

CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en
EDUCACIÓN V

Educación y Futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional.

Buenos Aires, 24 al 26 de junio de 2015

Facultad de Medicina (Universidad de Buenos Aires)

Eje temático 3: Estudios comparados nacionales

Rocío Romero

UNCPBA

romerorociosolead@gmail.com

Tel: (0266) 15630527

María Julieta Abba

UNISINOS/PEC-PG CAPES

mjulieta.abba@gmail.com

Tel: (0260) 44432506

Ana María Taborga

UNCPBA-CEIPIL

ataborga@rec.unicen.edu.ar

Tel: (0249) 4422000

**Las políticas públicas en la Educación Superior Argentina. Análisis comparativo de la
internacionalización universitaria durante los períodos 1990-2002 y 2003-2011**

Resumen:

Actualmente la universidad no se concibe de manera aislada, sino que, por el contrario, se presenta como un actor relevante para potencializar el vínculo con las demás instituciones pares de otros países, superando todo tipo de barreras geográficas, en pos de la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes. De esta manera, se puede destacar que

en los últimos años se advierte un incremento de la participación de las universidades en el proceso de Internacionalización de la Educación Superior y de cooperación internacional universitaria. Por ello, el presente trabajo propone analizar el vínculo existente entre las políticas públicas en Educación Superior de Argentina, en especial aquellas destinadas a la internacionalización universitaria, y el modelo de desarrollo e inserción internacional de Argentina durante los períodos 1990-2002 y 2003-2011.

Palabras clave: Políticas Públicas, Educación Superior, Internacionalización Universitaria, Modelo de Desarrollo, Modelo de Inserción Internacional.

Introducción

La Educación Superior (de aquí en adelante, ES) compone en la actualidad uno de los principales instrumentos con los que cuentan los gobiernos para garantizar el desarrollo de sus países. La oportunidad que brinda la educación en general, y la Educación Superior en particular, para consolidar el crecimiento y el posterior desarrollo de las naciones, no es ajena a los países de América Latina. Por ello, es de importancia analizar las diferentes estrategias que los Estados han llevado a cabo en las últimas décadas con el objetivo de formar a los ciudadanos para hacer frente a los desafíos que se les presenta un contexto internacional cada vez más globalizado.

En este sentido, la universidad ya no se concibe aisladamente, sino que, por el contrario, se presenta como un actor importante para potencializar el vínculo con las demás instituciones pares de otros países, superando todo tipo de barreras geográficas, en pos de la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes. Por tal motivo, en los últimos años se advierte un incremento de la participación de las universidades en el proceso de Internacionalización de la ES y la cooperación internacional universitaria.

En función de lo anteriormente expuesto, el presente trabajo de investigación realiza un análisis comparativo entre las políticas públicas de ES y el modelo de desarrollo e inserción vigente durante los períodos 1990-2002 y 2003-2011, haciendo hincapié en aquellas acciones destinadas a la internacionalización universitaria. Para el análisis de cada periodo se observaron las políticas públicas definidas por Astorga y Facio (2009), Parra

Dusan (2007), Roth Deubel (2002) y Tamayo Sáez (1997) en cuatro fases, las cuales se encuentran íntimamente relacionadas entre sí. Ellas son la gestación, la formulación, la implementación y la evaluación.

En la fase de **gestación**, se procede a la detección de un problema público relacionado con uno privado (o varios) de trascendencia pública, es decir, la manifestación de problemas individuales concentrados en un problema público es de implicancia gubernamental. La etapa de **formulación** concentra la discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir el problema, lo cual está limitado por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas y de los actores que intervienen en la toma de decisiones. Por su parte, en la fase de **implementación** se pone en práctica el plan que se elaboró para afrontar el asunto. Una política correctamente diseñada no implica un éxito indiscutido a la hora de aplicarla. Por último, la etapa de **evaluación** consiste en efectuar una investigación a fin de conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas públicas, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los resultados obtenidos.

Teniendo en cuenta esta perspectiva definida por Astorga y Facio (2009), Parra Dusan (2007), Roth Deubel (2002) y Tamayo Sáez (1997) , en cada período se observaron las políticas públicas para luego realizar una comparación, sobre la ES a nivel general y a la internacionalización universitaria en particular. En cuanto a la metodología, la investigación se caracteriza por ser de carácter mixta, ya que se efectúa una combinación de análisis de datos cuantitativos y cualitativos que permite obtener una visión más amplia y profunda de la temática. En este sentido, el carácter cualitativo deriva de un registro narrativo de los fenómenos, con el objetivo de descubrir su estructura, comportamiento y principales causantes, mientras que en el aspecto cuantitativo se emplearon datos estadísticas y cifras de organismos públicos nacionales, regionales e internacionales.

Finalmente, es necesario destacar que este trabajo forma parte una investigación que se llevó a cabo como requisito para la obtención del título de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA).

1. Políticas de Educación Superior durante el período 1990-2002

1.1. Gestación de las políticas públicas en Educación Superior

En la primera fase, correspondiente a la gestación, se identifica un problema y se resuelve si es necesaria la intervención del Estado. En el proceso de toma de decisiones surgen las siguientes preguntas: ¿dónde nos encontramos?, ¿hacia dónde queremos ir?, ¿qué queremos revertir?, entre otras. Es decir, se observa el estado de situación y qué aspectos se desea modificar.

Para responder a los interrogantes, se requiere realizar un breve repaso del contexto nacional durante el inicio del período 1990-2002. A principios de la década de los noventa, la crisis económica y los elevados índices de pobreza e indigencia actuaron en favor de aquellas posturas demandantes de un cambio económico basado en el achicamiento del Estado y la desregulación del mercado. Es así como adquirió protagonismo la figura de Carlos Menem, quien luego de ganar las elecciones en 1989, introdujo a la Argentina en la corriente neoliberal. Paradigma que se caracteriza en que el rol del Estado debe ser el de garantizar el libre mercado y la competencia y mantener en un nivel mínimo el gasto público.

En esta etapa el Estado se convirtió en objeto de críticas ya que se concebía a la crisis económica como el resultado de un excesivo intervencionismo estatal que impedía el desarrollo económico. La noción de una hipertrofia del aparato público que utilizaba de manera ineficiente e ineficaz los recursos del tesoro nacional, adquiría mayor fuerza.

La tradicional gratuidad, universalidad e igualdad en el suministro de servicios como la educación y salud, fueron cuestionadas por argumentos de ineficiencia favoreciendo la descentralización y privatización de estos sectores.

Consecuentemente, se planteó la necesidad de transformar el sistema de seguridad social y administración pública a fin de disminuir el déficit fiscal y las responsabilidades que le competían al Estado. Con una menor regulación, se buscaba la liberalización del comercio y una reinserción en el sistema internacional. En otras palabras, la solución propuesta era la de reemplazar al Estado por mercado.

Con respecto al sistema universitario, de acuerdo con Ferrari (2005), durante la década del ochenta el presupuesto destinado a la ES estuvo paralizado y hasta reducido ya

que los aportes del Estado hacia las universidades nacionales, entre 1963 y 1988, disminuyeron un 1,5%. Dicha situación se agrava al contrastarla con el crecimiento de la matrícula estudiantil, el cual aumentó un 5,9% durante el mismo período.

Con un contexto macroeconómico adverso, la Universidad pública comienza a ser cuestionada. Las ideas de "calidad y eficiencia" adquieren importancia en argumentos que debatían la capacidad de la Universidad en garantizar la salida laboral de sus egresados y el bajo nivel en el rendimiento de las instituciones académicas.

La percepción de un ES ineficiente estuvo estimulada por la influencia de organismos internacionales. El Banco Mundial (de aquí en adelante BM) fue uno de las organizaciones que mayor influjo tuvo en el diseño de políticas públicas destinadas mejorar la calidad de enseñanza e incrementar la eficiencia de la inversión (Passarella, 2004 en Badano et al., 2005).

Ejemplo de lo mencionado es el documento publicado por el BM en el año 1993, llamado "*Argentina from insolvency to growth*"¹ (en español: Argentina de la insolvencia al crecimiento). Aquí el organismo le aconseja al gobierno argentino:

- Mayor intervención del Estado en el ámbito académico a fin de evaluar las instituciones y mejorar el nivel de enseñanza.
- Diversificación de las fuentes de financiamiento. Es decir, que el Estado debe incentivar a que las Universidades Nacionales (de aquí en adelante, UUNN) busquen fuentes alternativas de recursos, ya sea mediante aranceles o ventas de servicios
- Establecer un mecanismo de financiamiento de acuerdo al desempeño década institución.
- Ante el carácter gratuito del ingreso a la ES pública, el BM proponía el cobro de un arancel a fin de que la subvención por parte del Estado se traslade de la institución hacia los estudiantes de bajos recursos.

En líneas generales, de dichas recomendaciones se puede percibir el carácter economicista que el Estado debía asumir para abordar la cuestión universitaria, ya que

¹ Documento disponible en la página web oficial del Banco Mundial: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1993/08/698922/argentina-insolvency-growth> (Consultado el 15 de octubre de 2013)

relativiza la noción de la educación como un derecho de todos los ciudadanos y lo concibe como un servicio que debe ser regulado por el gobierno según sus costos y beneficios. Concepciones que coinciden con el clima de la época.

1.2. Formulación de las políticas públicas en Educación Superior

La etapa de formulación es la fase donde se selecciona una línea de acción de acuerdo a las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones.

Durante la década de los noventa hubo un fuerte impulso para reformar la economía nacional de acuerdo a los ejes de descentralización, desregulación y privatización (Oslak, 1999). Según Chiroleu e Iazzetta (2004) y Bianchetti (1994), se aplicaron los mismos ejes en el sistema universitario con las siguientes características:

1) **Descentralización:** a fin de ceder responsabilidades de gestión hacia los gobiernos subnacionales para aliviar la carga que representaba en el presupuesto nacional, fue transferido en 1992 el subsistema no universitario al ámbito provincial.

2) **Desregulación:** se propuso finalizar con las reglamentaciones y organismos estatales que regulaban la actividad socioeconómica, argumentando su ineficiencia. Con el objetivo de lograr una mayor autarquía financiera, se planteó el arancelamiento de los estudios de grado, la posibilidad de adquirir fondos empresariales, y el establecimiento de escalas salariales diferenciadas. Asimismo, se promovió el estímulo para obtener aportes complementarios como la prestación de servicios u las consultorías. Por otro lado, el imperativo de cambiar la relación Estado-Universidad, derivó en una combinación de desregulación y nuevos mecanismos de control gubernamental, entre los que se encontraban la evaluación y el financiamiento. En efecto, contrariamente a la teoría neoliberal de reducir la esfera de la administración pública, se manifestó un aumento de la misma en el sistema de ES. Esta situación fue promovida no sólo por la ampliación del sector privado sino también por la progresiva complejidad de la dinámica universitaria.

3) **Privatización:** se promovieron medidas como la habilitación para la venta de servicios y el acceso al financiamiento internacional.

Según Chiroleu e Iazzetta (2004) la aplicación de los mismos preceptos de la transformación económica en el ámbito académico, llevó a que en la práctica surgieran contradicciones; ya que la materialización del proceso reformador junto con las características de la ES crearon una retracción estatal en ciertos aspectos y una mayor intervención en otros.

1.3. Implementación de las políticas públicas en Educación Superior

En esta etapa se ponen en práctica las estrategias seleccionadas para el abordaje de un problema público determinado. En este sentido, como se mencionó en páginas anteriores, la aceptación de modificar el sistema de ES en concordancia con las recomendaciones del BM, configuró una agenda donde los temas principales fueron la calidad, la evaluación de las instituciones y la necesidad de sustentar las universidades a través de la generación de recursos propios como modo de superar la crisis del sector.

Como principales medidas se destaca la creación de la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) en el año 1993 y la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en 1995. El primero, es el organismo encargado de definir los lineamientos de la enseñanza universitaria, diseña políticas y realiza un seguimiento del sistema educativo universitario a través de criterios objetivos y racionales. Su instauración significó el tránsito de una política declarativa basada en investigaciones y diagnósticos, al abordaje de la temática y puesta en práctica de las medidas formuladas (Suasnábar, 2011).

Por su parte, la sanción de la LES no sólo determinó la orientación de las políticas universitarias, sino también significó el primer cuerpo normativo que contempló al sistema de educación superior en su conjunto (Jewsbury, 2000).

Luego de la creación de la SPU y la constitución de una nueva legislación, la estructura burocrática encargada de regular la ES continuó creciendo con la formación de nuevas agencias; proceso que fue en sintonía con la necesidad de evaluación de los establecimientos educativos siguiendo los imperativos de calidad, eficiencia y eficacia instalados en la agenda. Como ejemplo se encuentra la creación de los Consejos de Planificación Regional (CPRES) mediante la LES, los cuales coordinan la oferta educativa terciaria de las provincias y las universidades.

En el mismo año en el que se sanciona la LES, se pone en marcha el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) por un plazo de cinco años. La SPU incentivó su creación con la finalidad de fortalecer el ordenamiento del marco legal de la ES y de implantar incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Para llevarlo a cabo se convino un préstamo con el BM a fin de financiar las distintas iniciativas que contenía el plan de reforma. Dentro de los componentes del PRES, se destacaba la CONEAU y Fondo de Mejora de la calidad de la Educación Superior (FOMECE). El primero, a través de la evaluación y acreditación cobraba importancia como herramienta para el fortalecimiento institucional del sector universitario, mientras que el segundo brindaba apoyo a las reformas de grado, equipamiento, becas y desarrollo de postgrados (Abeledo y Curcio, 2003).

Respecto al FOMECE, para Jeswbury (2000) este fue uno de los casos donde se percibe con mayor claridad la influencia de los organismos de financiamiento externo en la orientación de la reforma del sistema de ES. Según la autora, el creciente aumento de la matrícula estudiantil de los noventa junto a un reducido presupuesto para satisfacer la demanda, el FOMECE se presentaba ante el gobierno como una oportunidad para obtener recursos. En líneas generales, el programa consistía en un préstamo otorgado por el BM destinado a las reformas estructurales dentro de las universidades. Los criterios de los cambios a realizar fueron señalados previamente por la misma organización internacional, indicando la carencia de calidad y eficiencia de la instrucción universitaria argentina.

Otro programa –que no conformaba el PRES– de relevancia por su rol en la promoción de la investigación y desarrollo en el ámbito académico, es el Programa de Incentivo para los Docentes-Investigadores (PROINCE), confeccionado para estimular una mayor dedicación a la actividad universitaria y la creación de grupos de investigación. A fin de alcanzar esta meta, el programa propone el pago de un incentivo a los docentes investigadores de acuerdo a su categorización, con los fondos provenientes de la Administración Pública Nacional (SPU, 2011).

1.4. Evaluación de las políticas públicas en Educación Superior

Como se mencionó anteriormente, en la etapa de evaluación se lleva a cabo una investigación con el fin de conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado

(resultados e impactos) por las políticas y programas públicos. Se debe tener en cuenta que la continuación de una política pública, está directamente vinculada al tipo de evaluación que se haga de ella.

A la hora de observar los principales impactos de las políticas en ES durante el período abordado, de acuerdo al anuario 2011 elaborado por la SPU, se desataca lo siguiente:

- Incremento de las UUNN, en especial las de carácter privado.
- Concentración de la matrícula en las universidades públicas. Aquí se constata que si bien las UUNN privadas son las que predominan, la mayoría de los estudiantes universitarios asisten a UUNN públicas.
- Mayor participación de otras fuentes en el presupuesto universitario.

A su vez, según Grecco (2007), se evidencia una disonancia entre inversión estatal y crecimiento matricular. Es decir, si bien el presupuesto destinado a las UUNN fue creciendo a medida que transcurren los años, el incremento del nivel de alumnos es aún mayor. Por lo tanto, el aumento de la inversión en el sistema universitario pierde valor ante el crecimiento matricular.

2. Políticas de Educación Superior durante el periodo 2003-2011

2.1. Gestación de las políticas públicas en Educación Superior

Al igual que sucedió en el inicio del período 1990-2002 bajo el gobierno de Carlos Menem, en el comienzo de la etapa 2003-2011, el gobierno kirchnerista se encontró con un panorama complejo en el campo académico. El legado del neoliberalismo, resultado de la ubicación de la ES en un lugar poco prioritario en la agenda, quedó reflejado en la disminución de la inversión por alumno y el énfasis otorgado a la evaluación en detrimento de políticas de estímulo a la investigación y formación académica. Como consecuencia, quedaron las UUNN carentes de recursos necesarios para su desempeño, un estudiantado con altos niveles de deserción y un vínculo mínimo entre el ámbito académico y el sector privado. No obstante, estas acciones fueron coincidentes con los preceptos económicos imperantes en los noventa, los cuales fomentaban el fortalecimiento de un aparato

productivo generador de bienes primarios demandante de mano de obra escasamente calificada.

En este sentido, a diferencia de la etapa neoliberal el gobierno kirchnerista le confirió a la ES una mejor posición. Desde un punto de vista económico, la Universidad cobró relevancia no sólo como creadora de conocimiento, sino también como formadora de los ingenieros, científicos y profesionales necesarios para el desarrollo. Desde el aspecto social, en este periodo (2003-2011) la educación universitaria se presenta como una herramienta igualadora, la cual mediante un acceso gratuito e igualitario brinda democráticamente formación académica (Ministerio de Educación, 2011).

2.2. Formulación de las políticas públicas en Educación Superior

Como se mencionó anteriormente, el gobierno kirchnerista le asignó al Estado una mayor participación en la regulación de las actividades tanto sociales como económicas, lo cual también trajo su correlato en la ES. Por tal motivo, la agenda referida a la ES se conformó con los siguientes temas: inclusión, pertinencia, internacionalización y calidad. El primero se destina a facilitar el acceso igualitario al nivel terciario por lo que concierne políticas de expansión institucional, programas de estímulo y de bienestar estudiantil. El segundo se basaba en articular a la universidad con el mercado y la sociedad destacando el vínculo con este último. El tercero se encuentra relacionado con el proceso de globalización, a fin de insertar a las instituciones argentinas de nivel superior en los procesos de vinculación e integración con organismos externos, valiéndose de los beneficios que brindan para el apoyo y desarrollo de las políticas universitarias. Por último, el cuarto postula la aplicación de medidas para garantizar la mejora del nivel académico.

Respecto a la inclusión, recordemos que en la década del noventa la masificación de la ES fue una cuestión a abordar, lo cual derivó en el debate sobre el establecimiento de arancelamiento en las universidades públicas. En cambio, en la etapa analizada en este capítulo, se sostiene el acceso gratuito e igualitario al nivel universitario con el objetivo de generar igualdad de oportunidades. Con esta finalidad, se establece un sistema de becas que allane el camino para el ingreso y/o permanencia en la ES de aquellos estudiantes con escasos recursos económicos (Alonso, 2012).

El segundo punto está ligado al fin de lograr el fortalecimiento de la industria nacional, para lo cual era necesario un mayor grado de interrelación entre el mundo académico y el productivo, donde los ingenieros y científicos desarrollarían un rol importante en la tarea de sustitución de importaciones, aumento de la competitividad, diversificación de la producción e incorporación de valor agregado. En este sentido, el gobierno kirchnerista apuntó hacia el estímulo y orientación de la matrícula hacia aquellas carreras que se encuentran en las denominadas “áreas prioritarias” para la economía nacional. Dentro de estas áreas se encuentran las carreras de ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas. Para impulsarlas, el Estado propuso incrementar su financiamiento mediante programas especiales y acrecentar su matrícula a través de la entrega de becas a estudiantes de bajos recursos (SPU, 2014).

En este contexto, el gobierno consideró la formación de ingenieros como una de sus prioridades para la conformación de parques industriales. Es así que se plantea el desafío de aumentar la matrícula en las facultades de Ingeniería y evitar la deserción de los estudiantes que están en las carreras de dichas facultades.

Aquí nos encontramos con otra importante modificación en el diseño de la agenda, ya que en el segundo capítulo se llegó a la conclusión de que el escaso interés del gobierno con respecto a las UUNN fue producto de la cimentación de un modelo productivo primario prescindente de profesionales, científicos e ingenieros. Por lo que no resultaron necesarias políticas activas de estímulo académico y mucho menos de orientación de la matrícula hacia áreas prioritarias.

El nuevo rol determinado para el Estado con respecto a la ES tuvo como correlato la alteración de los mecanismos de financiamiento. De esta forma, a los medios tradicionales de asignación de fondos y becas estudiantiles, se le suma la instauración de una serie de programas especiales.

2.3. Implementación de las políticas públicas en Educación Superior

Previamente, se mostró el diagnóstico de la situación de la ES asumido por el kirchnerismo y los parámetros y criterios que debían configurar la política pública correspondiente hacia el sector. A continuación se procederá a desarrollar aquellas medidas que se destacan, tendientes a fortalecer el sistema universitario nacional.

Con referencia a la **calidad universitaria**, se estableció el Programa de Calidad Universitaria a fin de establecer políticas activas para evaluar el nivel académico. En este sentido el objetivo de dicho programa es mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de la producción y transferencia de conocimientos, optimizar la integración de la institución con las demandas sociales y promover aptitudes institucionales, fortaleciendo las capacidades y mecanismos de gestión. Dentro de este, se encuentran diferentes proyectos como el denominado Contratos – Programa, cuya meta es incentivar a las academias a obtener mejores niveles de desempeño en sus funciones primarias. Según García de Fanelli (2008a) esta iniciativa, que ya fue practicada en países como Francia y España, tiene como antecedente nacional el FOMECE, orientado a la mejora de la calidad de la enseñanza en las casas de estudio mediante la provisión de fondos en aspectos definidos por el gobierno como estratégicos. Asimismo, según la autora, la persistencia de este tipo de programas indica que la política contractual y la evaluación de la calidad son concebidas como procesos indisolubles. Es por esto que se insiste en que el financiamiento de proyectos esté supeditado al requisito de evaluaciones previas.

Otra iniciativa que se podría incluir en esta categoría es la creación del Programa Nacional de Becas Universitarias. Según el portal web de la SPU², dentro de este se desarrolla el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB). El primero tiene como objetivo incentivar la igualdad de oportunidades en la ES, estableciendo un sistema de becas destinado a aquellos estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico. Por su parte, el segundo, tiene como meta la promoción de carreras científicas y técnicas, para esto se le brinda beneficios económicos a los alumnos que cursasen carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y a las ciencias básicas (sean carreras de grado, tecnicaturas universitarias o no universitarias).

Respecto al **bienestar universitario**, se efectúa el Programa de Apoyo a Políticas de Bienestar Universitario para mejorar las condiciones de estudio y permanencia de los estudiantes universitarios mediante la persecución de una adecuada articulación y cooperación entre las oficinas de Bienestar o Asuntos Estudiantiles de las casas de estudio.

² Página web oficial de la SPU: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/becas-universitarias/> (Consultado el 27 de septiembre de 2014).

En referencia al **voluntariado universitario**, se promueve el denominado Programa de Voluntariado Universitario a fin de fortalecer el vínculo de la academia con la sociedad y así estimular el compromiso social de los alumnos. De esta manera, se realizan actividades para el desarrollo local donde los estudiantes participan ad honorem obteniendo experiencia durante el proceso de aprendizaje (SPU, 2014).

En cuanto a la **infraestructura universitaria**, en esta instancia se coordina el “Programa de Seguridad” y el “Programa de Accesibilidad en Universidades Nacionales”, para garantizar un estado seguro de los edificios universitarios y su fácil acceso para todos sus concurrentes, independientemente de sus condiciones físicas.

Los programas mencionados fueron orientados cada uno a un fin determinado y supusieron un incremento considerable en el presupuesto destinado a la ES, al cual se le debe sumar el aumento provisto por la ley de Financiamiento Educativo. Los cambios registrados en la asignación de recursos fueron el motor de las políticas públicas del período abordado, tales como la recomposición salarial de los docentes universitarios y la creación y continuación de medidas de la SPU (Rovelli y Suasnábar, 2011).

2.4. Evaluación de las políticas públicas en Educación Superior

Con respecto de la etapa de evaluación, tras realizar una observación de los datos estadísticos presentados en los anuarios del año 2003 y 2011 de la SPU, se destaca lo siguiente:

- Creación de nuevas universidades públicas (9 en total). También se registra la expansión del sistema universitario a través de sedes, subsedes y plataformas virtuales que permiten un mayor acercamiento entre la sociedad y el nivel terciario.
- Desconcentración de la matrícula estudiantil perteneciente al sector público.
- Persistencia del nivel de estudiantes en Ciencias Sociales y Ciencias Humanas. Es decir, que aún la política de orientación de la matrícula hacia las ingenierías es incipiente y no ha logrado un impacto importante.
- Incremento del número de egresados universitarios.
- Aumento del flujo de financiamiento destinado al ámbito académico.

3. Políticas Públicas de Internacionalización de la Educación Superior periodos 1990-2002 y 2003-2011

Las políticas de internacionalización de la ES reflejan las características e intereses de los sistemas educativos nacionales, como así también el modelo de desarrollo e inserción de un país. A la hora de definir la internacionalización de la ES, el concepto más utilizado es el de Knigh (1994:7) la cual entiende como internacionalización de la ES al “proceso de integrar la dimensión internacional/intercultural en la enseñanza, la investigación y el servicio de la institución”.

De la observación de las acciones destinadas a la internacionalización durante los años 1990-2002 y 2003-2011, a continuación se procederá a realizar una comparación entre los dos períodos seleccionados y se expondrán algunas reflexiones al respecto.

En primer lugar, en referencia a las características de la internacionalización de la ES en Argentina, dicho proceso comenzó a gestarse con mayor impulso durante la década de los noventa estimulado por preceptos de organismos internacionales, la adaptación de la dinámica educativa al proceso de globalización vigente y la búsqueda de financiamiento externo (Nápoli, 2013). Por tales motivos, se considera que bajo el modelo neoliberal, las políticas aplicadas fueron de “internacionalización exógena” (Taborga et al., 2013).

Ante los estímulos externos, las UUNN comenzaron a fijar la internacionalización universitaria como un objetivo y se dieron los primeros pasos para tal finalidad. No obstante, la ausencia de políticas a largo plazo y de asignación presupuestaria por parte del gobierno nacional, impidieron el logro de mayores resultados en el área durante los años 1990-2002.

A partir del 2003, con la llegada de un nuevo gobierno, las políticas de internacionalización cobran importancia e ingresan en la agenda pública haciendo necesaria una estructuración institucional específica en la SPU. Por tales motivos, en esta etapa predomina la “internacionalización endógena” ya que las acciones son emprendidas a fin de contribuir con la calidad y pertinencia del sistema universitario argentino en desmedro de imperativos externos (Taborga et al., 2013). Las modificaciones evidenciadas manifestaban un cambio de enfoque. En este sentido, la “internacionalización exógena” que medió las

acciones emprendidas en materia de internacionalización universitaria durante los noventa, fue reemplazada por una “internacionalización endógena”, donde el promotor es el propio gobierno nacional – y no agentes externos – con miras al fortalecimiento del sistema universitario nacional y la vinculación con los Estados latinoamericanos, es decir, priorizando la integración regional y un relacionamientos con los Estados a través de la cooperación sur-sur (Abba y Di Lorenzo, 2014 y Taborga et al, 2013).

En cuanto al financiamiento de las políticas públicas de internacionalización de la ES, durante los años 1990-2002 predominaban las iniciativas sustentadas por los Organismos de Financiamiento Internacional (de aquí en adelante, OFI) o por países con un mayor nivel de desarrollo. Ante esto, las UUNN y agencias gubernamentales accedían a ellas principalmente para adquirir recursos económicos, mientras que las particularidades de cooperación e integración quedaban en segundo plano (Siufi, 2011). Como resultado, las políticas implementadas tendían a desarrollarse en mayor medida en función de intereses foráneos en detrimento de objetivos nacionales, derivando en un proceso de internacionalización carente de un marco estratégico definido con vínculos de cooperación dispersos (Theiler, 2005).

Una situación diferente se observa durante en el período 2003-2001, ya que a partir del año 2003, el Estado argentino impulsó y acompañó proyectos de internacionalización a fin de insertar a las instituciones de ES en el ámbito regional e internacional en un contexto de cooperación e integración. En particular, las acciones diseñadas para fortalecer la proyección institucional, la mejora de la calidad de la docencia, el aumento y la transferencia del conocimiento científico y tecnológico, y la contribución a la cooperación para el desarrollo. En este marco, según Astur y Larrea (2012) la visión gubernamental para que el proceso sea relevante en términos de impactos es que el mismo debe estar acompañado de una inversión de recursos públicos, guiados por una planificación clara y definida en términos de priorización de regiones de actuación, áreas del conocimiento y estrategias de acción

Bajo este criterio, aproximadamente desde el 2006, el gobierno nacional asigna una cuantía de recursos destinados a programas que promueven la internacionalización de las UUNN. Ello se ve reflejado a la hora de observar los anuarios de estadísticas universitarias emitidos por la SPU. En aquellos correspondientes al período 1996-2000 no se registran

proyectos de internacionalización, como si se verifican en los anuarios siguientes; en especial en los ulteriores al año 2005 donde se detallan las características de las iniciativas impulsadas y de los montos presupuestarios asignados a las mismas. Estos resultados también revelan que la internacionalización de la ES dejó de ser concebida como un fenómeno aislado en cada universidad, para comenzar a ser parte de una política gubernamental adoptada por la SPU.

Con respecto a los principales programas de internacionalización universitaria en Argentina, en el periodo 1990-2002 se destacan las actividades vinculadas a la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI)³, donde muchas UUNN emprendieron actividades internacionales institucionalmente planeadas. De acuerdo con Theiler (2005), a fin de lograr una organización adecuada para dicha labor, varias instituciones debieron crear áreas encargadas de las relaciones internacionales. De esta forma, estudiantes y facultades se unieron a universidades españolas y participaron de proyectos en conjunto. Asimismo, al ser el intercambio académico patrocinado bilateralmente, por primera vez las UUNN tuvieron que destinar recursos para este tipo de iniciativas. Continuando con la argumentación del autor, los programas AECI ayudaron a introducir la noción de internacionalización en las universidades argentinas. Como reflejo del impacto de este programa se encuentra el elevado número de actividades comprendidas entre instituciones de ES argentinas y españolas (Theiler, 2005).

En la etapa analizada también fueron importantes los programas promovidos junto a organismos de Japón, Estados Unidos y Alemania que estimularon el emprendimiento de proyectos de investigación conjunta, movilidad académica y cooperación institucional, incipientes en el ámbito universitario nacional.

Luego del año 2003, la SPU posiciona al Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) y Programa de Promoción de la

³ La AECI fue creada en el año 1998 como una agencia del Estado español dirigida hacia la cooperación internacional para el desarrollo. Desde ese entonces ejecuta proyectos con recursos propios y también trabaja en forma conjunta con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales, dentro de los cuales el fortalecimiento de la ES constituye un objetivo específico que afecta a diferentes aspectos relacionados con la docencia, la investigación, infraestructura y organización institucional. Con Argentina, los programas de becas y proyectos de investigación han sido el principal instrumento de cooperación bilateral (AECI, 2014).

Universidad Argentina (PPUA)⁴, como sus principales programas en materia de internacionalización universitaria, seleccionando como socios predilectos a Brasil y a los integrantes de la UNASUR y el MERCOSUR. Por su parte, el PIESCI contribuyó con la multiplicación de oportunidades de cooperación interuniversitaria intra y extra regional, al mismo tiempo que descubrió la existencia de diversos desafíos. Entre estos se encuentra la necesidad de aunar los esfuerzos de los gobiernos y las UUNN para evitar la dispersión de fondos y acciones; el requerimiento de financiamiento estatal y personal capacitado para el mantenimiento de las actividades de internacionalización; la profundización de la articulación interministerial con el objeto de resolver los obstáculos surgidos en los vínculos internacionales, entre otros (Astur y Larrea, 2012). Por otro lado, el PPUA reveló el interés por parte del gobierno en promover actividades universitarias en el exterior, proponiendo las UUNN no solo como receptora de políticas de otros países, sino también como productora de sus propias políticas de inserción internacional (Abba y Di Lorenzo, 2014).

En referencia a la nacionalidad de los programas impulsados, se observa que mientras en la década del noventa la mayoría de ellos eran extranjeros, durante la primera década del siglo XXI, sobresalen los de origen nacional. Tal como se desarrolló a lo largo del capítulo, los comienzos de la internacionalización de la ES en Argentina, como en el resto de América Latina, fueron incentivado por el desarrollo de iniciativas extranjeras y el estímulo de parte de los OFI a favor de la vinculación transnacional predominantemente mercantil. En el caso argentino, en primer lugar se encuentran los programas de procedencia española que ofrecían oportunidades de capacitación, cooperación e intercambio de estudiantes y docentes. También se enfatizan aquellos acuerdos y programas provenientes de Canadá, Estados Unidos, Japón y la UE.

En contraste con lo mencionado en el párrafo anterior, entre los años 2003 y 2011, los programas de mayor peso en el tema abordado fueron de nacionalidad argentina. Es decir,

⁴ El PIESCI fue creado en el año 2003 para la obtención de apoyo y coordinación de políticas universitarias valiéndose de los beneficios de la cooperación con otros países y fomentar la ES argentina en el exterior. Por su parte, el PPUA surgió en el 2006 con el objeto de difundir las actividades de las universidades argentinas en el ámbito externo, especialmente en la región del MERCOSUR, para incorporar a las UUNN en el sistema internacional siguiendo una planificación entre las instituciones y el Estado, en armonía con la política exterior del país (Datos extraídos del sitio web de la SPU: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/cooperacion-internacional/>, cconsultado el 19 de septiembre de 2014).

que desde el propio Ministerio de Educación de la Nación se diseñaron e implementaron medidas para promover las universidades argentinas en el exterior y adquirir conocimientos de instituciones extranjeras en sintonía con el proyecto nacional. Con esta finalidad, la SPU confeccionó los ya mencionados PPUA y PIESCI con predisposición a entablar vínculos con zonas geográficas prioritarias para la política exterior argentina y, por otro lado, a establecer lazos en función de los intereses estratégicos del país (Astur y Larrea, 2012).

Conclusiones

En el presente trabajo de investigación se observaron las políticas públicas en ES, específicamente aquellas políticas de internacionalización de las UUNN y su relación con el modelo de desarrollo e inserción internacional durante los períodos 1990-2002 y 2003-2011.

Tras realizar el análisis de las principales políticas destinadas al sistema universitario durante los años 1990-2002 y 2003-2011, se observa que la ES se incorpora en la agenda de gobierno aunque impulsada por motivaciones diferentes. En el primer período, la ES ingresa en un proceso de reforma guiado por criterios de eficacia, eficiencia y calidad. Sin embargo, a medida que transcurrían los años y la inversión estatal por alumno disminuía, las razones economicistas permearon las modificaciones aplicadas. La promoción de la diversificación de las fuentes de financiamiento, la disminución de la participación gubernamental en el presupuesto universitario, el estímulo al sector privado, el debate sobre el arancelamiento en las casas de estudio públicas y el establecimiento de programas que supeditaban la asignación de fondos al cumplimiento de ciertos parámetros, proporcionaron argumentos para comprender que la reforma del sistema universitario nacional fue inducida por la necesidad de reducir los recursos del tesoro nacional destinados a las UUNN y para restringir las responsabilidades hacia este sector educativo. Por tales motivos, se considera que esta estrategia implementada es coincidente con el paradigma neoliberal imperante en la década del noventa, el cual se basó en la desregulación estatal y el uso de la lógica mercantil en la administración del Estado.

En un contexto de contracción del gasto público, llama la atención la instauración de programas específicos y nuevas agencias gubernamentales orientadas al fortalecimiento del

sistema universitario. En este sentido, Villanueva (2002) y Chiroleu e Iazzeta (2005) afirmaron que el proceso de reforma de la ES fomentó, por un lado, la diversificación de fuentes de financiamiento, y por el otro, la creación de una serie de mecanismos de evaluación y acreditación. Consecuentemente, el Estado se retrajo en algunos aspectos, pero al mismo tiempo, impartió una mayor presencia y regulación en otros.

Luego, se pudo observar que a partir del año 2003, el nuevo gobierno generó cambios en lo concerniente a la política pública destinada a la Universidad. Esta última cobró mayor relevancia no sólo como generadora de conocimiento, sino también como herramienta igualadora y formadora de los profesionales requeridos para el desarrollo del entramado industrial argentino. En este sentido, se puede destacar el incremento del monto asignado a la ES y el despliegue una serie de programas específicos que permitieron el acceso a nuevas fuentes alternativas de financiamiento estatal. Por ello, se considera que durante el período comprendido entre el 2003 y el 2011, el modelo de desarrollo e inserción internacional coincidieron con las políticas públicas destinadas hacia el sector universitario.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se indicarán algunas diferencias que se encontraron al comparar ambas etapas en materia de ES. En primer lugar, durante la década del noventa, el boom matricular confluyó en favor del crecimiento del número de universidades públicas. Sin embargo, el hecho de que el incremento de aquellas de carácter privado haya sido mayor, encuentra relación con los principios dictados por los OFI, vinculados a la reducción del gasto público, la desregulación estatal y la privatización. Una situación diferente se observó en la etapa comprendida entre 2003-2011, en la cual, si bien el nivel de instituciones privadas continuó creciendo, las instituciones estatales fueron aún mayores y la inversión pública en educación se incrementó. Asimismo, en este período, la apertura de UUNN de gestión pública, junto con un programa integral de bienestar estudiantil, tuvieron como objetivo la inclusión y la igualdad social, ya que a través del ingreso gratuito e irrestricto a la Universidad y de un acompañamiento a través de las becas universitaria, se les permitió a los sectores sociales vulnerables tener mayores y mejores posibilidades de inserción al mercado laboral.

Cabe considerar, por otra parte, que el objetivo de fortalecer la matriz industrial nacional e intensificar las exportaciones de bienes con mayor valor agregado, conllevó a que la administración kirchnerista buscara en la ES los recursos humanos necesarios.

Consecuentemente, durante este lapso, se promovió la investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología al mismo tiempo que se suscitó la formación de estudiantes en aquellas carreras vinculadas a las áreas estratégicas, mediante el otorgamiento de becas estudiantiles o el asentamiento de programas de estímulo dirigidos a instituciones y alumnos. Ello también marcó una diferencia con la etapa ulterior ya que la acentuación del carácter primario de las exportaciones argentinas durante el modelo neoliberalismo, le concedió a la Universidad un lugar secundario en la agenda gubernamental; y a medida que el Estado reducía el presupuesto hacia el este sector, la ES era señalada como carente de eficiencia y calidad.

En cuanto a las políticas públicas en internacionalización de la ES, también se observaron diferencias entre los períodos 1990-2002 y 2003-2011. En el primero de ellos, los vínculos internacionales entre las agencias de cooperación internacional y las UUNN, se dieron principalmente porque estas últimas participaron de las iniciativas foráneas a fin de acceder a fuentes de financiamiento alternativas ante la ausencia de financiamiento estatal. Es por ello que, en esta etapa, primaron los programas de origen extranjero, en especial los provenientes de los denominados países desarrollados. Desde el gobierno, las políticas aplicadas no contaron con objetivos claros y una estructura definida ni tampoco de un financiamiento adecuado desde el tesoro nacional. Como resultado, si bien la internacionalización de la ES comenzó a adquirir importancia durante esta década, el proceso de vinculación fue disperso y en respuesta principalmente a estímulos externos.

A diferencia de lo mencionado en el párrafo anterior, a partir del año 2003, la internacionalización se fijó como un objetivo estratégico en la agenda gubernamental correspondiente a la ES. Un ejemplo de ello fue la creación dentro de la SPU de un área encargada específicamente de este tema y de la asignación de una porción del presupuesto nacional destinado a programas de internacionalización de la ES y de cooperación internacional, como son el PPUA y el PIESCI. Estas iniciativas se crearon en función de intereses nacionales, teniendo en cuenta como área estratégica la región que representan organismos como el MERCOSUR y UNASUR, en coincidencia con el modelo de inserción internacional.

Bibliografía

- Abba, J. y Di Lorenzo, D. (2014). *Red de estudios de Internacionalización de la Educación Superior en el marco de la integración regional de América Latina. Una propuesta para la profundización*. III Jornada de Extensión del Mercosur. Disponible en: <http://extension.unicen.edu.ar/jem/completas/303.pdf> (Consultado en Agosto de 2014).
- Abeledo, C. y Curcio, J. (2003). “Financiamiento internacional: Un Balance del Programa de la Educación Superior (PRES)”. En: J.C. Pugliese (ed): *Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. (1 ed., pp. 171-174). Buenos Aires. MINCyT SPU.
- Aguilar Astorga, C. y Lima Facio, M. A. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?* Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm> (Consultado en Diciembre de 2013).
- Alonso, L. (2012). Construir la Igualdad Educativa. *Revista Bicentenario*, 1, 4-5.
- Astur, A. y Larrea, M. (2012). *Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria*. Secretaría de Políticas Universitarias. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/cooperacion-internacional/documentos-de-interes/> (Consultado en Agosto de 2014).
- Badano, M.; Basso, R.; Benedetti, M.; Angelino, A.; Verbauwede, V.; Ríos, J. y Serra, F. (2005). *Universidad pública y reforma neoliberal: configuración de nuevas subjetividades*. ASET. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos.php> (Consultado en Abril de 2013).
- Banco Mundial (1993) *Argentina - From insolvency to growth*. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1993/08/698922/argentina-insolvency-growth> (Consultado en Junio de 2013).
- Bianchetti, G. (1994). Una metamorfosis doctrinaria: los fundamentos neoliberales de la política educativa estatal. *Revista Argentina de Educación*, 21, 25-40.
- Chiroleu, A. (2005). *Políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: la indeleble huella de los 90*. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/c/c1/chiroleu.pdf> (Consultado en Marzo de 2014).
- Chiroleu, Adriana e Iazzeta, O. (2005). *La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes*. UNSL. Disponible en

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4IhrtETgV3MJ:rapes.unsl.edu.ar/Congresos_realizados/Congresos/IV%2520Encuentro%2520-%2520Oct-2004/eje1/08.htm&hl=es&gl=ar&strip=0 (Consultado en Mayo de 2013).

Ferrari, P. (2005). *Políticas universitarias, estrategias de gestión y privatización del espacio público: los estudios de posgrado y la transferencia de servicios y saberes. Un estudio comparado entre Brasil y Argentina*. Biblioteca virtual CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lbecas/espacio/Ferrari.pdf> (Consultado en Julio de 2014).

García de Fanelli, A. (2008a). *Contrato-programas: un instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades* (1°ed., pp.1-109). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO.

García de Fanelli, A. (2008b). Políticas Públicas frente a la "fuga de cerebros": reflexiones a partir del caso argentino. *Revista de la Educación Superior*, 148, 111-121.

García de Fanelli, A. (2011). *La Educación Superior en Iberoamérica 2011. La educación Superior en Argentina 2005-2009*. Disponible en: <http://www.universia.net/wp-content/uploads/Argentina.pdf> (Consultado en Febrero de 2014).

Greco, C. (2009). *Financiamiento de las Universidades Nacionales: análisis de una década*. Disponible en: http://www.gestuniv.com.ar/gu_04/v2n1a3.htm (Consultado en octubre del 2014).

Jewsbury, A. M. (2000). *El escenario de la Educación Superior en Argentina luego de las reformas del sistema (1989-1995)*. AAEAP. Disponible en: <http://www.aeap.org.ar/ponencias/Data/jewsbury.pdf> (Consultado en Marzo de 2013)

Knight, J. (2005). Un modelo de internacionalización: respuesta a nuevas realidades y retos. En De Wit, H.; Jaramillo, I.C.; Gacel-Ávila, J. y Knight, J. (Eds); *La Educación Superior América Latina. La dimensión internacional* (pp. 1-38). Bogotá: Mayol Ediciones.

Ministerio de Educación de la Nación (2011). *La educación en el Proyecto Nacional 2003 - 2011* (1° ed. ed., Vol., pp. 61-62). Buenos Aires, Ministerio de Educación.

Napoli, F. (2013). *Internacionalización de la educación superior: la cooperación institucional regional como instrumento solidario para afrontar la globalización*. Disponible en: <http://fernandonapoli.wordpress.com/2013/10/06/internacionalizacion-de-la->

educacion-superior-la-cooperacion-institucional-regional-como-instrumento-solidario-para-afrontar-la-globalizacion/ (Consultado en Agosto de 2014)

- Oslak, O. (2005). Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.*, 8-9.
- Parra Dussan, C. (2007). *Enfoque de derechos humanos en la política pública de discapacidad.* Disponible en: http://www.leyex.info/magazines/usa/civilizar_2008_n_13_art_05.pdf (Consultado en Julio de 2014).
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas Públicas* (pp. 57-162). Bogotá, 1° edición: Ediciones Aurora.
- Rovelli, L. y Suasnábar, C. (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Revista Innovación Educativa*, 11, 21-30.
- Suasnábar, C. (2005) Aportes para una nueva agenda de políticas públicas para la educación superior en el marco de un proyecto estratégico de desarrollo económico y social. Ponencia presentada en el *Encuentro “El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario: una estrategia nacional de desarrollo con equidad.*
- Suasnábar, C. (2011). Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas. *Pensamiento Jurídico*, 31, 87-103.
- Taborga, A. M.; López, M. P.; Oregioni, M. S. y Abba, J. La Internacionalización de la Universidad en Argentina a principios del siglo XXI: desde una «orientación exógena» hacia una «orientación endógena». En Martínez de Ita, M. E.; Piñero, J. F. y Figueroa Delgado, A. (coords.); *El papel de la universidad en el desarrollo* (pp.233-252). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *La nueva administración pública* (1° ed., pp. 281-312). Madrid, Alianza Editorial.
- Theiler, J. (2005). Internacionalización de la educación Superior en Argentina. En De Wit, H.; Jaramillo, I.C.; Gacel-Ávila, J. y Knight, J. (Eds); *La Educación Superior América Latina. La dimensión internacional* (pp.71-112). Bogotá: Mayol Ediciones.

Villanueva, E. (2010). Perspectivas de la educación superior en América Latina: construyendo futuros. *Perfiles Educativos*, 129, 86-101.