



**XIII Coloquio de Gestión Universitaria  
en América del Sur**  
*“En homenaje al Dr. Roberto Ismael Vega”*

***Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad***

**ÁREA TEMÁTICA: 2 ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS DE  
EDUCACION SUPERIOR**

**TÍTULO: ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE  
INVESTIGACION EN LAS UNIVERSIDADES**

Ricardo Raúl Gutiérrez. (Depto Economía. UNS )

**RESUMEN**

La ley de educación superior argentina ha establecido la obligación universitaria de trabajar en docencia e investigación. Centrando la atención en la función de investigación, se observa que en el momento de sanción de la ley no todas las universidades tenían antecedentes y actividades significativas, con lo cual eran necesarias políticas de cambio.

La estructura argentina se caracterizaba por el diferente grado de desarrollo de investigación entre las distintas instituciones y las diferentes posibilidades de financiamiento y la existencia de instituciones de investigación vinculadas al gobierno en forma directa.

Concomitantemente con la ley de educación superior se estableció la política de financiamiento mediante el sistema de Agencia, coexistiendo con el programa de financiamiento de ciencia y técnica para las universidades y el programa de incentivos a los docentes investigadores, además de otros instrumentos.

Hasta la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, las actividades indicadas, excepto las últimas, estaban en el ámbito del Ministerio de Educación; posteriormente, todos los organismos que no eran universidades migraron al nuevo ministerio. Se pretende analizar las políticas ha seguido el gobierno nacional en este proceso, esencialmente el financiamiento y la orientación de la investigación de las universidades, teniendo en cuenta las implicaciones para el desenvolvimiento y desarrollo de los cuerpos docentes y el funcionamiento universitario.

**Palabras clave:** investigación, universidades, política post ley de educación superior, financiamiento universitario.

## **ÁREA TEMÁTICA: 2 ANALISIS DE POLITICAS PÚBLICAS DE EDUCACION SUPERIOR**

### **TÍTULO: ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE INVESTIGACION EN LAS UNIVERSIDADES**

Ricardo Raúl Gutiérrez. (Depto Economía. UNS )

#### **Introducción**

La ley de educación superior argentina ha establecido la obligación universitaria de trabajar en docencia e investigación. Centrando la atención en la función de investigación, se observa que en el momento de sanción de la ley no todas las universidades tenían antecedentes y actividades significativas y se presentaba un cuadro de diferentes grados de estructuras y de desarrollo de las actividades de investigación. Esta situación evidenciaba diferencias potenciales de acceso al financiamiento, y también, en las posibilidades de obtener resultados. Además, se presentaba la situación de la existencia de instituciones de investigación dependientes del gobierno nacional, embebidas parcialmente en las universidades, creando un funcionamiento de doble dependencia.

Concomitantemente con la ley de educación superior se estableció la política de financiamiento mediante el sistema de Agencia, coexistiendo con el programa de financiamiento de ciencia y técnica para las universidades y el programa de incentivos a los docentes investigadores.

Además se generó el mecanismo de requerimiento de los gobiernos, esencialmente el gobierno nacional, de solicitar consultorías e investigaciones específicas a las universidades, mecanismo concordante con las prescripciones de los organismos internacionales de crédito público para la administración de los préstamos que se otorgaron al país, y que resultaban administradas por los respectivos Ministerios a los que se hacía sujeto de la gestión y operación del gasto.

Hasta la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, las actividades indicadas, excepto las últimas, estaban en el ámbito del Ministerio de Educación; posteriormente, todos los organismos de esa dependencia que no eran universidades migraron al nuevo ministerio.

Se pretende analizar los lineamientos principales de las políticas seguidas por el gobierno nacional en todo este proceso, esencialmente el financiamiento y la orientación de la

investigación centrados en las universidades, considerando las implicaciones para el desenvolvimiento y desarrollo de los cuerpos docentes y el funcionamiento institucional universitario; todo ello con especial referencia a los fundamentos de la autonomía universitaria, también temática establecida en la ley de educación superior.

El análisis se realizará en forma conceptual, a partir de fijación de tipologías, la problemática de la investigación universitaria y sus características, con foco en la experiencia argentina desde la sanción de la ley universitaria en adelante. La información cuantitativa, la evaluación de impacto y resultados, y la pertinencia de los temas; no resultan suficientes para un más ajustado tratamiento del tema.

### **Entidad y análisis de la investigación universitaria**

El desarrollo de este trabajo se fundamenta en el convencimiento de la relevancia y necesidad de la actividad universitaria en la realización de docencia e investigación; y en esa inteligencia se acuerda con las disposiciones de la ley de educación superior argentina. En realidad, se considera que las instituciones universitarias son entidades de objetivos múltiples, y que el concepto completo de universidad no se termina solamente en la docencia y la investigación.

Todas las actividades que tienen fundamento y significan la promoción de la docencia y la investigación, forman parte de los objetivos universitarios. Se sustenta esta posición independientemente de la existencia en distintos países del mundo en las cuales no se plantea una definición tan amplia para definir una universidad. La idea básica consiste en considerar que el núcleo duro de la actividad académica está compuesto por la docencia y la investigación conjuntamente (lo que incluso es aceptado y promovido por los organismos internacionales que se ocupan de la educación), que pueden considerarse condiciones existenciales necesarias, aunque no suficientes, para definir la actividad universitaria.

En la evolución de las universidades, las prioridades en los objetivos dependen del grado de desarrollo de cada una de las funciones. Partiendo de la aceptación de la relevancia primigenia de la docencia e la investigación, enfoque que puede considerarse mayoritariamente aceptado institucionalmente por lo que se podría denominar la doctrina universitaria actual, ello no implica que las demás funciones y actividades de las instituciones de educación superior sean eliminables; sin dejar de reconocer que en algunos países sean realizadas periféricamente o por instituciones asociadas a las universidades.

Entre docencia e investigación existe la posibilidad de priorizar una o la otra, y de hecho este ordenamiento puede modificarse con la evolución académica y los logros; y esto dependerá

de la inserción estructural de las universidades en el sistema social y en las realidades académicas y de innovación y ampliación del conocimiento que se verifique en un momento determinado del desarrollo de los distintos países y sus instituciones, y en la percepción social de las necesidades y perspectivas futuras.

Esta concepción se refiere a la universidad del siglo XXI; sin dejar de reconocer que la educación y formación de profesionales fue el objetivo primario de la universidad europea; y que ella fue solo transmisora de conocimientos durante varios siglos, y además que no participó en las llamadas revoluciones industriales, que modificaron el perfil económico de Europa y el mundo con descubrimientos y aplicaciones derivadas de la investigación pura y aplicada. La situación resultó apreciablemente modificada, a partir de la aparición de la universidad alemana del siglo XIX, identificada como la universidad de von Humboldt, y de la ocurrencia de su enorme impacto en las instituciones de educación superior de todos los países desarrollados (los que disponen de universidades de mayor predicamento actual), las cuales fueron incorporando lenta o rápidamente la investigación a sus tareas habituales según los casos. Es preciso reconocer que, de hecho, subsisten en muchos países, e incluso en los de mayor desarrollo relativo, instituciones universitarias que no realizan investigación, o sistemáticamente lo hacen en forma precaria y escasa. Pero también es necesario considerar que dichas instituciones, tanto nacional como internacionalmente, son consideradas de menor relieve e importancia para los objetivos generales de la educación superior, excepto en algunos casos excepcionales.

De hecho, puede plantearse que las, a veces denominadas protouniversidades de la antigüedad (en Grecia, China, Egipto), realizaban ambas funciones, con las características y particularidades de la época.

En diversos marcos institucionales se utiliza el criterio de la existencia de investigación, como elemento diferenciador para calificar a una institución terciaria como universidad o institución de algún otro tipo. También, en algunos casos, en los procesos de fundación de universidades, se mantienen grados de tutela especial, hasta que las instituciones consigan niveles de posibilidades de investigación consideradas razonables. A veces esta situación es formal, y en otros casos forma parte de las políticas implícitas y de la consideración más o menos reconocida por el mundo académico.

A mayor abundancia argumentativa, puede observarse que los gobiernos han impulsado el desarrollo de la investigación universitaria, en gran escala en algunos casos, como instrumento de política de incremento de las capacidades competitivas de sus economías en los intercambios internacionales.

Esto ha tenido fuerte impacto en el ámbito de la economía, pero la intencionalidad investigativa también ha sido impulsada en otros ámbitos de la actividad de los gobiernos y de las necesidades de las relaciones internacionales y el carácter imperioso de encontrar solución de nuevos problemas que la globalización de fines del siglo XX incorporó a las agendas de los países y de los organismos internacionales existentes.

La realización conjunta de docencia e investigación plantea situaciones de complejidad variable según las prioridades que se establezcan y como se defina estructuralmente la convivencia entre ambas funciones. Asimismo, las situaciones son diferentes según la forma estructural interna de funcionamiento de las instituciones universitarias, y las relaciones externas con las instituciones de la sociedad. Privilegiadamente se plantea la vinculación con el estado, y según las políticas públicas hacia la docencia e investigación, (y a la universidad en general) que detenten los gobiernos; y en segundo lugar, y en términos de la complejidad de la sociedad moderna, la forma de relación con instituciones de la sociedad, la organización y constitución de la sociedad misma y el diferente tipo de valores que se presenten y su permanencia, volubilidad o evolución.

Las situaciones que es necesario analizar parten, en primer lugar, de cuál es el ámbito de la convivencia de ambas funciones. La primera situación que se plantea es en términos del agente personal académico: si se considera obligatorio que quien cumple funciones académicas debe realizar ambas actividades. Aquí puede plantearse una primera cuestión que es la intencionalidad y voluntad del personal académico. El mismo puede estar interesado en sólo una de las funciones o puede estar interesado en ambas. Esto puede plantearse en términos de la propia concepción de su desarrollo profesional. Este temática es sumamente relevante en términos de conseguir resultados de las actividades y productividad operacional, incluso reconociendo las particularidades de la actividad académica, los estudios sobre la administración de recursos humanos de cualquier organización lo ha hecho patente y determinante.

Si la institución considera obligatorio cumplir con ambas funciones, pero el agente individual desea desempeñarse o tiene condiciones sólo para cumplir con una de ellas; las posibilidades de constituir un ambiente de trabajo fructífero probablemente se enfrentarán con numerosos problemas, y seguramente se producirá una desigual evolución de los resultados de cada componente.

La otra posibilidad es que la institución permita un desarrollo personal profesional con sólo el desempeño de actividad en una función, cualquiera de las dos. En este caso se permitiría el desarrollo personal inducido por el propio agente académico, en el sector en que tiene sus preferencias y sus aptitudes.

Estas situaciones no son independientes de los esquemas de retribución del trabajo, una situación pecuniaria en parte, pero también de desarrollo profesional, cuando las instituciones otorgan distintas facilidades para el desempeño individual según las distintas funciones, y concomitantemente a diferentes personas. Pero además, se interrelacionan con otra realidad, que es el reconocimiento de los demás que se experimente en el cuerpo de agentes universitarios de todos los tipos (profesores, investigadores, alumnos de grado y posgrado, funcionarios, personal de apoyo a la actividad).

Este reconocimiento será variable entre ambas actividades según la cultura institucional, la historia de la universidad, y el rol externo y proyección reconocidos desde el interior de la organización. Es claro que este elemento, también es importante para lograr eficiencia y productividad académica.

Puede considerarse que existirá otro factor de prestigio que resulta del reconocimiento desde el exterior de la institución universitaria, por parte de gobiernos, de sectores sociales y económicos y de personas, respecto a ambas funciones y a los académicos que las desempeñan. Este reconocimiento puede manifestarse como retribuciones económicas, promoción personal, popularidad y fama, etc.; componentes todos que pueden afectar y modificar los comportamientos internos de los agentes académicos.

Para las instituciones, el permitir funciones separadas a sus diferentes agentes académicos tiene necesariamente que tener un límite si los objetivos institucionales se plantean en términos de cumplimentar la actividad universitaria mediante la realización de ambas actividades.

Operativamente, deberá definir un esquema de funciones con los sistemas de trabajo correspondientes. Esto resulta también complejo, sobre todo si se plantean intensidades y tiempos de trabajo y retribuciones diferenciales para cada actividad. Siempre resultará difícil compatibilizar situaciones diferenciales de inserción estructural.

No es extraño que una solución usual sea que las universidades se organicen funcionalmente mediante entidades separadas, especializadas, según la actividad. Esta organización puede capturar ventajas de especialización del trabajo y de una mayor homogeneidad de inserción en la institución; pero difícilmente permita la generación y captación de sinergias entre ambas actividades universitarias (lo que seguramente es deseable y fundamento de la coexistencia institucional de ambos desempeños en las instituciones), con la consiguiente pérdida de productividad e impacto.

En términos generales puede argumentarse que las actividades de investigación y docencia tienen diferencias de contenido y de metodología, aunque puede pensarse que están sometidas a algunas reglas que tienen puntos de contacto. La docencia implica el despliegue de un

currículo y un programa, y en la investigación es necesaria la aplicación de un protocolo científico.

Es decir que los procedimientos están pautados por el estado del arte, el cumplimiento de determinadas pautas, lo que presuntamente y razonablemente, garantiza la obtención de resultados adecuados. Obviamente, un cierto grado de existe flexibilidad y margen de maniobra en las pautas, pero estos son dependientes de los ámbitos específicos. No tienen un espacio demasiado extenso en la docencia y existen limitaciones significativas en la investigación cuando la misma está determinada por encargos recibidos por el investigador. Otra similitud se expresa en términos de las necesidades de actualización y formación continua a lo largo de la vida académica.

Las situaciones diferenciales surgen a partir de otros factores; en la docencia existe una situación de rigidez horaria y temporal por la concurrencia de los alumnos en la actividad, mientras que la investigación puede verificar una mayor flexibilidad cuando no existen compromisos formales de tiempo en los resultados; y cuando existen, habitualmente, es posible flexibilizarlos. Asimismo, el investigador puede tener grandes posibilidades de actuación libre cuando es él quien define sus propias investigaciones.

Este análisis no agota las consideraciones posibles de las implicancias de modelos vigentes de de organización universitaria respecto a la docencia y la investigación; pero da lugar a la percepción de algunas de las dificultades, y probablemente conflictos, para generar un sistema equilibrado en las motivaciones y factibilidades de realización profesional en el ámbito académico.

Es preciso tener presente que este análisis se centra, esencialmente, en el punto de vista de los académicos, es decir, interno a las instituciones de educación superior. Todo lo expresado tiene una clara dependencia de las posibilidades de existencia de algún grado apreciable de autonomía en el comportamiento académico. Avanzar en esta línea de razonamiento lleva a pasar a la temática de la autonomía de las instituciones universitarias, situación muy dispar y interrelacionada con los valores sociales y los diseños institucionales.

Sin avanzar en el análisis de la autonomía, pueden establecerse algunas cuestiones que vinculan el funcionamiento de las universidades con los gobiernos, y afectan la problemática de la convivencia y las relaciones entre docencia e investigación.

Sin dudas, las consideraciones de los gobiernos pueden diferir e incluso diferir en términos de fuertes desacuerdos. De hecho la historia puede demostrar enorme cantidad de conflictos universidades-gobiernos. Pero en el siglo XXI, al menos, parece haberse generado una aceptación generalizada en los gobiernos, de la relevancia de la existencia de universidades en

los países, y del reconocimiento que ciertas pautas de comportamiento y de operación tienen contenidos propios que deberían resolverse internamente.

Como correlato de ello, se reconoce fuertemente el carácter de interés público de las actividades universitarias, dada su relevancia en los procesos de creación y difusión del conocimiento, factor absolutamente determinante de las posibilidades de desarrollo y avance de los países.

Esta doble situación, reconocimiento de márgenes de autonomía y carácter público, frecuentemente incrementa las fricciones entre gobierno y universidad, y ha creado históricamente dos tipos de agresividad entre ambos: las presiones corporativas de las universidades sobre los gobiernos y las injerencias internas de los gobiernos en las decisiones universitarias, situación habitualmente muy despareja desde el punto de vista de las posibilidades de imponer criterios o políticas; excepto cuando la realidad manifiesta situaciones y hechos de relevancia significativa para el funcionamiento de los países y solución de sus problemas.

En realidad, la situación es mucho más sensible, ya que existe una marcada dependencia financiera de las universidades respecto de los gobiernos, y esta dependencia se hace más fuerte y determinante cuanto más actividades realizan las universidades.

En general, esto es de esta manera, porque una actitud proactiva de la universidad y la realización de actividades externas significan mayor impacto de la universidad sobre las organizaciones sociales, no siempre acordes con los intereses gubernamentales.

Pero además, y especialmente para el tema de las actividades de investigación, la cuestión es particularmente significativa en términos de la inserción de los países en el mundo en condiciones de globalización, porque los gobiernos se ven obligados a financiar las investigaciones para no quedar excluidos de las actividades internacionales, u ocupar lugares de menor relieve.

En esta disyuntiva es dado precisar que los montos de financiamiento de investigaciones, sobre todo en algunas áreas del conocimiento, son muy importantes si se desea conseguir resultados relevantes. Como las universidades se presentan como organismos naturales para realizar investigación, esto implica que partes importantes del gasto público son administrados por ellas. Este fenómeno es particularmente significativo y típico de la sociedad del conocimiento, por la relevancia de la ciencia en la evolución humana y social.

Este efecto general se verifica tanto sean las universidades públicas o privadas, obviamente con manifestaciones diferentes y en grado distinto, y según la concepción ideológica respecto al tipo de actividades académicas. Observando la situación de distintos países, esta concepción ideológica ha dado lugar a diferentes estructuras del sistema universitario,

diferentes recorridos históricos de los mismos, diferentes políticas institucionales de las organizaciones de educación superior, y fundamentalmente diferentes roles sociales en su desempeño.

Particularmente en las actividades de investigación, no es extraño, que tanto en el diseño, los objetivos y el financiamiento de las investigaciones, muchos gobiernos hayan desarrollado organismo estatales o semiestatales para realizar operaciones propias de investigación y para controlar y administrar los fondos que se ven obligados a transferir a las universidades para dichas actividades. Esto puede interpretarse desde varios ángulos, que seguramente no son parcialmente adecuados para hacerlos y no necesariamente se contradicen.

En primer lugar, las dificultades de los gobiernos para tratar con las instituciones universitarias: los distintos regímenes políticos tienen una consideración propia de la esencia y del ejercicio del poder. Su legitimidad de imponer objetivos sociales a las instituciones nacionales muchas veces está viciada por prácticas que no gozan de aceptación generalizada, aunque exista una legalidad formal de carácter general. Cómo dentro de las universidades suelen desarrollarse ideas críticas a partir de fundamentos diferenciales, en muchos casos las posibilidades de consenso con ellas son relativas, sobre todo para emprendimientos que tocan temas sensibles, y a veces intereses no compartidos.

Estas dificultades suelen complicarse respecto a tratar con las universidades, por la morfología general de las mismas y su grado de descentralización disciplinar y sectorial. Los organismos generales de gobierno universitario, pueden no compartir intereses y enfoques de las instancias como las facultades, departamentos, institutos, etc., y las influencias internas de distintas posiciones ser diferenciales según cada organismo interno. Estas dificultades son también, propias de la acción del estado. En realidad son constitutivas de las organizaciones complejas que tienen algún grado significativo de descentralización; y sólo son superables bajo ciertas condiciones de extrema urgencia y necesidad o mediante el ejercicio de fuertes liderazgos, cuyas características coincidan con los valores dominantes en un determinado momento en esas organizaciones.

En segundo lugar, puede existir la circunstancia de que las universidades no estén en condiciones de actuar como el gobierno lo solicite. Puede deberse a cuestiones de insuficiencia de recursos personales o materiales, a atrasos tecnológicos en ambos recursos, o a contradicciones internas dentro de los agentes que cumplen funciones en los mismos y que no permiten a las universidades, o sus sectores internos involucrados, tomar decisiones que puedan ser consideradas aceptables, o negociar en términos posibles. Asimismo, pueden generarse situaciones particulares como la afectación de intereses internos sectoriales, o fenómenos de ineficiencia operacional o burocratización inmovilizadora. Estos problemas son

susceptibles de ser vistos en los mismos términos ya indicados de la complejidad de cualquier organización, y podrían ser aplicables también al estado.

Un caso particular de desinteligencia puede plantearse cuando las demandas del gobierno requieren de determinado tipo de comportamiento específico por parte de las universidades; específicamente confidencialidad en la difusión de los resultados, o exclusividad en el uso de los mismos. Estas situaciones tienen un campo de disputa serio en las universidades, según las concepciones en pugna que se verifican.

Podría continuarse en esta línea de análisis, incorporando las interrelaciones con sectores particulares de la sociedad, los agentes económicos, las instituciones políticas, religiosas, étnicas, culturales, etc., de la sociedad; pero se considera que lo expresado resulta suficientemente ilustrativo y comprensivo del nivel de complejidad que puede aparecer en la relación con las universidades, cualquiera fuere el sector social involucrado.

### **La situación argentina**

Cuando se sancionó la ley de educación superior, en el año 1995; el gobierno nacional ya había introducido varios cambios en el ordenamiento universitario, particularmente relevantes en este orden de ideas, tales como: la incorporación en el quehacer universitario de los conceptos de evaluación de la calidad, la generación de un nuevo ítem en el presupuesto nacional para las universidades con asignaciones de recursos destinados a ciencia y técnica, la negociación con los organismos internacionales de crédito para la obtención de una línea de crédito dirigida al reequipamiento formación de capital humano y físico en las universidades y la implantación de un programa de incentivos para el personal académico universitario que realizara actividades de investigación.

La ley de educación superior incorporó en el art 12, la obligación de los docentes de “participar en la vida de la institución, cumpliendo con responsabilidad su función docente, de investigación y de servicio”.

Es decir que se armó un esquema de obligatoriedad de docencia e investigación para los académicos que no distinguía entre categoría y dedicación. Este esquema estaba acompañado de la asignación de fondos presupuestarios para ciencia y técnica y obtención de recursos de créditos internacionales para facilitar el funcionamiento universitario en equipamiento y formación de recursos humanos. Se sumaba el reconocimiento de otra asignación económica suplementaria como incentivos para que los académicos realizaran investigación, y se establecía que todos los procesos académicos quedaban sujetos a procedimientos de evaluación de la calidad, a través de la creación de un organismo descentralizado de

evaluación de la calidad y acreditación de las actividades. Estos son los elementos principales que modificaban internamente la situación de la investigación. El Programa de Ciencia y Técnica y el Programa de Incentivos se localizaron en la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Cultura.

Externamente a las universidades, pero con impacto sobre ellas, se modificó la forma de asignación de los montos para las universidades en el presupuesto nacional dándoles el carácter de transferencias, y por modificación de la ley de administración financiera para todo el sector público nacional, se cambió el control ex ante del gasto, por el control ex post, sujeto a la auditoría de la Sindicatura General de la Nación.

Este marco institucional se completa a partir de 1996 cuando se crea la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica que comienza a desarrollar sus actividades en los años siguientes esencialmente financiando investigaciones e innovaciones tanto a organismos públicos (incluidos docentes investigadores de las universidades) como a otros investigadores de otros entes, incluso privados, en forma concursal, pero con fijación a priori de los temas o las áreas a investigar.

El Conicet, creado anteriormente para administrar la carrera de investigador científico (paralela y a veces coincidente con la existente investigación universitaria) y financiar investigaciones completaba, el diseño armado a partir de la ley de educación superior.

Tanto el Conicet como la Agencia dependían de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación.

En los últimos años, el Ministerio de Cultura y Educación y después el Ministerio de Educación (continuador del anterior parcialmente) proveyó de fondos por vía contractual a algunas universidades, para mejorar su desempeño académico, lo que permitió mejorar las capacidades para hacer investigación universitaria. En el año 2007, se completó el modelo institucional vigente con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, organismo hacia el que migraron los entes dependientes de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, con sus funciones establecidas.

Actualmente la Agencia se constituye en la principal fuente de financiamiento de proyectos de investigación, en un sentido amplio y el Conicet dispone de una cantidad limitada de fondos para financiar investigaciones que asigna prácticamente a los miembros de la carrera de investigación científica, a equipar y financiar el funcionamiento de sus institutos propios y de doble dependencia con las universidades y los centros regionales. La Secretaría de Política Universitaria que financió algunos proyectos durante la transición por la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, vuelca una cantidad reducida de

recursos a financiar actividades institucionales y de vinculación y proyección que realizan las universidades.

Se observa entonces, que los docentes universitarios solo tienen acceso directo a los fondos del Programa de Ciencia y Tecnología. Este programa establecía originariamente que sus fondos eran sólo aplicables a financiar gastos de investigación, pero la mayoría de las universidades asignaron parte de otras maneras: pagando gastos salariales, gastos generales de administración de los sistemas de ciencia y técnica universitarias e inversiones; probablemente muchas de ellas con vinculación indirecta con la investigación. La característica de estos fondos es que los temas de investigación se determinan dentro de los ámbitos de las universidades y lo mismo se hace con la asignación de los recursos correspondientes, dentro de los límites presupuestarios, y con pautas mejorables en cuanto a los criterios asignativos y evaluativos, pero medianamente establecidos conforme a las normas de buenas prácticas.

La otra fuente posible de financiamiento resulta de los concursos nacionales orientados que realiza la Agencia, en los cuales la asignación sectorial se resuelve en la ámbito de la misma Agencia, y con información que es de difícil obtención, particularmente a priori. (por ejemplo los montos totales por tipo de llamado a fondos concursables, los valores de corte para la asignación de financiamiento, especificación de los motivos de rechazo de los órganos de decisión, etc.).

Existen otras fuentes alternativas de financiamiento para la investigación universitaria derivada de los convenios internacionales, que la apertura post década de los 90 han permitido. Organismos internacionales e instituciones de investigación de distintos países, por vía de acuerdos, financian investigaciones conjuntas. El inconveniente de esta práctica radica en el sesgo intencional de los temas por parte de las instituciones extranjeras, que pueden permitir cierto margen a los investigadores nacionales, pero por esta vía, imponen sus metodologías e intereses. En estos ámbitos resulta difícil negociar financiamiento de actividades de investigación en condiciones de equilibrio y de beneficio para los intereses nacionales. Esto resulta claramente perceptible en los convenios para desarrollo de tecnologías, e incluso para investigación básica.

También pueden generarse otras alternativas de financiamiento de las investigaciones universitarias por vía de convenios con empresas o fundaciones, o por asignaciones provenientes de ministerios u organismos del gobierno, habitualmente asignadas discrecionalmente con fondos propios o de organismos internacionales.

Esta situación es esencialmente común con los mecanismos del estado que es este tipo de tareas suele trabajar con perfiles más que con concursos, y mediante asignaciones directas.

Esta situación también afecta la relación con organismos no universitarios de otros países o internacionales, que por las prácticas comunes en las relaciones internacionales, se vehiculizan por intermedio de los organismos del gobierno que los direcciona internamente en forma discrecional.

## **Conclusiones**

En resumen puede observarse que a pesar del mandato legislativo de la necesidad de realizar investigación en el ámbito universitario, el sistema institucional no permite un cumplimiento de dicha pretensión. Y esto es así por cuanto las posibilidades de acceso al financiamiento son claramente diferenciales y el mismo es insuficiente para todos los pretendidos usuarios. Pero además de resultar insuficiente, el esquema institucional situaciones diferenciales de las que fueron analizadas en el texto en el texto, y que generan desincentivación.

Existen situaciones puntuales favorables, pero son muy relativas. Los que resultan más perjudicados son los que comienzan sus actividades de investigación. Hoy sólo pueden realizar avances en una carrera de investigador, los que consigan becas de iniciación a la misma en el ámbito del Conicet, que tienen montos de asignación mensual aceptables, pero son como son inferiores en número a la demanda estructural, no pueden considerarse solución del problema. Las becas universitarias y las asignaciones con dedicación exclusiva para auxiliares en las universidades resultan exiguas en monto y escasas en plazas. Asimismo, integrarse en proyectos con escaso financiamiento no soluciona la situación.

Los incentivos a los docentes investigadores, que cuando fueron instaurados, representaban un suplemento salarial mensual de un 80/90 en el nivel de la máxima categoría y dedicación docente hoy representan aproximadamente el 6%; con las salvedades correspondientes respecto a algunas situaciones individuales. Los montos que se asignan para investigación en los proyectos dependientes del Programa de Ciencia y Tecnología de las universidades representan alrededor del 10% de los montos que cada docente investigador podía percibir anteriormente. Ambas situaciones derivan de la no actualización de los montos por inflación y por el incremento de los docentes investigadores que en búsqueda de ampliar su desempeño (en términos del mandato legislativo), han pasado de alrededor de 4.000 categorizados en el proceso realizado en la década de los 90 a aproximadamente 32.000 en 2009 (aunque no todos perciben incentivos, por no cumplir con las actividades de investigación o por haber sido excluidos por disponer sólo de dedicaciones simples en su desempeño académico). En términos de cantidad total de personal académico en las universidades, seguramente sigue subiendo, y lo seguirá haciendo

La evolución punto a punto de los montos presupuestarios de los mecanismos de promoción directos ha sido:

Programas de ciencia y tecnología	42M	(1993)
	111M	(2012)
Programa de incentivos a docentes investigadores	70M	(1993)
	99M	(2012)

Si bien estos datos son de la asignación básica, y pueden existir diferencias en más o en menos con lo efectivamente gastado, los valores son absolutamente indicativos de la situación. Si se toma el valor en dólares americanos el tema es similar: se corresponden en 1 a 1 en 1993, y en 2013 en una diversidad que va desde 5,80 a 9,50 por cada dólar.

Estas bases comparativas resultan más relevantes si se considera que existen más de 130.000 cargos docentes en las universidades nacionales, número sujeto a una necesaria depuración pero que puede considerarse un piso de la cantidad real de docentes, pretendidamente por la ley en condición de docentes investigadores.

Es fácil darse cuenta que los miembros de la carrera de Conicet tienen una situación algo más acorde con las necesidades de la investigación, porque los niveles salariales son más altos que los universitarios en términos comparativas de todos los niveles de los sistemas retributivos. Como muchos investigadores de Conicet tienen además cargos universitarios, perciben de Conicet la diferencia para lograr la mayor retribución en forma de suplemento; además de acceder a los incentivos de docentes investigadores en condiciones favorables. Adicionalmente, disponen de un entorno más protectorio, por diversos mecanismos de asignaciones para desarrollo profesional.

Para las instituciones universitarias, la situación tiene connotaciones particulares; dado que algunas de ellas abonan cargos con dedicación exclusiva a docentes investigadores, mientras que otras sólo cargos con dedicación simple.

En el primer caso se produce un gasto salarial mayoritaria a cargo de las universidades, con un complemento relativamente pequeño por parte de Conicet; mientras que en el segundo caso el gasto salarial mayor es del Conicet y el impacto por ese rubro sobre las finanzas universitarias es menor. Esta situación, de vieja data, crea una situación de superposición entre los dos Ministerios involucrados, que manifiesta situaciones imprecisas esencialmente respecto a la asignación de productividad y su apreciación evaluativa, derivada de la doble dependencia. Es claro que el Conicet promueve la participación de los investigadores en las universidades, considerándolo positivo para la evaluación interna por esta situación; aunque un investigador podría desempeñarse en su carrera de investigador científico actividad universitaria.

Si se trasladan los elementos y análisis expresados a lo largo de este trabajo a la situación indicada en la segunda parte; puede estimarse que grado de tensión es esperable en la situación académica argentina, derivada de la diferencia de posibilidades de desarrollo profesional. Peor es, la tendencia hacia un comportamiento anómico y desinteresado en muchos ámbitos del quehacer universitario. Esto se manifiesta en baja productividad, pérdidas de calidad y en pérdida de oportunidades en un contexto mundial donde las realizaciones de investigación están siendo determinantes para el bienestar actual y futuro de las sociedades. Es preciso tener presente que la cantidad de investigadores universitarios es más alta que la de investigadores de Conicet, aunque la distribución es variable según las disciplinas y los organismos internos de las instituciones universitarias. Mayor es esta diferencia respecto a los docentes universitarios en su totalidad.

Necesario resulta conocer buena información cuantitativa de todos los temas, conceptos e instituciones indicados en este trabajo. Seguramente la actividad académica argentina adolece de muchos de los problemas posibles; que un mejoramiento de la información permitiría transparentar e incrementar el conocimiento real del funcionamiento del sistema educativo y de investigación. Es fácil observar que existe un campo potencial muy grande para incrementar las actividades investigativas, que se pierden por falta de programas de formación, promoción y estímulo, que de plantearse significaría productividad y reconocimiento individual, institucional y nacional.

La pérdida de reconocimiento del espacio educativo y de investigación, con excepciones puntuales que tienen mucho de enclave, es observable en la comparación internacional. Sin embargo puede postularse que la potencialidad de productividad y de mejoramiento no requieren los esfuerzos que necesitarían otras sociedades. Con políticas que tengan en cuenta las problemáticas indicadas, sujetas a requerimientos de calidad y responsabilidad, pueden esperarse resultados de alto impacto. Obviamente serán necesarios recursos.

## **Bibliografía**

- . Gutiérrez, Ricardo Raúl.(2005) “**Claroscuros de la universidad**“. Ed. Dunken. CABA.
- . ----- (2011) “¿Quo vadis? La Investigación Universitaria en Argentina”. En Gutiérrez, Ricardo Raúl (compilador). **Universidad, autonomía e investigación**. Ed. Cielos Rojos. E-book. [www.elaleph.com.ar](http://www.elaleph.com.ar).