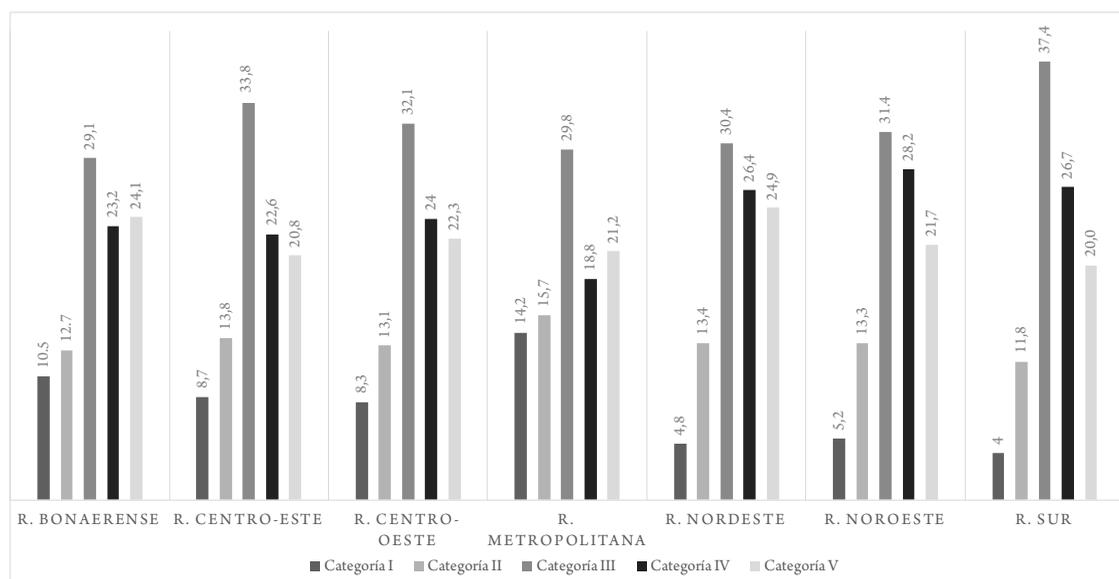
Nota: Hemos unificado las Ciencias Sociales y las Humanas para simplificar el gráfico.  
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario SPU (2013)

Nos resultó imposible reconstruir la evolución en el tiempo de la distribución por áreas disciplinares debido a la falta de información disponible, sin embargo, el Gráfico N°5 sintetiza las tendencias para 2013 mostrando que la mayoría de los docentes incentivados se concentra en dos áreas: Ciencias Sociales y Humanas (36%) y Naturales y Exactas (31%). Asimismo, podemos observar que en ambas áreas al igual que en las Ciencias Médicas y Agrícolas, la institución que mayor aporte realiza es la UBA a excepción de las Ingenierías y Tecnologías donde tiene la delantera la Universidad Nacional de Córdoba.

La distribución de las categorías obtenidas por los docentes incentivados en cada una de las Regionales (Cuadro N°6) adelanta algunas tendencias que profundizaremos más adelante. La categoría I está concentrada principalmente en la región metropolitana y bonaerense (14% y 10%, respectivamente); la categoría II tiene una distribución más homogénea aunque sobresale la región metropolitana que concentra casi el 16% de los docentes incentivados con esa jerarquía; la categoría III que podríamos pensarla como intermedia adquiere un peso especial en la región sur donde representa el 37% de los docentes incentivados; la categoría IV representa valores más o menos semejantes en todas las regionales que rondan entre el 23 y el 28% a excepción de la región metropolitana donde representa tan solo el 18%; finalmente, la categoría V representa aproximadamente el 20% en todas las regionales

El análisis histórico de las categorías obtenidas por las y los docentes incentivados muestra una distribución donde aquellos que obtuvieron categoría III conforman la mayor parte de la población. Luego, los que tienen categoría IV seguidos por la categoría V van disminuyendo su participación, aunque no tanto como

**Gráfico N°6: Docentes-investigadores que perciben el incentivo, por categoría obtenida y regional. Año 2012. Porcentaje**

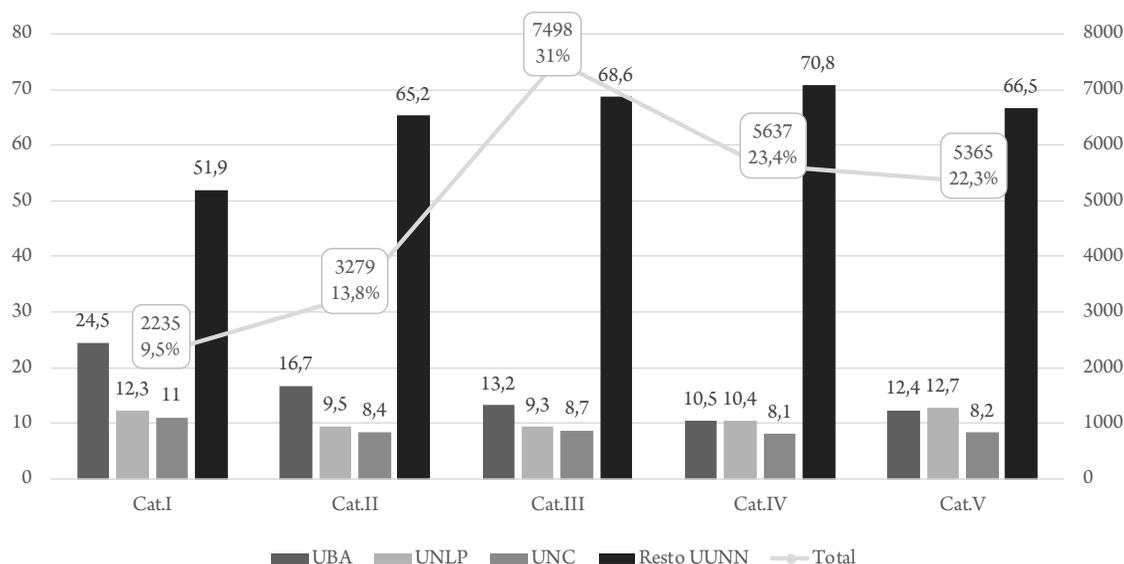


Fuente: Elaboración propia en base a Anuario SPU, 2013.

la proporción que ocupan los/as que poseen las dos categorías más altas. Esta es una constante en los cuatro momentos analizados (2005, 2009, 2012 y 2015), sin embargo, la evolución por grupos de categorías muestra algunas especificidades. En el caso de las categorías II, III y IV hubo cierta estabilidad; mientras que, los extremos reflejan comportamientos contrarios: la categoría I fue disminuyendo su proporción pasando de 10% a 8% entre 2005 y 2015 y la categoría V aumentó su participación de 20% a 25% en el mismo periodo de tiempo. Dos procesos podrían explicar estas curvas, uno de ellos, vinculado a las restricciones que la normativa del programa fue imponiendo para acceder a categorías superiores. El otro, tiene que ver con la expansión de recursos humanos en la educación superior desde 2003 en adelante que amplió la base de la pirámide de los docentes universitarios con el ingreso de nuevos agentes.

Si tomamos una fotografía de la distribución por categorías en 2012 (según los datos disponibles) en universidades seleccionadas (Gráfico N°7) observamos que aquella distribución que encontramos en todos los periodos no se replica en todas las universidades. En los tres casos que mostramos, contrariamente a lo que podríamos pensar dada la masividad de estas universidades, tienen mayor proporción de docentes incentivados en las categorías superiores y ese valor va disminuyendo a medida que disminuye la categoría. Por ejemplo, casi el 25% de los docentes con categoría I y el 17% con categoría II pertenecen a la UBA y la proporción se reduce conforme disminuyen jerárquicamente las categorías, todo lo cual indica que “su alta participación en la categoría I no se explica porque es una universidad masiva que ocuparía gran parte de todas las categorías” (Beigel, 2017:12).

**Gráfico N°7: Docentes-investigadores que perciben el incentivo, por categoría obtenida en universidades seleccionadas. Año 2012. Porcentaje.**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario SPU, 2013.

En trabajos previos (Bekerman, 2018b) hemos advertido que el papel dominante de la UBA en las categorías superiores se manifiesta también en la distribución de los investigadores del CONICET, entre los cuales el 21% tiene lugar de trabajo en esa universidad y en las ciencias sociales ese porcentaje aumenta al 29%. Entre los investigadores que tienen cargo docente en una universidad nacional (73% del total) una proporción del 26% pertenece a la UBA. Finalmente, fortalecemos la argumentación si incluimos datos que muestran la concentración de la formación de grado y posgrado de los investigadores del CONICET en la UBA: el 30% del total se graduó y el 29% se doctoró en esa universidad; muy lejos siguen los que se doctoraron en la UNLP, 5%, y en la UNC, 3%. En el caso específico de las Ciencias Sociales, el 32% del total de investigadores pertenecientes a estas disciplinas se doctoró en la UBA.

### **3. Morfología resultante de la última categorización 2016-2018**

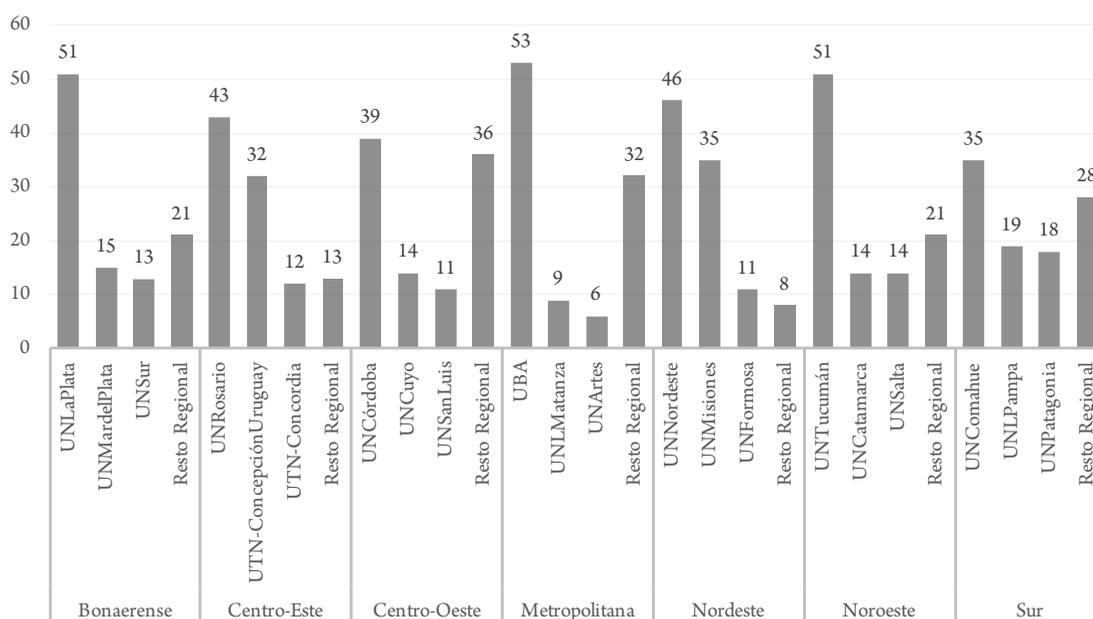
Antes de comenzar el análisis estadístico que nos proponemos en este acápite vale la pena aclarar ciertas cuestiones vinculadas a la fuente de datos que utilizamos. Tal como indicamos arriba, la SPU dispone de Anuarios con información seleccionada sobre este programa actualizada a 2012 y, para algunos indicadores 2015 y en todos los casos corresponde a docentes-investigadores que efectivamente perciben el incentivo, es decir, que están categorizados, pero, además, cobran un monto económico vinculado a esa categoría. Los datos correspondientes a la última categorización, los obtuvimos directamente de la Comisión Nacional de Categorización durante el estudio nacional que realizamos y corresponden a las evaluaciones realizadas a lo largo de 2016 y 2018. Estos resultados son provisorios porque quedan postulaciones que continúan en proceso de evaluación o están en etapa de resolución. A su vez, son datos brutos, es decir, sin depurar ausencias o superposiciones que puedan darse entre docentes-investigadores que tienen categoría asignada en la convocatoria anterior (2009) y que en ésta no se presentaron o aquellos que son contabilizados dos veces: en la 2009 y en la 2014-2015. Asimismo, esta información corresponde a los docentes-investigadores categorizados, es decir, aquellos a quienes se les asignó una categoría como resultado de la evaluación, pero desconocemos si cobran o no el correspondiente incentivo. De manera que, las cifras que vamos a analizar correspondientes a la última categorización son provisorias y constituyen un universo relativamente distinto del que muestra la SPU, analizado en el acápite anterior. Aun con estas salvedades, son datos que corresponden al inmediato último periodo y nos permiten conocer el panorama actualizado de la distribución de los categorizados en el PROINCE, que alcanzó un total aproximado de 28714 postulaciones.

Para comenzar, diremos que la distribución de los/las docentes-investigadores categorizados en la última convocatoria según regional es congruente con lo que venimos observando en la distribución de incentivados en las convocatorias anteriores. Las regiones con mayor aporte o proporción son: Metropolitana que concentra el 24% de los docentes categorizados en el país y Bonaerense que aglutina el 22% al igual que Centro-Oeste con la misma proporción.

La distribución de los categorizados según universidades seleccionadas en cada regional (Gráfico N° 8) muestra fuertes asimetrías en algunas de ellas. Es el caso de la regional metropolitana donde la UBA concentra el 53% de los docentes categorizados (en esta regional aún está inconcluso el proceso de evaluación); algo similar ocurre en dos regionales: bonaerense que tiene un 51% de categorizados en la UNLP y noroeste que aglutina un 51% de categorizados en la UNTucumán. En el resto de las regionales también encontramos una universidad que lidera la proporción de docentes categorizados pero el grado de concentración es menor. Esto nos indica que existen universidades que funcionan como polos de atracción y cumplen un importante rol como formadoras de elites en cada una de las regionales, atrayendo no sólo la cantidad sino también la jerarquía del conjunto de los docentes que forman parte del programa de incentivos, como veremos más adelante.

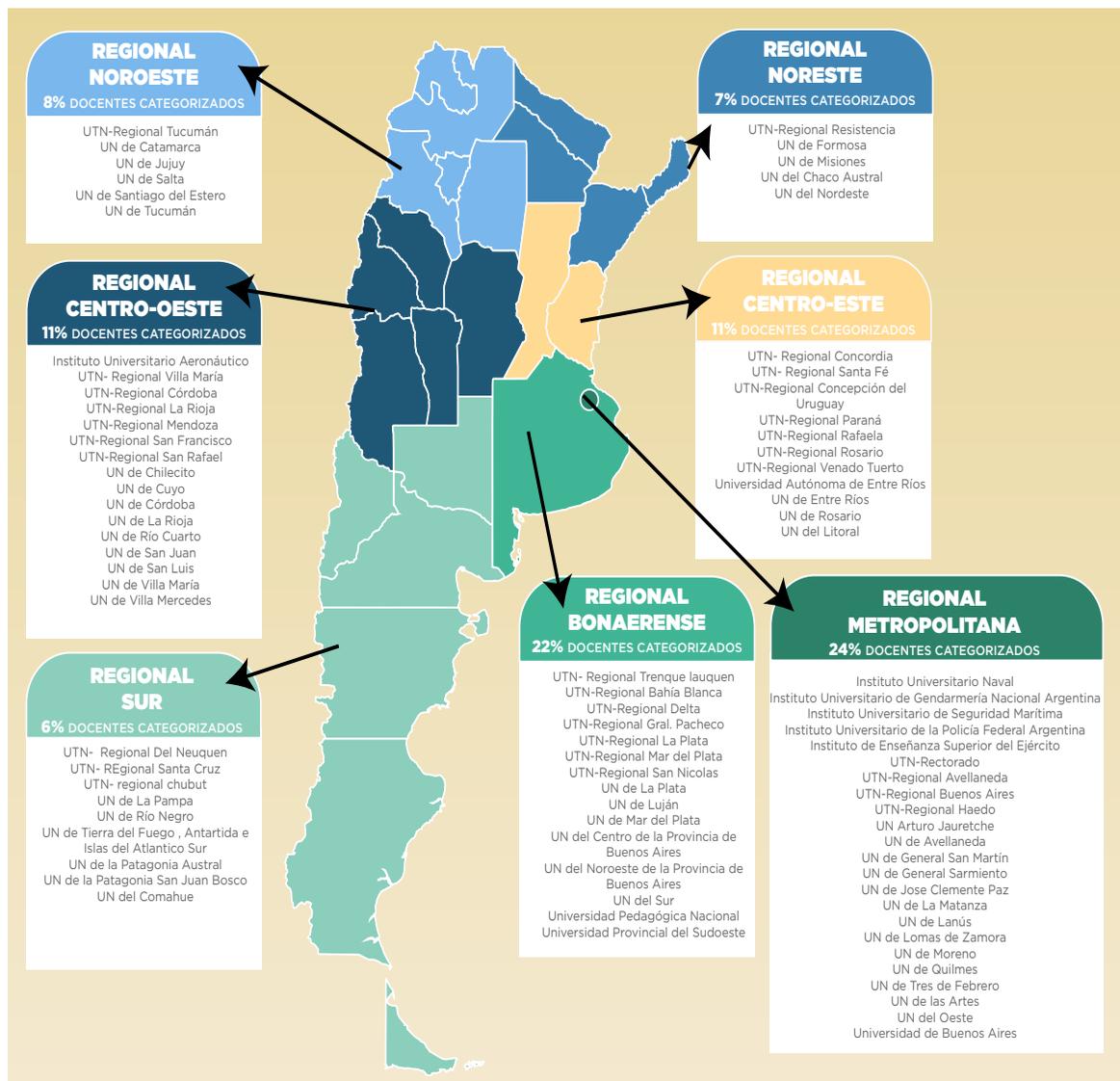
Para comprender cabalmente la distribución de los recursos entre regiones e instituciones, es necesario incorporar al análisis la variable “categoría obtenida”, es decir, cuáles son las regionales y las universidades que mayor proporción de investigadores categorías I y II concentran y cuáles las que han incorporado en sus bases mayor cantidad de categorizados en esta última convocatoria. Vale la pena aclarar que hay 4255 postulaciones que, al momento de recibir los datos, aún no tenían asignada una categoría y 63 postulaciones que perdieron su categoría por diversas razones (se jubilaron, fallecieron, etc.). Para comenzar, diremos que la última categorización arrojó una distribución por categorías (Gráfico N° 9) donde el 35%

**Gráfico N° 8: Docentes-investigadores categorizados, por regional y universidades seleccionadas. Categorización 2016-2018. Porcentaje**



Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Nacional de Categorización-PROINCE (2018)

## Mapa 1. Distribución de las universidades y los categorizados 2016-2018 en las Comisiones Regionales de Categorización



Fuente: Elaboración propia en base a Resolución N.º 602/1995 del Ministerio de Cultura y Educación. Comisión Nacional de Categorización-PROINCE, datos provisorios (2018)

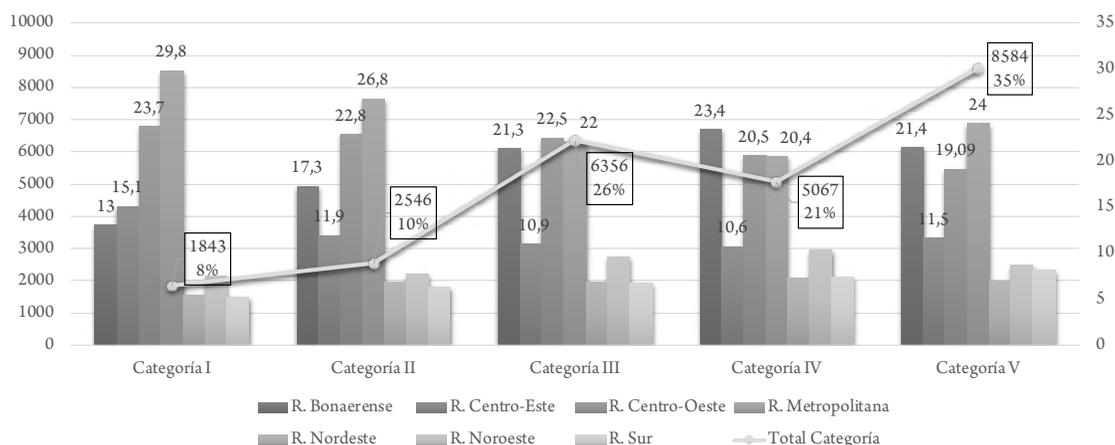
de los/las docentes obtuvieron la categoría V, el 26% la III, el 21% la IV, el 10% la categoría II y sólo el 8% la categoría I.

Entre las categorías I y II se destaca la Regional Metropolitana y, como dijimos anteriormente, en esta regional la UBA concentra más de la mitad de los docentes-investigadores del PROINCE. De manera que, esta institución muestra un claro liderazgo. Entre los docentes categoría III a la V encontramos mayor equidad en la distribución regional, aunque Metropolitana, Bonaerense y Centro-Oeste son las que mayor aporte realizan.

Si sumamos al análisis algunas universidades seleccionadas (Gráfico N° 10), advertimos una tendencia similar a la que observamos en el análisis histórico precedente relativo a los docentes incentivados. Contrariamente a lo que ocurre con datos para el resto de las universidades, en la UBA vemos que a medida que disminuye la jerarquía de investigación en el PROINCE, también disminuye su proporción, lo cual indica que concentra principalmente docentes en las categorías superiores: el 36% de los docentes con categoría I y el 27% con la II, de todo el país, pertenecen a esta universidad. Algo similar ocurre con la UNC, pero en menor proporción, mientras que la UNLP presenta una tendencia inversa: disminuye la proporción de categorizados a medida que aumenta la categoría de investigación.

La distribución disciplinar de los docentes categorizados 2016-2018 (Gráfico N° 11) muestra que las áreas con mayor proporción corresponden a las Ciencias Sociales y Humanidades (40%), lo cual haría pensar que tienen esa misma presencia en todas las categorías, sin embargo, están desigualmente distribuidos y tan sólo el 11% corresponde a docentes categoría I y II mientras el 32% detenta la categoría inferior del programa (V). Las Ciencias Biológicas y de la Salud le siguen en proporción (24%) pero aquí la distribución es significativamente diferente: el 20% corresponde a docentes con categoría I y II y el 26% categoría V. Una situación similar encontramos entre las Ciencias Exactas y Naturales, pero más extrema

**Gráfico N°9: Docentes-investigadores categorizados, por regional y categoría obtenida. Categorización 2016-2018. Porcentaje**

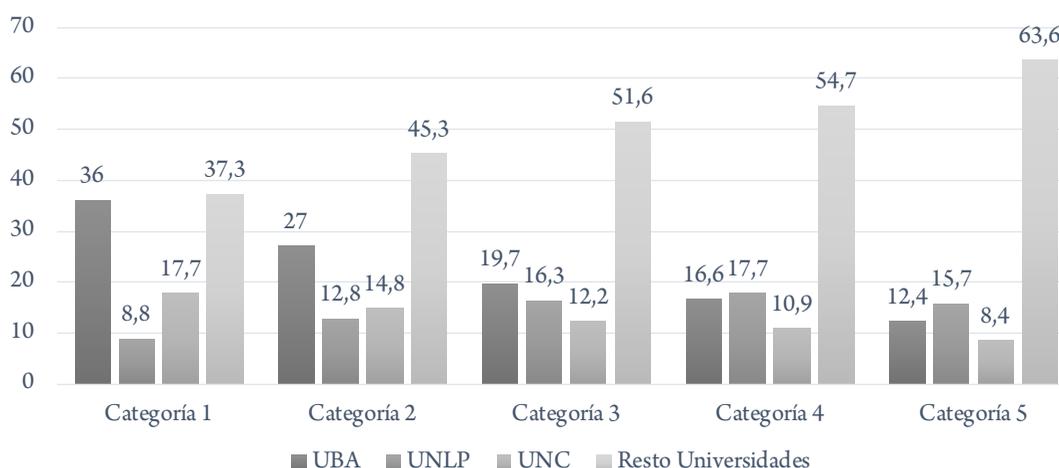


Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Nacional de Categorización-PROINCE (2018)

aún porque estas áreas concentran tan sólo el 8% del total de categorizados en el país y, sin embargo, el 20% de ellos tienen las categorías superiores y una proporción cercana en la base de la jerarquía: 22% de estos docentes tiene categoría V. Es decir, estas dos grandes áreas están en el extremo en el cual se ubican las elites académicas porque detentan las mayores proporciones de docentes con categorías superiores (I y II) y, a su vez, han recibido una fuerte inyección de nuevos docentes categorizados en la última década, lo cual queda demostrado en la proporción que alcanzan en la categoría inferior. Por su lado, las Agronomías e Ingenierías, ambas disciplinas más orientadas a la ciencia aplicada, representan el 21% en relación al total de docentes categorizados, pero sólo el 10% de ellos tienen categoría I y II y el 31% detenta la categoría V. Finalmente, Arquitectura y Arte son las áreas “recién llegadas”, representan sólo el 7% en relación al total y en su interior concentran la menor proporción de docentes con categoría I y II (9%), lo cual se explica, quizás, por dos motivos: primero, son ciencias más aplicadas y, segundo, el desarrollo de los posgrados ha sido tardío en relación a otras áreas disciplinares.

Hubiésemos querido completar este análisis con el número total de los docentes que además de ser categorizados, efectivamente solicitaron el pago del incentivo, lo cual nos hubiese permitido completar la serie histórica hasta la última categorización. Sin embargo, a pesar que nos resultó imposible por falta de datos, consideramos valioso el análisis realizado porque nos ha permitido acceder a una fotografía de la distribución de las capacidades de investigación en el marco del programa de incentivos que si bien es provisoria se acerca a la realidad que surgirá al finalizar el proceso porque las evaluaciones pendientes son relativamente pocas.

**Gráfico N°10: Docentes categorizados, por categoría y universidades seleccionadas. Categorización 2016-2018. Porcentaje**

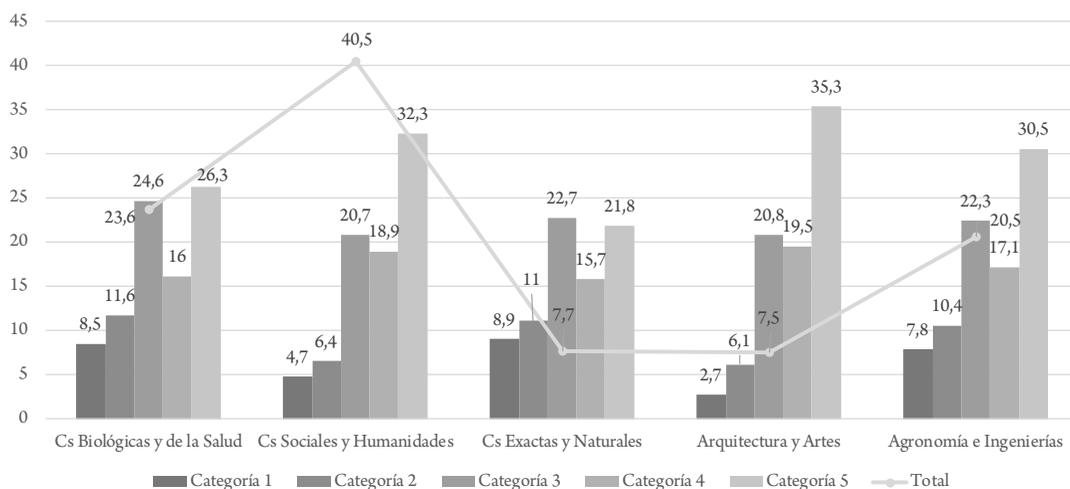


Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Nacional de Categorización-PROINCE (2018)

#### 4. Comentarios finales

El PROINCE es un programa cuyo sujeto-objeto de la evaluación son los y las docentes individuales que realizan tareas o actividades de investigación; pero supone grupos que funcionan en instituciones. Un primer punto para destacar en este sentido es que el programa busca estimular la investigación financiando a los docentes que categorizan, pero no aporta dinero necesario para ejecutar proyectos de investigación, cuyos fondos deben buscarse en otras fuentes que el programa no garantiza. Esto, sumado a las características del proceso de categorización que hemos descrito, nos conduce a pensar que el PROINCE hoy funciona como un premio simbólico, más que como un incentivo. De hecho, actualmente los recursos que el programa distribuye a nivel material representan un monto tan ínfimo que lo que distribuye verdaderamente es capital simbólico, es decir, prestigio y acceso a otras posiciones o recursos materiales (por ejemplo, dirección de proyectos, participación en comisiones evaluadoras, etc.). Esto no lo hace menos atractivo, sino que, por el contrario, el programa se ha extendido y consolidado como parte de la cultura institucional en las universidades nacionales. Es decir, los procesos de evaluación y categorización que involucra están aceptados y han ido moldeando

**Gráfico N° 11: Docentes-investigadores categorizados, por área disciplinar y categoría. Categorización 2016-2018. Porcentaje**



Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Nacional de Categorización-PROINCE (2018)

Nota: Los datos que obtuvimos de la CNC estaban desagregados en 19 disciplinas, pero para simplificar el análisis las agrupamos siguiendo un criterio similar al establecido en CONICET:

- Ciencias Biológicas y de la Salud: Biología, Medicina, odontología y ciencias de la salud, Química, bioquímica y farmacia, Veterinaria
- Ciencias Sociales y Humanidades: Antropología, sociología y ciencias políticas, Derecho y jurisprudencia, Economía, administración y contabilidad, Educación, Filosofía, Historia y geografía, Literatura y lingüística, Psicología
- Ciencias Exactas y Naturales: Ciencias de la tierra, el mar y la atmósfera, Física, astronomía y geofísica, Matemática
- Arquitectura. Artes
- Agronomía. Ingenierías

las prácticas de los/las docentes-investigadores, tal como afirma Camou (2007) *“los actores de la universidad juegan el juego de la evaluación como si fuera un “juego reiterado” y no como un “juego de una sola vez” (55).*

Desde su creación en 1993 hasta la actualidad, el PROINCE ha demostrado no ser un sistema estático y rígido, sino, por el contrario, ha sufrido reiteradas modificaciones en sus normativas, actualizadas en 1997, 2003, 2008, 2014 y 2015. Los cambios introducidos en esas oportunidades fueron percibidos por quienes participan en el programa (evaluadores, docentes categorizados, miembros de las comisiones regionales, etc.) de diversas formas: en algunos casos, fueron interpretados como un endurecimiento para acceder a las categorías establecidas por el programa y, en otros casos, como un intento de flexibilización de los requisitos. Pero en ninguna oportunidad los/las docentes que efectivamente cumplieron el rol de evaluadores/as (quienes integran el Banco de Evaluadores porque poseen las categorías I o II) fueron consultados o involucrados, sino que las decisiones se tomaron en espacios de discusión convocados por la Comisión Nacional de Categorización donde el CIN ocupó históricamente un rol central a través de sus rectores, tal como se muestra en el Capítulo I.

Entre los aspectos que se han mantenido a lo largo de estos 25 años de implementación del programa, se encuentra la centralización de la gestión administrativa en la Comisión Nacional de Categorización que está integrada por los 7 presidentes de las Comisiones Regionales (todos ellos, miembros del CIN), 2 representantes de la SPU y 2 representantes de la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica del ex Mincyt. Sin embargo, la ejecución del programa está regionalizada porque son las comisiones de cada regional las encargadas de realizar la categorización y disponen de cierto margen de autonomía para organizar las evaluaciones siguiendo sus propias interpretaciones o decisiones, aunque limitadas por las herramientas de evaluación que el programa establece (requisitos cualitativos y cuantitativos para acceder a las categorías, grilla de puntajes máximos y mínimos para cada unidad de evaluación, etc.). De manera que, dada la estructura existente podemos decir que la administración del programa sigue una dinámica vertical (Comisión Nacional de Categorización-Comisión Regional de Categorización-Comités Evaluadores) mientras que la evaluación/categorización tiene una dinámica desde abajo hacia arriba (CE-CRC-CE). Así, la primera instancia de evaluación está conformada por los Comités Evaluadores que recomiendan una categoría; luego, la Comisión Regional que asigna esa categoría y, finalmente, la Comisión Nacional que fiscaliza y se encarga resolver los casos de reconsideraciones. La dinámica de funcionamiento del propio proceso de categorización asume una forma circular porque esos pedidos de reconsideración demoran años y la CNC habitualmente vuelve a llamar a una nueva convocatoria sin resolver la totalidad de los casos.

El modo de organización y funcionamiento de las evaluaciones convierte a la categorización en un proceso costoso, antieconómico, cansador y desgastante para los agentes involucrados. Para los/las postulantes, que encuentran engorroso el sistema de carga de datos y, además, deben asumir las consecuencias de un desfasaje producto de la distancia de dos años o más entre el momento de la

presentación (convocatoria) y el momento de la evaluación efectiva (en el último caso la convocatoria abrió en diciembre de 2014, se extendió a diciembre de 2015 y las evaluaciones se iniciaron en 2016 y se prolongaron hasta 2018 y en algunos casos continúan inconclusas). Para los/las evaluadores/as, que se trasladan durante 3 o 4 días con viáticos escasos y evalúan un promedio de 40 postulaciones por día, en formato papel desaprovechando las posibilidades que brindan los sistemas informáticos de carga de datos para evaluar y verificar información. Estos hechos contribuyen a la profundización de un tipo de evaluación mecanizada, rutinaria o burocrático-administrativa en detrimento de una “valuación” cualitativa. Los pares evalúan de manera individual para economizar tiempo y esfuerzo, van puntuando cada ítem de la grilla sin poder analizar el contenido de los proyectos o las publicaciones o la trayectoria global de los postulantes sino sumando puntos en una planilla, donde intervienen la habilidad del postulante para presentar la información y las rigideces de una grilla elaborada en función de criterios que desdibujan las especificidades institucionales y disciplinares.

El resultado de las sucesivas convocatorias ha mostrado una distribución histórica de los/las docentes-investigadores incentivados con marcadas asimetrías interinstitucionales. Mostramos, por ejemplo, la concentración en la Región Metropolitana y Bonaerense; la alta proporción de incentivados en tres universidades grandes: UBA, UNLP y UNC; analizamos cómo se distribuyeron las categorías superiores del programa (I y II) donde la UBA ha concentrado históricamente la mayor proporción de esos docentes; advertimos la preeminencia en el sistema de docentes incentivados pertenecientes a las Ciencias Sociales y Humanidades en relación al resto de las disciplinas; y la mayor cantidad de docentes con categoría III frente a un porcentaje progresivamente cada vez menor de docentes con categoría I.

En la misma categorización (2016-2018) pudimos observar que dejó como resultado una estructura caracterizada, también, por desigualdades visibles en la distribución de los recursos para investigación y el capital simbólico. Según los resultados provisionales, el 24% de los docentes categorizados pertenece a la Región Metropolitana y el 22% en la Bonaerense al igual que en Centro-Oeste, seguidas por el resto de las Regionales con proporciones bastante menores. La distribución por categorías muestra un 35% en la base de la jerarquía (categoría V) y sólo un 8% en la categoría superior (I). Entre los/las docentes con categoría I se destaca la UBA, pero en el resto de las categorías encontramos cierta equidad en la distribución entre las diversas regionales. En cuanto a las disciplinas pudimos advertir que el 40% de los docentes categorizados pertenecen a las Ciencias Sociales y Humanidades mientras que el resto de las disciplinas tienen proporciones bastante distantes de ese valor (24% Ciencias Biológicas y de la salud, 21% Agronomía e Ingenierías, 8% Ciencias Exactas y Naturales y 7% Arquitectura y Artes)

Es interesante comparar estas asimetrías con la estructura del espacio del CONICET. En este organismo se acentúa la presencia de la UBA que asume un rol que redobla al mencionado anteriormente: cerca del 60% de sus investigadores pertenecen a la región metropolitana, el 21% tiene lugar de trabajo en la UBA y ese porcentaje aumenta en el caso de las Ciencias Sociales, donde el 29% pertenece

a esa universidad. Entre los investigadores que tienen cargo docente en una universidad nacional (73% del total), el 26% pertenece a la UBA. Se destacan en su estructura los/las investigadores/as pertenecientes a las Ciencias Biológicas y de la Salud que alcanzan un 31% (seguidas por las Exactas y Naturales 25%, Agrarias, Ingenierías y de Materiales 22% y Sociales y Humanidades 21%). El 31% de los institutos del Conicet están ubicados en CABA y el 10% en la región Bonaerense (Bekerman, 2018b).

De esta comparación surge que el PROINCE distribuye las categorías de manera más equitativa entre regionales y disciplinas y en ese sentido podríamos pensar que asume un carácter más democratizante o solidario, que incluye un espectro mayor de perfiles, instituciones y espacios geográficos. Esta cultura evaluativa arraigada en las universidades y cristalizada en las evaluaciones que se desarrollan en el marco del programa de incentivos, más abarcativo, heterogénea y autónoma de los criterios de evaluación mainstream, se ha constituido como una marca distintiva de nuestro país sobre todo si la examinamos en el espectro de las políticas de evaluación existentes en otros países latinoamericanos.