

REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO

PAGO POR MÉRITO, PRODUCCIÓN CIENTÍFICA Y CNEAI*

Profa. Dra. Gema Polo
Profesora de Derecho Romano
Universidad de Castilla-La Mancha
Gema.polo@uclm.es

Prof. Dr. Gustavo de las Heras
Catedrático de Derecho Romano
Universidad de Castilla-La Mancha
Gustavo.heras@uclm.es

En el informe de la OCDE *La Universidad bajo Escrutinio*, se achacaba a la crisis económica (la crisis del petróleo, la inflación, la recesión, el desempleo, el control del gasto público) el que la Sociedad volviera sus ojos para cuestionar el uso de los recursos destinados a la educación superior, "demandando la rendición de cuentas, una evaluación sistemática de los resultados educativos, evidencias de 'desempeño',..." (OCDE, 1987: 24). En efecto, ante la citada crisis, se exigió un mayor rigor en la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidad por parte de las Instituciones de educación superior e Instituciones de investigación,

* El presente artículo ha sido publicado exclusivamente en inglés en el *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, v5, n10, p30-43, 2008, del Evaluation Center, de la Western Michigan University. Para facilitar su difusión, hemos querido publicarlo también en lengua española.

introduciéndose criterios de eficacia y eficiencia. Todo ello supuso la aparición de una nueva concepción en las relaciones entre las mencionadas Instituciones y la Sociedad o las Instituciones políticas: la *accountability*.

La crisis económica y la creciente globalización produjeron, entre otros efectos, un cambio en las políticas económicas, que se orientaron a la realización de una serie de ajustes: “medidas de ajuste estructural”. Como señala Martin Carnoy (1995), tales políticas económicas se basaron en la desreglamentación y la privatización de la economía, el apoyo a las exportaciones y reducción de la demanda interior, y la reducción del gasto público.

En el ámbito de las Instituciones de educación superior e Instituciones de investigación, como consecuencia de dichas políticas de ajuste, se produjeron fenómenos de congelación, cuando no de disminución, salarial y financiera. Pero, al mismo tiempo, se veía en esas Instituciones uno de los elementos clave para la superación de la crisis y para dotar al sistema económico de fortaleza y estabilidad.

Todavía en el año 1992, la CEPAL señalaba que en una época de costos crecientes y recursos declinantes, de equilibrios económicos rigurosos y de competencia con múltiples demandas provenientes de los demás sectores sociales, la necesidad de incrementar la productividad del trabajo docente y de investigación, se volvía prioritaria (CEPAL-UNESCO, 1992).

En el terreno educativo se trataba de elevar el nivel "cualitativo" de la educación sin elevar sus costos, reducir el gasto público por estudiante en los diversos niveles de la educación, pero sin pérdida de calidad y, en este espíritu, aumentar la contribución de las familias a la enseñanza por medio de los aumentos de los derechos de matrícula, especialmente en los niveles superiores (Carnoy, 1995). En

el terreno de la investigación se trataba de **aumentar la producción científica y la repercusión de esa producción científica en la producción económica**, fomentando la investigación aplicada y aumentando la transferencia tecnológica.

De este modo, la potenciación de la Universidad como espacio primordial y estratégico en el desarrollo de la investigación, la consideración de esta última como un indicador relevante de su grado de modernización y la confianza en la competencia para la distribución de recursos financieros escasos como garantía del mejoramiento de la calidad, han dado lugar a la implantación de sistemas que, articulados en el trípode evaluación del desempeño de la actividad investigadora, rendición de cuentas y remuneración diferenciada, pretenden construir nuevos patrones de comportamiento e institucionalizar y legitimar una nueva cultura institucional (Araujo, 2003).

Como es lógico, **España no fue ajena** a todos estos fenómenos que venimos describiendo. Por el contrario, la crisis económica, como consecuencia de razones estructurales características de nuestra economía en aquellos años, afecta notablemente a la Economía española. De esta forma, se introduce en España la concepción de la *accountability* en el ámbito de las Instituciones de educación superior¹ e Instituciones de investigación, acompañada por la llamada “cultura de la evaluación”². En España, tanto la entrada en vigor de la Ley 13/1986, de 14 de abril,

¹ Artículo 45, párrafo 3º de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria: “Los Estatutos de la **Universidad** dispondrán los procedimientos para la evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado, que será tenido en cuenta en los concursos a que aluden los artículos 35 a 39, a efectos de su continuidad y promoción”.

² La primera acción decidida y con importantes repercusiones prácticas del “Estado evaluador” español, centrada, en un primer momento, en un control sobre los fondos estatales asignados a

de Fomento y Coordinación general de la investigación científica y técnica, la denominada Ley de la Ciencia, como la puesta en marcha del primer Plan Nacional de Investigación y Desarrollo 1988-1991, supusieron también un empuje en las actividades de evaluación de la investigación. Pero, al mismo tiempo, y como un elemento significativo en la introducción de tan importantes cambios en la cultura de las Instituciones de educación superior³ e Instituciones de investigación, se añade al modelo el **sistema de incentivos económicos**, ligados a la evaluación del desempeño.

De esta forma, en una situación, a finales de los ochenta, caracterizada por el “quasi-monopolio” de la evaluación de las actividades de investigación por parte de la ANEP (Sanz Menéndez, 2004), surge la **Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI)**, para realizar la evaluación de la investigación del profesorado universitario, como una forma de evaluación del desempeño, ligada a un nuevo sistema de pago por mérito.

proyectos de investigación y en reorientar el Sistema Español de Ciencia y Tecnología, fue la creación, en el año 1986, de la **Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP)**, una **unidad dependiente** de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, del Ministerio de Educación y Ciencia. Con dos funciones: A) Evaluación científico-técnica -objetiva e independiente- de las unidades, equipos humanos y las propuestas de investigación para participar en los programas y proyectos del Plan Nacional, así como el seguimiento de los resultados. Asimismo, evaluar cuantas propuestas científico-técnicas le sean encomendadas por el Secretario de Estado de Universidades e Investigación. B) Estudios y análisis prospectivos en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico.

³ Artículo 45, párrafo 3º de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria: “Los Estatutos de la **Universidad** dispondrán los procedimientos para la evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado, que será tenido en cuenta en los concursos a que aluden los artículos 35 a 39, a efectos de su continuidad y promoción”.

En efecto, fue el **Real Decreto 1086/89, de 28 de agosto, sobre Retribuciones del Profesorado Universitario**, el que estableció dos sistemas independientes para la evaluación de la docencia y de la investigación, unidos a dos **nuevos incentivos económicos**⁴: complemento por méritos docentes y complemento de productividad investigadora, incardinados en un *mecanismo incentivador de la labor docente e investigadora individualizada*⁵.

A fin de iniciar la evaluación de la actividad investigadora del profesorado universitario que así lo solicitara, para dar plena efectividad a la aplicación del nuevo sistema retributivo establecido por el Real Decreto 1086/89 y como desarrollo de su

⁴ 1º.- Complemento específico (art. 2.3). Resultante de la suma total de tres componentes: 2.3.A) General. 2.3.B) Singular. 2.3.C) Componente por **méritos docentes**.

2º.- Complemento de productividad (art. 2.4). De forma literal, los apartados 1-3 del cuarto párrafo, del artículo 2, contemplan:

“2.4.1. *El profesorado universitario podrá someter la **actividad investigadora** realizada cada seis años en régimen de dedicación a tiempo completo, o periodo equivalente si ha prestado servicio en régimen de dedicación a tiempo parcial, a una evaluación en la que se juzgará el rendimiento de la labor investigadora desarrollada durante dicho periodo.*

2.4.2. *Dicha evaluación la efectuará una **comisión nacional** integrada por representantes del Ministerio de Educación y Ciencia y de las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia universitaria, la cual podrá recabar, del Consejo de Universidades, el oportuno asesoramiento de miembros relevantes de la comunidad científica nacional o internacional cuya especialidad se corresponda con el área investigadora de los solicitantes.*

2.4.3. *La evaluación positiva por la comisión nacional comportará al profesor la asignación de un complemento de productividad por un periodo de seis años de la siguiente cuantía anual (...)*”.

⁵ Preámbulo del Real Decreto 1086/89, de 28 de agosto, sobre Retribuciones del Profesorado Universitario.

artículo 2.4.2, anteriormente citado, la **Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora del Profesorado Universitario** (CNEAI) fue creada por Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1989. La función de la CNEAI sería, en principio, llevar a cabo la evaluación de la actividad investigadora de los profesores universitarios - sobre la base de una solicitud voluntaria, al tratarse de conseguir un complemento de productividad incentivador, por periodos de seis años - y su finalidad, la misma que la atribuida al complemento de productividad: *“fomentar el trabajo investigador de los profesores universitarios y su mejor difusión, tanto nacional como internacional”*⁶, siendo su objetivo esencial, *fomentar la investigación que produce resultados científicos o socioeconómicos relevantes entre los investigadores*⁷.

La evaluación de la actividad científica en el seno de la CNEAI es un proceso reglado que se rige, de un lado, por los criterios generales de evaluación, contemplados en el artículo 7 de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia, de 2 de diciembre de 1994⁸, y que, a su vez, se complementan con los criterios

⁶ Orden de 2 de diciembre de 1994 por la que se establece el procedimiento para la evaluación de la actividad investigadora en desarrollo del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario.

⁷ Preámbulo de la Resolución de 25 de octubre de 2005, de la Presidencia de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, por la que se establecen los criterios específicos en cada uno de los campos de evaluación.

⁸ Artículo 7. 1: *En la evaluación se observarán los siguientes principios generales:*

a) Se valorará la contribución al progreso del conocimiento, la innovación y creatividad de las aportaciones incluidas en el currículum vitae abreviado, considerando la situación general de la ciencia en España y las circunstancias de la investigación española en la disciplina correspondiente a cada evaluado y en el período a que corresponda la evaluación.

específicos establecidos, para cada uno de los campos de evaluación, en la Resolución de 25 de octubre de 2005, de la Presidencia de la CNEAI⁹; criterios específicos que, desde su publicación, han sido sometidos, en cada nueva convocatoria anual, *a algunos cambios que, sin ser sustanciales, recogen la experiencia de la última convocatoria.*

Algunos autores han dado un papel central a la CNEAI en el fomento de la investigación científica en España, al considerar la evaluación del desempeño, realizada por esta institución, como **uno de los elementos esenciales en el aumento de la producción científica** española producido en los últimos años (Jiménez-Contreras *et al.*, 2003). **“The National Commission for the Evaluation of Research Activity came into being at a time when the effects of previous government policies began to fade and investment was levelling off. It marked the start of a system designed to evaluate individual research activity, and gave preference to the publication of work in international journals listed in the ISI’s Journal Citation Reports. This stimulus has proved to be a highly efficient, as has been shown by the growth in production rates since 1990”** (Jiménez-Contreras *et al.*, 2003:140). La propia CNEAI, en palabras de su Directora General, Ana Crespo, se atribuye ese papel central en la redención de la investigación española: “A partir de la CNEAI se produce un incremento muy fuerte de la productividad, detectada en bases

b) Se primarán los trabajos formalmente científicos o innovadores frente a los meramente descriptivos, a los que sean simple aplicación de los conocimientos establecidos o a los de carácter divulgativo. Estos últimos sólo podrán llegar a tener valor complementario, salvo en circunstancias especiales apreciadas por el órgano evaluador.

⁹ Resolución de 19 de 25 de octubre de 2005, de la Presidencia de la CNEAI, por la que se establecen los criterios específicos en cada uno de los campos de evaluación.

críticas internacionales. Es evidente que esto es un dato indirecto, no es un dato directo de calidad, pero es un dato muy solvente. Como dato directo podemos tener los comentarios realizados en las revistas científicas de gran solvencia, que han adjudicado a la CNEAI una **responsabilidad positiva en el desarrollo de la actividad científica** en nuestro país” (Ana Crespo, 2006: 7-8).

Si tenemos en cuenta las anteriores manifestaciones, podría parecer que se ha producido un considerable cambio de tendencia en la producción científica española a partir de la introducción del complemento salarial que coloquialmente llamamos “sexenios” y de la evaluación de la CNEAI. Pero no es así. Podrá comprobarse, viendo las líneas generales de evolución de la producción científica española, que no existen picos significativos que hagan pensar en la incidencia significativa de otros elementos que no sean el incremento de los recursos.

Por tanto, veremos que **no está demostrada la vinculación** de la actividad evaluadora del desempeño investigador por parte de la CNEAI y, en consecuencia, del sistema del *merit pay* con el aumento de la producción científica en España. Además, podremos observar cómo el citado sistema de pago por mérito presenta riesgos importantes, que han de tenerse en cuenta para que dicho sistema no produzca efectos indeseados.

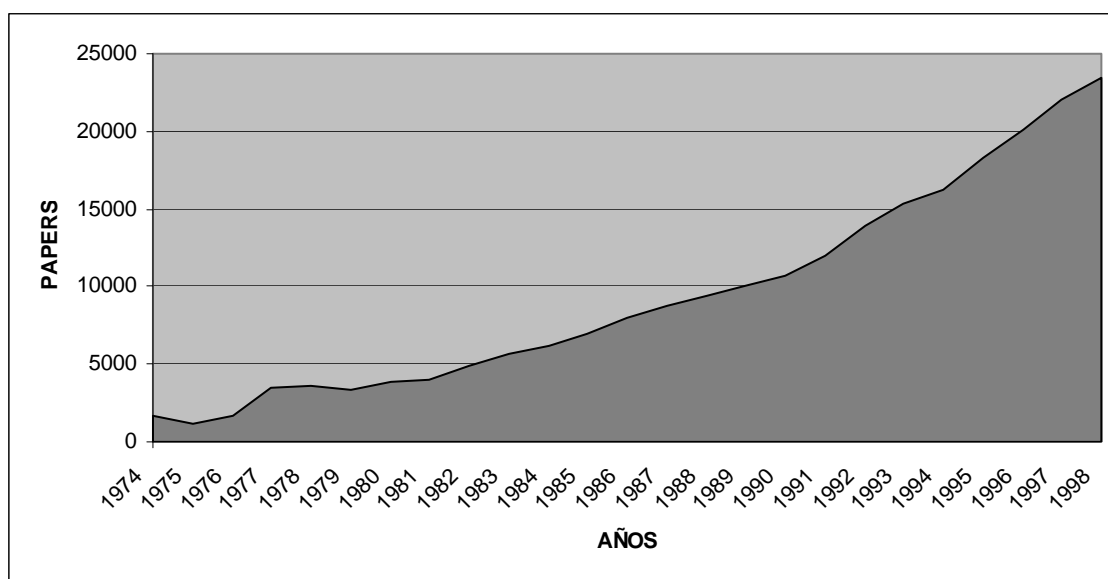
De este modo, si tenemos en cuenta la **evolución** de otras variables en los **años anteriores y posteriores** a la creación de la CNEAI y, por tanto, de la implantación del sistema del pago por mérito, comparándolas con la evolución de la producción científica, tendremos que admitir que siguen patrones de tendencia bastante similares. Las variables que hemos querido introducir, para comparar con la evolución de la producción científica, son bastante sencillas: número de profesores, inversión en investigación y número de investigadores. Sobre la base de una **hipótesis** de partida

bastante sencilla, también: “**a mayores recursos materiales y humanos, mayor producción**”.

Veamos, en primer lugar, la **evolución de la producción científica** española en los años anteriores y posteriores a la mencionada implantación del “sexenio” y de la consiguiente evaluación de la CNEAI. Para medir dicha producción científica usamos un indicador generalmente aceptado (indicador, por otra parte, utilizado por la propia CNEAI): número de documentos en el SCI (**Science Citation Index**). Si tomamos un amplio número de años para poder evaluar la tendencia, vemos que se mantiene precisamente una línea de progresivo aumento de la producción, sin que puedan apreciarse **picos o valles destacados** (si exceptuamos mediados de los años setenta), ni tampoco cambios de tendencia significativos. Para poder apreciar mejor esa tendencia constante en la evolución de la producción científica española, conforme a los citados indicadores, incluimos la siguiente gráfica:

- Gráfica nº 1 -

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA ESPAÑOLA



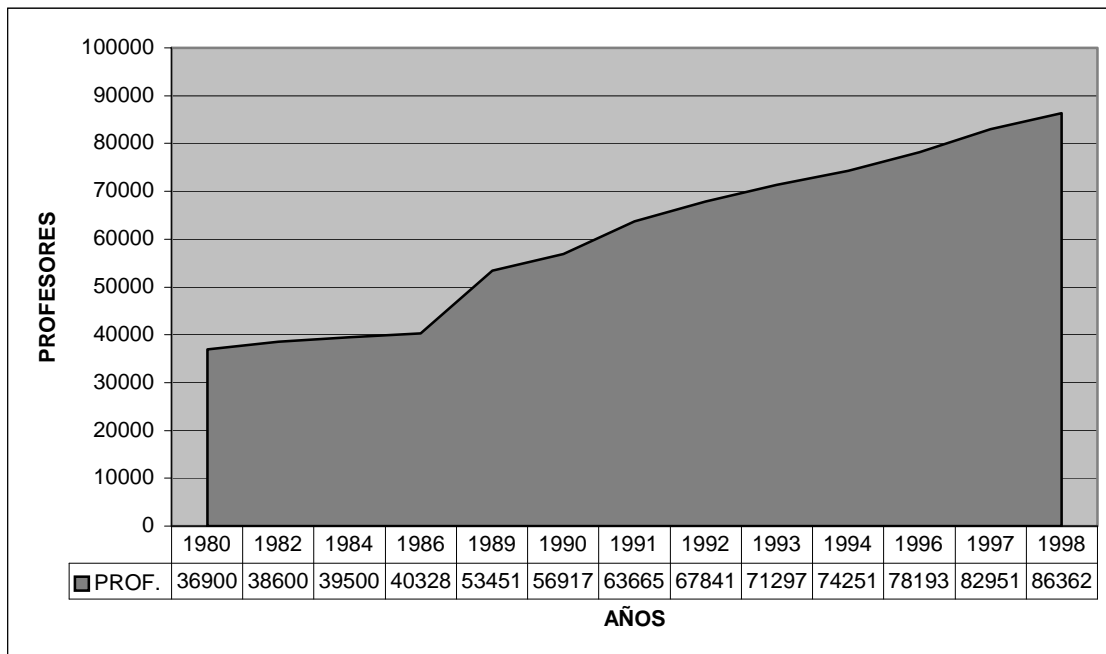
Observemos a continuación la **evolución de otras variables** en los años anteriores y posteriores al citado Real Decreto 1086/89, de 28 de agosto, sobre Retribuciones del Profesorado Universitario, a fin de poder comparar las tendencias respecto de la producción científica española. Los datos utilizados proceden del propio Ministerio de Educación y del Instituto Nacional de Estadística.

Una evolución de crecimiento sostenido se puede apreciar, si consideramos la variable del número de profesores universitarios, en el periodo considerado. Ese progresivo aumento en el número de **profesores universitarios** es razonable que produjese un cierto incremento en la producción científica. Por lo tanto, sólo la evolución de esta variable podría explicar, sin necesidad de acudir a la eficacia del “sexenio”, la evolución de la producción científica. Pero veremos qué otras variables inciden en el mismo sentido.

En la siguiente gráfica podemos observar la continua línea ascendente en el número de profesores universitarios, sin variaciones significativas salvo quizá precisamente en los años de la aparición de la norma analizada:

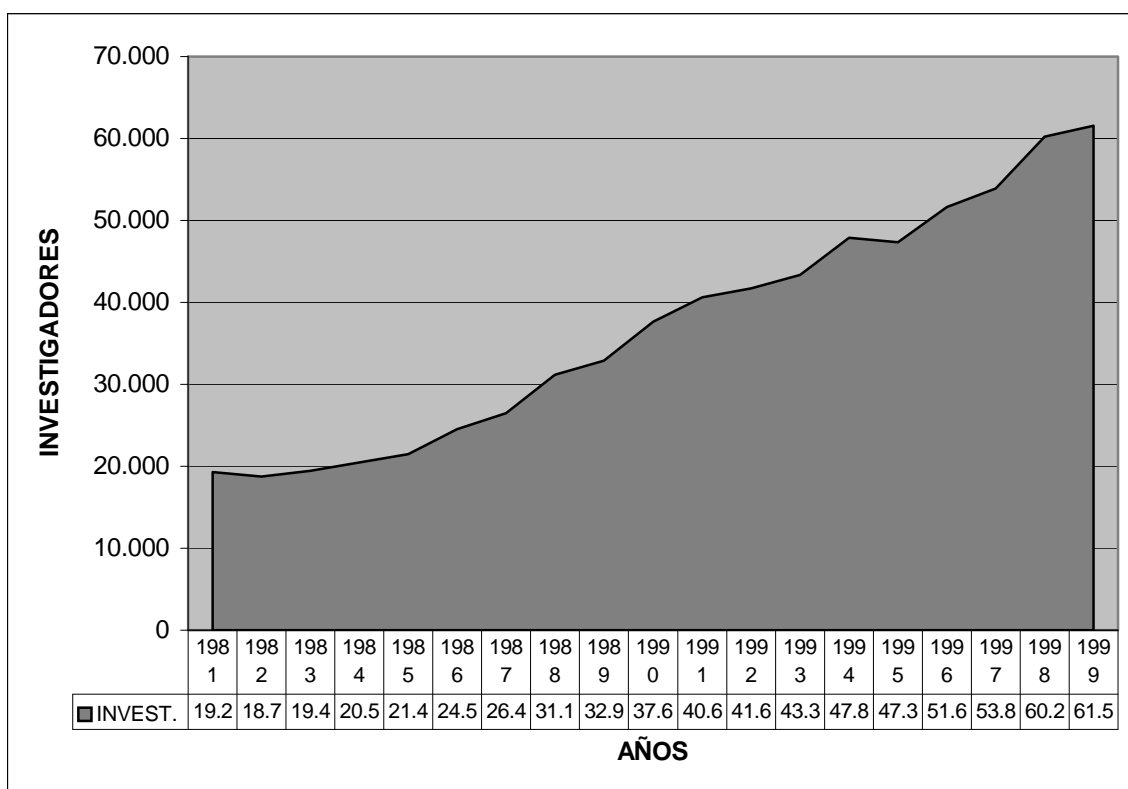
- Gráfica nº 2 -

EVOLUCIÓN DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO



La misma creciente evolución presentan los datos relativos al número de investigadores en general, sin duda determinantes, en nuestra opinión, junto con los relativos a los medios materiales dedicados a investigación, respecto de la producción científica total, en el periodo analizado al efecto de comprobar, como venimos reiterando, la relevancia del papel de la CNEAI y el grado de incidencia en dicha producción del incentivo económico. En la gráfica nº 3 podremos apreciar el marcado perfil de progresivo aumento en el **número de los investigadores**:

- Gráfica nº 3 -
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INVESTIGADORES

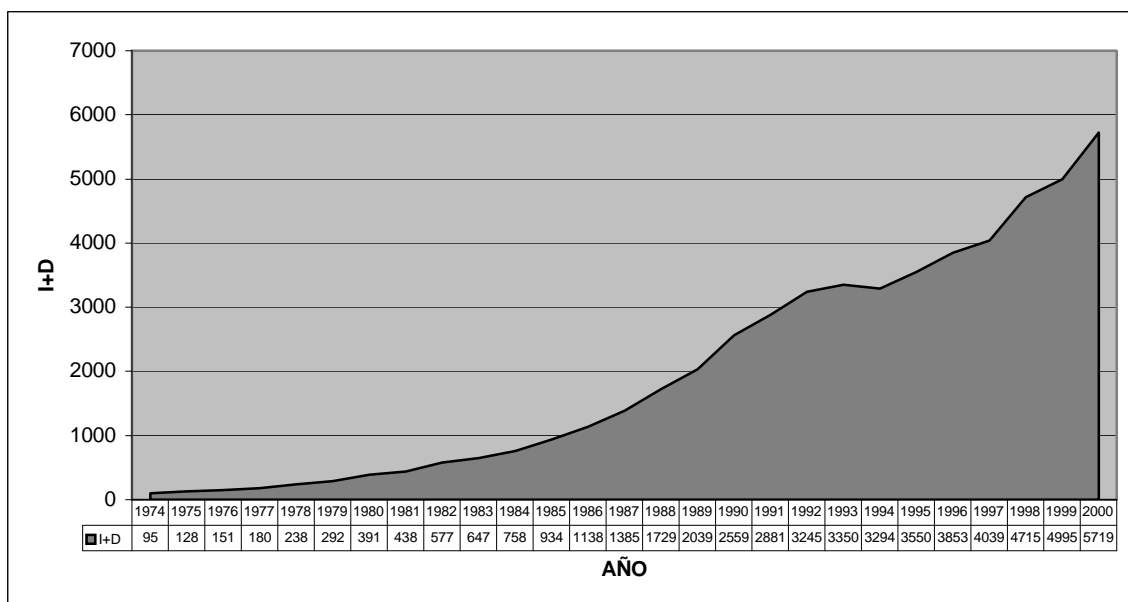


Todavía más significativa puede resultar la observación de la Gráfica nº 4, en la que puede verse la evolución en la inversión española en investigación y desarrollo (I+D), en torno al periodo analizado. También en este caso se puede apreciar un sostenido aumento del gasto en investigación. Pero, además, lo mismo que en los

casos anteriores, también las fechas de implantación del nuevo sistema de recompensas coinciden con un notable incremento de la **inversión en I+D**, que razonablemente debería llevar a una mejor dotación material de los investigadores y, en consecuencia, a un aumento de la producción en los años siguientes.

- Gráfica nº 4 -

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN ESPAÑOLA EN I+D

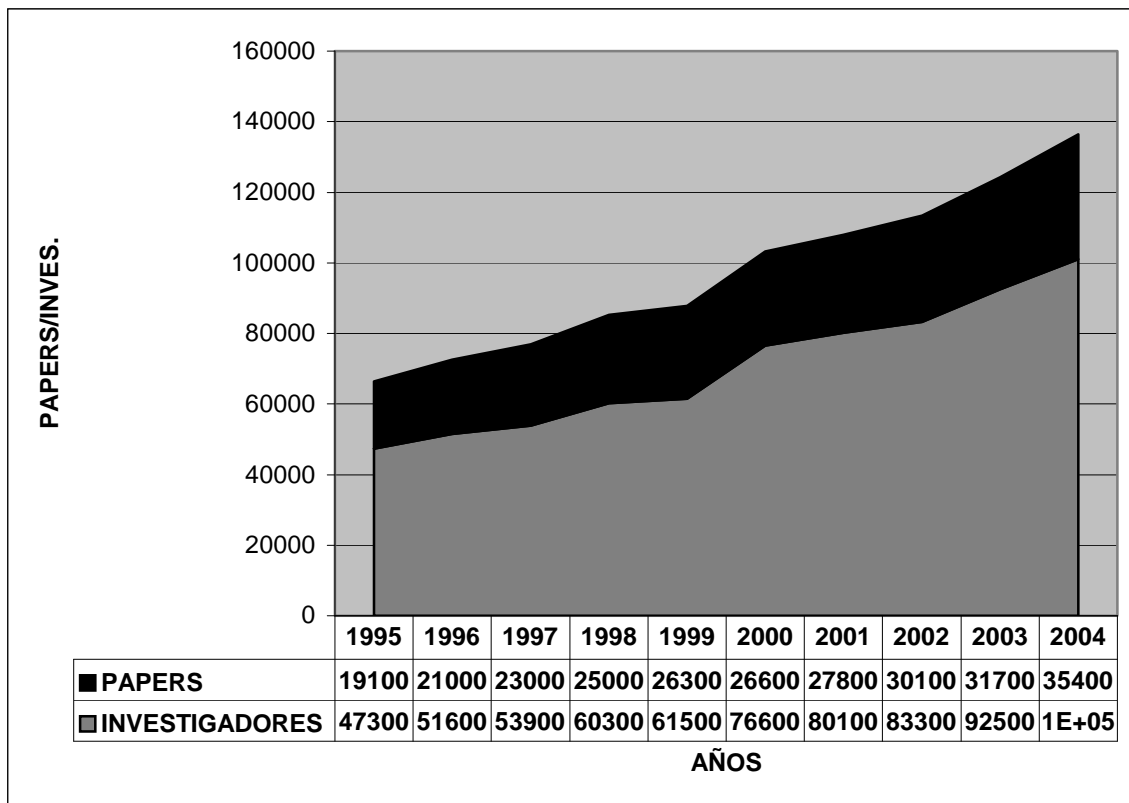


Si tenemos en cuenta todo lo anterior, estimamos que **no** se puede considerar **probado**, desde el punto de vista científico, que el sistema de incentivo, mediante el pago de un complemento económico como consecuencia de la evaluación positiva de la CNEAI, establecido por el Real Decreto del 89, haya sido significativo en el aumento de la producción científica española. Por el contrario, podría ser igualmente válida la afirmación de que dicha producción científica se ha incrementado de forma similar y como consecuencia de la evolución al alza en el número de personas dedicadas a la investigación y en la dotación de medios materiales puestos a disposición de los investigadores. De este modo, podría sostenerse que simplemente el aumento en el número de investigadores, manteniendo constantes las variables medios y salario, es decir, con los mismos medios y el mismo salario, debería llevar a un aumento de la producción científica total; igualmente podría sostenerse que simplemente el aumento en los medios materiales destinados al trabajo de investigación, manteniendo constantes las variables número de investigadores y salario, es decir, con los mismos investigadores y el mismo salario, debería llevar a un aumento de la producción científica total; por lo tanto, si incrementamos las variables investigadores y medios, es decir, si se produce un aumento de investigadores y un aumento de medios, manteniendo constante la variable salario, es decir, con el mismo salario, se debería producir, con mayor motivo, un aumento en la producción científica.

Pero por si hubiera dudas sobre la correspondencia en la evolución de la producción científica en comparación con la evolución del número de investigadores y con la evolución del dinero invertido en investigación, pueden observarse los datos de los **últimos años** y apreciar las prácticamente idénticas líneas de evolución que

presentan los elementos citados. En primer término, exponemos la gráfica comparativa entre **producción científica y número de investigadores**:

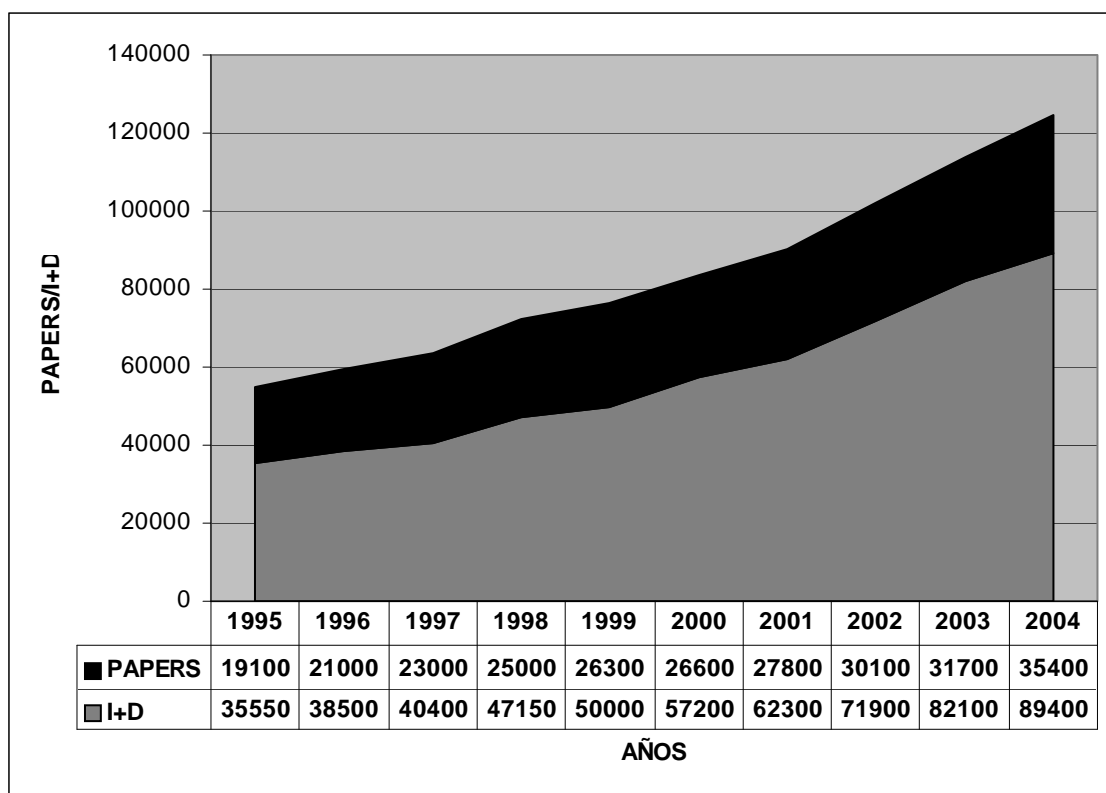
- Gráfica nº 5 -
 EVOLUCIÓN
 PRODUCCIÓN CIENTÍFICA / Nº INVESTIGADORES



En segundo lugar, exponemos la gráfica comparativa entre **producción científica e inversión en I+D**, igualmente ilustrativa de la similar evolución que hemos querido poner de manifiesto:

**- Gráfica nº 6 -
EVOLUCIÓN**

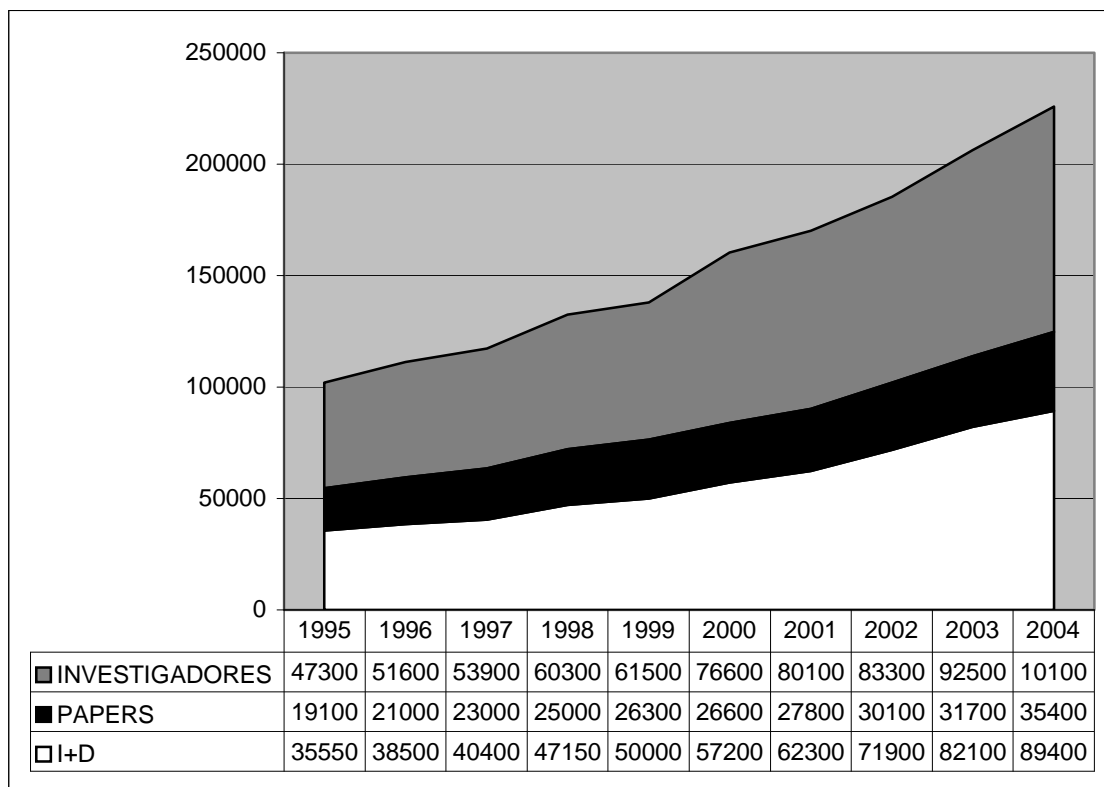
PRODUCCIÓN CIENTÍFICA / INVERSIÓN EN I+D



Para facilitar más la comparación de las tendencias, ofrecemos una última gráfica con los tres elementos: **producción científica, número de investigadores e inversión en I+D:**

**- Gráfica nº 7 -
EVOLUCIÓN**

PRODUCCIÓN CIENTÍFICA / INVERSIÓN EN I+D / INVESTIGADORES



En realidad, el principal efecto del *merit pay* es que puede servir para enviar mensajes importantes acerca de cambios en los valores de la organización (Kessler y Purcell, 1991). En este sentido, el pago por mérito puede servir como un instrumento, entre otros, para **cambiar la cultura** de la organización, las estrategias y las metodologías. Se orientan los cambios hacia una determinada dirección, enviando mensajes de lo que se considera importante a través de la evaluación (por ejemplo, estableciendo como criterio en la evaluación la publicación en revistas del ISI o fijando la publicación en tales revistas como indicador de calidad). Pero, al mismo tiempo, el sistema de pago por mérito presenta otros efectos que pueden resultar negativos y que, en todo caso, deben tenerse muy en cuenta para evitar resultados indeseados.

Si bien la utilización de remuneraciones diferenciadas, incentivos, recompensas o el sistema *merit pay*, como instrumentos para inducir cambios en la educación, no son nuevos, la implantación de recompensas individuales o institucionales, así como de retribuciones diferenciadas, a través de una política gubernamental claramente definida y ejecutada, se ha extendido a diferentes países, dando lugar a una nueva *ética competitiva* en la regulación del acceso a más y mejores recursos de financiación públicos (Araujo, 2003).

A pesar del creciente empleo de la remuneración según el desempeño en los sectores privado y público, ello no significa que haya sido aceptado sin críticas. Su popularidad entre autoridades y profesionales ha sido igualada por el escepticismo de los investigadores-académicos acerca de su eficacia. Así, un estudio realizado en el Reino Unido por el Instituto de Estudios sobre Recursos Humanos, examinó la eficacia de la remuneración según el desempeño en cuanto a la motivación de los

empleados, la reducción de la tasa de rotación de los mismos, el cambio de la cultura organizacional y el proceso de establecer un sistema más justo para remunerar a los empleados. Los **resultados** fueron **desalentadores** con respecto a casi todos los aspectos. Pese a estas controversias, se siguió teniendo en cuenta el desempeño para determinar la remuneración en gran parte de la industria privada y el sector público y ese criterio ha constituido una importante referencia para su adopción en la educación superior (Jackson, 1999).

Murnane y Cohen (1986) han puesto de manifiesto los riesgos que presenta el sistema del *merit pay*, fundamentalmente por lo que se refiere a la evaluación, pero además señalan el riesgo de que el sistema de pago por desempeño encubra una remuneración por un **trabajo extra**. Complementariamente cabría advertir, como hace Janey (1996), que el sistema de pago por desempeño **no debe utilizarse para sustituir o completar un salario considerado insuficiente**, puesto que operaría como herramienta coercitiva¹⁰.

¹⁰ Y, precisamente, es este el caso del sistema español, en su origen. En el momento en que se implantaron los nuevos complementos, creados por el Real Decreto 1086/89, de 28 de agosto, sobre Retribuciones del Profesorado Universitario, se venía reclamando con fuerza una subida salarial que compensase la grave pérdida de poder adquisitivo que venían acumulando los profesores universitarios durante años de alta inflación, mayor que el de otros colectivos de funcionarios. Tuve el privilegio de asistir a la reunión de la Comisión Académica del Consejo de Universidades en la que el Ministro anunció las inminentes medidas y en la misma el Ministro adujo que se trataban de incrementos salariales para compensar la mencionada pérdida de poder adquisitivo, pero que debía presentarlas como complementos de productividad para que las aceptara el Ministerio de Hacienda. De hecho, el conocido “sexenio” se denominó “**complemento de productividad** investigadora”.

Así, José Palazón (2006), asesor de CCOO, recuerda cómo la central sindical CCOO se opuso en solitario al R.D. 1086/1989 de retribuciones, que introdujo un sistema de complementos que **dejaba fuera a una gran parte del profesorado** y que, por otra parte, no satisfacía ni la demanda de **compensación de la pérdida de poder adquisitivo**, ni la **homologación** con el resto

Igualmente, José Antonio Gonzalo (2006), como asesor de la central sindical española FETE-UGT, señala que existe un peligro real de utilizar un mecanismo de mejora retributiva como uno muy diferente de **clasificación profesional**, que permita clasificar de una manera artificial al profesorado entre los que tienen uno, dos, tres, cuatro, cinco o seis sexenios, lo que produciría un efecto no deseado que se debe controlar.

Pero junto a estos graves riesgos respecto de los derechos sociales, el sistema de remuneración diferenciada por el desempeño presenta una gravísima dificultad relacionada con la necesaria **evaluación**. Una política de remuneración basada en incentivos a la producción debe resolver en primer lugar, los problemas de evaluación de la producción. Estos problemas revisten un interés especial en el caso del profesorado universitario. La elección del método de evaluación de los distintos objetivos no es un problema trivial, y tiene consecuencias importantes para incentivar a los agentes a lograr los objetivos buscados (Becker, 1979).

Y es que, como señalaran Murnane y Cohen (1986), si el propósito de un sistema de compensación diferencial es estimular al mejor desempeño, entonces sería importante que los trabajadores supieran quién realizó el mejor trabajo y el porqué. Pero esto **no es lo que ocurre** con la mayoría de los actuales sistemas de evaluación por desempeño¹¹. Quizá por ello observe Jonson (1984) que, si bien las propuestas de

de la administración Pública. Debe revisarse profundamente el sistema retributivo del profesorado universitario haciéndolo equiparable al de los funcionarios del mismo nivel o al del entorno profesional, evitando la multiplicación de complementos y facilitando la motivación del profesorado.

¹¹ Respecto de la **evaluación de la CNEAI**, Palazón (2006), de CCOO, señala que resultaba **poco transparente**: estuvo descontextualizada de las condiciones de la investigación en universidades,

pago por desempeño son aceptadas “en principio”, son luego rechazadas en la práctica. En el propio Informe Fender (1993), realizado en Gran Bretaña para poner un énfasis mayor en la función de la remuneración diferenciada, se advertía que las universidades y las administraciones locales universitarias deben asegurar que tienen los recursos y la capacidad necesarios para definir criterios apropiados y objetivos para evaluar el desempeño y llevar a cabo las evaluaciones en forma imparcial y justificable, puesto que el fracaso en este aspecto no sólo viola la legislación sobre remuneración equitativa sino que desalienta a aquellos que consideran que fueron injustamente tratados.

Pero es que, precisamente, es el ámbito académico y científico, como el artístico, uno de los espacios en los que las actuaciones son más **difíciles de evaluar**, siendo innumerables los estudios, acompañados de constataciones empíricas, que lo atestiguan. Así, Bright y Williamson (1995) observan que podría ser aún más difícil en las Universidades que en otras organizaciones especificar objetivos y medir con precisión si éstos han sido logrados. Del mismo modo, Lawler (1995) señala que el sistema del *merit pay* sólo sirve en los pocos casos de organizaciones donde las tareas son muy fáciles de evaluar. Por el contrario, dicho sistema no está indicado para trabajos basados en el conocimiento, de alta tecnología y donde se requiere desarrollar tareas en equipo.

Si lo que se pretende es mejorar la calidad investigadora, las **evaluaciones descalificadoras o punitivas** (bien sea respecto de las capacidades, bien sea respecto del salario), que provocan *rankings* de investigadores “buenos” o “malos”,

momentos históricos o campos específicos y era claramente discriminatoria entre los distintos cuerpos docentes.

“excelentes” o “no excelentes”, que pueden participar en Comisiones o que están excluidos y, por tanto estigmatizados, esas evaluaciones que buscan un control del trabajo desde el poder político, sólo pueden conseguir la formación de castas excluyentes o de reducidas oligarquías de poder académico y político, que parecían desterradas en los sistemas democráticos, y no pueden sustituir, sin duda, a las **evaluaciones formativas y consensuadas**, que informen a los investigadores de sus fortalezas y de sus debilidades, que les animen a una mejora constante, señalándoles el camino adecuado y proporcionándoles los medios oportunos. De este modo se lograría incrementar el potencial investigador de una **inmensa mayoría**, sin que se dejara de estimular y reconocer la excelencia de algunos. Cada vez serán más numerosas estas iniciativas, en las que prevalece un enfoque formativo en un contexto de evaluación amplio, que contempla colectivos o cuerpos colegiados, grupos de investigación, áreas o departamentos, desterrándose las evaluaciones punitivas o de control. Además, estas evaluaciones, si buscan la justicia, no pueden realizarse **descontextualizadas** respecto de las condiciones en que se desarrolla la actividad investigadora: características de la Universidad o Institución, entorno geográfico y económico-social, experiencia, potencial del grupo, medios disponibles, etc, etc.

Hace tiempo que se vienen exponiendo, desde planteamientos rigurosos y científicos, **los problemas y los riesgos** que presenta el sistema de pago o recompensa por mérito. Así, se han destacado algunas dificultades para adoptar la medición del desempeño individual en un sistema que depende tanto del trabajo en equipo y de las relaciones maestro-discípulo, y el riesgo de que las evaluaciones del desempeño a corto plazo predominen sobre aquellas a largo plazo. Se ha puesto de manifiesto que en el ámbito institucional la diferenciación suele potenciar comportamientos de rivalidad y competencia antes que de colaboración y

cooperación entre investigadores y grupos de investigación¹². Por lo tanto, se terminan potenciando actitudes individualistas, que resultan un efecto realmente indeseado, junto con otros como la tendencia a “maquillar” el *currículum*, a adaptarse a líneas de investigación más valoradas, al clientelismo respecto a oligarquías que controlan los canales de publicación o incluso de evaluación, a fragmentar las investigaciones, a realizar prácticas fraudulentas o no fraudulentas para aumentar la producción científica.

En efecto, estos sistemas suelen ir acompañados, como hemos señalado, de otros **efectos colaterales** no contemplados en el programa y que se traducen de diversas maneras: en la disminución de la atención a las demandas de los estudiantes y un menor tiempo dedicado a las tareas de docencia y extensión; en la presencia de una menor autonomía para definir temas de investigación; en la selección y

¹² Por poner un ejemplo, al tratarse de una evaluación por el desempeño individual, la CNEAI venía penalizando el trabajo en equipo, al menos en el ámbito jurídico, frente a una política científica generalizada, nacional e internacionalmente, de favorecer el **trabajo en equipo**, especialmente en campos científicos, como el jurídico o el de las Ciencias sociales y humanas, caracterizados tradicionalmente por un trabajo de investigación muy individual, lo que claramente empobrece los resultados. Así se decía en la Resolución de 25 de octubre de 2005, que mantenía la línea anterior, para el campo de Derecho: 2. *Para que una aportación sea considerada, el solicitante deberá haber participado activamente en los trabajos que le dieron origen, como director o ejecutor del trabajo. El número de autores no será evaluable como tal, pero sí deberá estar justificado por el tema, complejidad y extensión del mismo.* No sólo no se ha modificado lo que consideramos un **grave error**, sino que se agudiza con la Resolución de 6 de noviembre de 2007, cuando señala: Campo 9. Derecho y Jurisprudencia. 2. *El número de autores de una aportación deberá estar justificado por el tema, complejidad y extensión del mismo. Para que una aportación sea considerada, el solicitante deberá haber participado activamente haciendo constar su concreta autoría en la investigación publicada mediante referencia a páginas, capítulos o apartados. Sólo se valorará la labor investigadora personal individualizada del solicitante.*

orientación de las actividades con el propósito de mejorar la categoría como investigador; en la utilización de artilugios y situaciones en las que se infla artificialmente el *curriculum vitae* para lograr una mejor categoría como investigador; en la presencia de situaciones de amiguismo que, para algunos investigadores, favorecen a determinados colegas en los procesos de evaluación, entre otros (Araujo, 2003).

Si consideramos todo lo anterior, es lógico que, como señalan Hanushek et al. (1994), el pago por mérito promueva que los individuos terminen haciendo lo que es más **conveniente para ellos** y no para la organización a la que pertenecen.

Otros estudios, por ejemplo los de Low (1993), han señalado que en vez de motivar a los empleados, la remuneración basada en el desempeño podría tener el efecto opuesto, es decir, **desalentarlos**.

Como expresa Enders (2000) estas iniciativas presuponen la disminución de la confianza general en la capacidad de autogobierno de los académicos; la caricaturización del *homo academicus* como el profesor perezoso, a quien hay que mantener en el trabajo mediante una gestión de incentivos a breve plazo y sanciones visibles; y la visión del académico como un *homo economicus* que puede ser controlado por unos gestores centrados en costes que establezcan localmente normas, reglamentación e instrumentos, y para un trabajo y una producción eficaces.

Aunque queda mucho camino por recorrer y ha de exigirse siempre la mejora en la calidad, es destacable que actualmente España ocupe el puesto décimo del mundo por producción científica y el duodécimo por impacto de dicha producción,

mientras que la inversión en I+D, es decir, los medios materiales que se ponen a disposición de los investigadores, se sitúa en la **mitad de la media** de la OCDE¹³.

Pero, además, la realidad es tozuda, y el supuesto *homo economicus* ha seguido produciendo Ciencia, como se ha podido comprobar, no en función de un complemento salarial¹⁴, aunque habrá excepciones, sino, más bien, en función de los medios materiales y humanos de que dispone. Y ello, aunque los indicadores internacionales sugieren que en los años noventa España presenta un claro déficit en la remuneración de los docentes universitarios: según datos de la OCDE, en 1995 España tiene un salario de profesor permanente doctor inferior a la media en una cuantía aproximada de 19.000 \$ al año y se comprueba que los sueldos son reducidos en el nivel superior, tanto si se comparan las cifras absolutas (en dólares), como el indicador del sueldo sobre el PIB *per capita*, este índice toma el valor 1,9 en España, frente a indicadores superiores a 2,8 en la mayoría de los países analizados (San Segundo, 2001). El supuesto *homo economicus* ha resultado seguir siendo *homo academicus*, entre otras cosas, porque si alguien en España ha elegido ser profesor universitario por razones económicas, incluidos los incentivos, sin duda eligió mal el camino, aunque siempre puedan existir excepciones.

En todo caso, un sistema de *merit pay*, mediante la evaluación del desempeño investigador por parte de la CNEAI, que después de más de quince años de historia

¹³ En estos momentos, la inversión española en I+D representa aproximadamente el 1,1 del PIB, mientras que la media de los países de la OCDE se sitúa aproximadamente en el 2,2. Ello nos ofrece un dato suficientemente elocuente.

¹⁴ Que, por cierto, es **muy poco significativo**, pues el conjunto de los complementos de productividad apenas si pueden llegar a representar un 10-15 % del salario (San Segundo, 2005).

todavía **deja fuera de dicho sistema a casi la mitad**¹⁵ de los potenciales destinatarios, no sabríamos científicamente como calificarlo.

Finalmente, quisiéramos señalar que, no obstante, un sistema de incentivos económicos, basado en una correcta evaluación del desempeño investigador, puede resultar muy beneficioso para mejorar la calidad de la producción científica e ir mejorando paulatinamente los hábitos de trabajo. Para ello es necesario dimensionar adecuadamente la incidencia de dicho sistema, tener muy en cuenta los posibles efectos indeseables, que los procedimientos de evaluación se realicen con todas las garantías y, sobre todo, como dijimos, que se trate de **evaluaciones formativas y consensuadas**, que informen a los investigadores de sus fortalezas y de sus debilidades, que les animen a una mejora constante, señalándoles el camino adecuado y proporcionándoles los medios oportunos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Araujo, S. (2003), “Efectos sistémicos de la evaluación de la investigación basada en incentivos: El caso argentino”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXII (2) No. 126 Abril-Junio de 2003, ISSN: 0185-2760.

Becker, W. E. (1979), “Professorial behavior given a stochastic reward structure”, *American Economic Review*, 1010-1017.

¹⁵ El 42 % del profesorado funcionario que puede someterse a evaluación ha quedado excluido de los “sexenios”, mientras que sólo un 10 % tienen más de tres.

Carnoy, M. (1995), "El ajuste estructural y la evolución del mundo de la enseñanza", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, núm. 6.

CEPAL-UNESCO (1992), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, ONU.

Crespo, A. (2006), "Las políticas de evaluación de la investigación", en "VI Foro ANECA: consecuencias de las políticas de evaluación de la docencia y la investigación del PDI", Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2006.

ENDERS, J. (2000), "Vientos de Cambio: Condiciones de Trabajo y Empleo del Personal Académico en Europa", en Mora Ruiz, José Ginés (editor). *Profesorado Universitario: situación en España y tendencias internacionales*, Madrid, Cuadernos del Consejo de Universidades, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Fender Report (1993), *Promoting People, Committee of Vice-Chancellors and Principals*, Londres.

Gonzalo, J. A. (2006), "Evaluación y consecuencias: la perspectiva sindical", en "VI Foro ANECA: consecuencias de las políticas de evaluación de la docencia y la investigación del PDI", Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2006.

Hanushek, E. et al. (1994), "Making schools work: Improving performance and controlling costs", The Brookings Institution. Washington.

JACKSON, M. (1999), "El impacto de las remuneraciones diferenciadas en las universidades del Reino Unido", en *Revista de Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 109.

Janey, C. (1996), "Incentive pay", *Education Week*, 16, 10. <http://www.edweek.org> .

Jiménez Contreras, E.; F. de Moya Anegón y E. Delgado López-Cozar (2003), "The evolution of research activity in Spain: the impact of the National Comisión for the Evaluation of Research Activity (CNEAI)", *Research Policy* vol. 32, 123-142.

Jonson, S. (1984), "Merit pay for teachers: a Process, not an Event", *Harvard Educational Review*, vol. 54, 175-185.

Lawler, E. (1995), "The new pay: a strategic approach", *Compensation and Benefits Review*, 27 (4), 14-22.

Low, S. (1995), "An Evaluation of Appraisal Systems in Universities", MBA Dissertation Heriot-Watt University.

Murnane, R. y Cohen, D. (1986), "Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive", en *Harvard Educational Review*, vol. 56, 1-17.

Neave, Guy (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental, 1986-1988", *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5.

OCDE (1987), "Universities under scrutiny", Paris.

Palazón, J. (2006), “Evaluación y consecuencias: la perspectiva sindical”, en “*VI Foro ANECA: consecuencias de las políticas de evaluación de la docencia y la investigación del PDI*”, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2006.

San Segundo, M. J. (2001), “Economía de la Educación”, Madrid: Ed. Síntesis.

San Segundo, M. J. (2005), “Promoción y remuneración del profesorado universitario: de la LRU a la LOU”, en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 172-(1/2005), 93-117

Sanz-Menéndez, L. (1995), " Research actors and the state: research evaluation and evaluation of science and technology policies in Spain", *Research Evaluation*, vol. 5 (1): 79-88.

Sanz-Menéndez, L. (2004), “Evaluación de la investigación y sistema de ciencia”, Unidad de Políticas Comparadas del CSIC, Madrid. <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0407.pdf> (julio, 2004).