

“Los Programas Redes y Misiones entre 2006 y 2016. Una lectura acerca de cómo impacta en el proceso de integración regional, la internacionalización de la universidad pública argentina”¹

Olga Saavedra- UNR
osaavedr@unr.edu.ar

Resumen

El ingreso al siglo XXI vino signado por numerosos cambios en el estudio de las relaciones internacionales en general y en particular, en lo atinente a la cooperación internacional. Nuevos paradigmas, renovada arquitectura institucional, novedosas modalidades y estrategias, y diversificación de actores.

Si bien las universidades tienen una larga trayectoria de relaciones con pares del mundo, esas relaciones se establecían fundamentalmente entre investigadores, es decir, fueron tradicionalmente interpersonales, aunque se sellaran con un convenio de cooperación entre las instituciones de procedencia de los académicos que motorizaban y protagonizaban ese vínculo.

El escenario predispuesto por este momento de desarrollo que transita la llamada *globalización*, ha ponderado la importancia del conocimiento al punto inclusive, de calificar a la sociedad global como *sociedad del conocimiento*. Este sesgo ubicado en el marco de disputa planteada por la Organización Mundial del Comercio acerca de la naturaleza de la educación superior como servicio transable en el mercado, ha producido una crisis –entendida como un momento de cambios estructurales– en la concepción sólidamente instalada en América Latina, y especialmente en Argentina, de la educación superior como derecho social y garantizado por el estado nacional.

A partir de 2003, las relaciones interuniversitarias se enmarcan en una política pública específica estructurada por el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional –PIESCI– que marca los ejes de acción de la Secretaría de Políticas Universitarias –SPU– en materia de formulación de políticas para el sector. Este es el fundamento del PPUA o Programa de Promoción de la Universidad Argentina. A partir de 2006, el PPUA diseña una serie de dispositivos para maximizar las oportunidades que el mundo de la cooperación académica y educativa ofrece tanto en el ámbito nacional, como regional e internacional preservando procesos de desarrollo territorial e integración regional.

Nuestra intención en este artículo es mostrar el impacto generado en este sentido por dos programas emblemáticos en el impulso que dieron a la formulación de planes de desarrollo internacional por parte de las Universidades Argentinas: *Redes Interuniversitarias* y *Misiones Universitarias al Extranjero*, aunque restringiéndolo al análisis del subsistema de universidades públicas.

Palabras clave: *epistemologías críticas situadas- universidad pública argentina- capitalismo académico y cognitivo- PIESCI- política pública de internacionalización de la ES- territorio universitario.*

¹ Trabajo basado en el trabajo de campo para la tesis doctoral de la autora y preparado para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018. Disponible en XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia: los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales. Franco Bartolacci Compilador. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2018. Libro digital, PDF ISBN 978-987-702-309-1

Ubicación teórico-conceptual

La tensión entre la formulación y consolidación de una política pública, por un lado, y la autonomía de las universidades por otro, de alguna manera representa la tensión entre las teorías macro y micro sociales en el encuadre cognitivo de nuestro tratamiento. Mientras las primeras dan cuenta del contexto global, apropiado por el predominio del capitalismo que muestra su cara neoliberal más extrema, las segundas dan cuenta del aquí y del ahora. En el marco del presente análisis, la agencia, el actor en el que se focaliza este estudio es la institución universitaria, más específicamente, la universidad pública argentina.

Traduciendo la estrategia teórico-metodológica propuesta, podemos decir que la política pública en internacionalización de la educación superior, es la interfase entre ambos extremos de la tensión señalada, dentro de la cual se encuentra nuestros casos de estudio por un lado, los Programas Redes Interuniversitarias y Misiones Universitarias al Extranjero, y por otro, las políticas institucionales que, haciendo uso de su autonomía toman estas herramientas, y las hacen suyas. La adhesión al paradigma constructivista significa reivindicar la perspectiva del agente como protagonista del cambio, de la transformación política.

El andamiaje conceptual utilizado, responde al posicionamiento epistemológico crítico adoptado y se propone *en relación con...* es decir alejándonos de cualquier perspectiva teórica y conceptual absoluta. La noción de **territorio** se propone en contraste con la noción de *espacio* a los efectos de justificar el abordaje territorial *situado* de este estudio. Ambas nociones nos permiten proponer al **territorio universitario** como una nueva categoría de análisis entendido no solo como espacio geográficamente ubicado sino como *espacio vital*, en el que la vida de las personas transcurre disputando y compartiendo sentidos, costumbres, prácticas, representaciones e identificaciones. Espacio con nombre propio que, con ello, ya define una dimensión de la universidad como territorialidad. Territorio que congrega sociedades científicas y comunidades epistémicas y disciplinares. Territorio en el que las condiciones de autonomía y autarquía posibilitan su construcción y transformación en términos de capacidades endógenas. Espacio que no es *subnacional*

porque no es una jurisdicción distinta al estado nacional o federal, sino que se trata de un *territorio nacional* porque es parte de su jurisdicción, y de su política pública sectorial.

Si bien la universidad no es el único actor que monopoliza la producción del conocimiento, el *producto* casi con exclusividad que se le reconoce a la universidad es el conocimiento. El momento actual de la globalización se caracteriza como *sociedad del conocimiento* al que se le asigna creciente rentabilidad por lo que se le asigna un precio. Ahora bien, ¿es ético calcular su *valor de cambio* antes que considerar su *valor social de aplicación*? ¿Hay una sola *manera de producir* conocimiento? ¿Hay una sola *manera de aprehender* conocimientos? ¿Quién decide cuál es *conocimiento válido*? ¿Existe una sola *manera de validar*, ese conocimiento? En este marco de análisis de la universidad como institución productora de conocimiento, también se discuten las categorías antedichas con los *dos modelos en pugna* que hoy se manifiestan con toda tirantez: la **universidad como derecho social**, humano, inclusivo garantizado por el estado; y la **universidad empresa**, que vende el conocimiento que administra y como un bien más de consumo en el mercado. Esta discusión deviene en otra, más de raíz y de matriz global: por un lado, el **capitalismo académico**, que se exterioriza en transformaciones, usos y costumbres de instituciones académicas, actores académicos y vinculaciones generadas entre la academia y el medio no- académico. Por otro, el **capitalismo cognitivo** que se interioriza y transforma al propio sujeto cognoscente.

Finalmente, y en torno al sistema universitario como conjunto de elementos, actores, dinámicas, se han analizado sus condiciones de **autonomía** y **autarquía**, dejándose claro que, en ambos casos, se trata de medios para alcanzar fines-otros; son potencias para transformar y lograr objetivos. Esa capacidad transformadora que tiene la universidad pública está relacionada directamente con su potencia política y con su posibilidad de construir capacidades endógenas y *comunicarse* con el medio/con el territorio que la contiene y sobre el cual tiene influencia.

Las nociones de **internacionalización** y **transnacionalización** de la Educación Superior son los términos de una ecuación habilitada por la disputa abierta por la OMC al pretender desvincular al estado de todo tipo de control y regulación sobre la educación a la que, aquel organismo internacional, considera un servicio liberado y transable. La historia argentina

está marcada por la educación como herramienta del estado en sus propósitos nacionales como la identificación simbólica y la apropiación de una causa común. La centralidad del estado en el tema está ligada a la noción de **política pública** de alcance institucional, nacional, regional y global. En América Latina, apenas se puede hablar de una política pública regional *intergubernamental* porque no hay en marcha un proceso de integración profunda, como ocurrió con el Espacio Europeo de Educación Superior (EEE). No debe entenderse esta acotación como *sentimiento de inferioridad* frente al proceso de integración europeo. Hemos insistido en tantas oportunidades como tuvimos de ser escuchados o leídos que cada territorio vital tiene su propio derrotero en objetivos de integración. No hay mejor ni peor, precisamente porque esta dualidad de pensamiento es una trampa en la que nos coloca eso que Mignolo y otros pensadores decoloniales habían caracterizado como *colonialidad del ser*. Sin embargo, América Latina cuenta con aquella suerte de política pública regional intergubernamental en Internacionalización de la educación superior en América Latina y Caribe: la Declaración de la Conferencia Regional –CRES- de Cartagena de Indias en 2008, la cual ha significado una enorme plataforma de acuerdos entre gobiernos de la región y que resultó ratificada recientemente en la CRES 2018 de Córdoba en lo que a esta línea de investigación le interesa: *el confirmar a la educación como derecho social bajo responsabilidad y garantía del estado nacional*.

Finalmente, y aún dentro de ese “pluriverso” de significados, praxis y sentidos que es la universidad pública en Argentina vale una última definición para ésta: la universidad pública en tiempos globales es un **actor de cooperación internacional descentralizada** (no actor subnacional).

Una pregunta central que todo aquel que toma contacto con este tema hace o se hace es ¿Para qué internacionalizar la universidad? A esta pregunta, quienes hacemos del tema un problema de estudio nos formulamos otras preguntas relacionadas con ese *para qué*. Fue decisivo preguntarnos *¿la política pública de proyección internacional de las universidades públicas, fortalece el sistema universitario argentino –que congrega tanto IES públicas como privadas-?*

Para dar respuesta con cierto grado de veracidad nos abocamos al estudio de los dos programas emblemáticos contenidos en el PPUA que impulsaron las relaciones

institucionales universitarias argentinas en el exterior: los Programas REDES y MISIONES. La instancia creadora y superadora que imprimieron ambos dispositivos fue generar el imperativo en las Instituciones de Educación Superior Universitaria –IESU– argentinas, de una estrategia planificada para proyectar su propio proceso de internacionalización. Salir al exterior con objetivos y actividades en correspondencia con sus propios objetivos de desarrollo.

Los Programas. Perfiles.

Ambos programas, si bien tienen diferentes cometidos, uno más disciplinar (*Redes*) y otro más institucional (*Misiones*), fueron pensados para funcionar bajo el formato de *redes* o consorcios de universidades, entendiéndose por tal a un mínimo de 3 instituciones. En 2006, el Ministerio de la SPU decía que promover este formato tenía como intención *trascender la esfera personal y convertirse en vínculos institucionales entre cátedras, carreras y facultades...* Lo cierto es que ambos programas instalaron la perspectiva de internacionalización institucionalmente entendida y más allá de que ambos recursos fueran aprovechados para objetivos académicos personales iniciaron un proceso colectivo que fue de menos a más: primero, movilización al exterior y a partir de ahí los objetivos fueron cobrando envergadura, y diversificando las manifestaciones del proceso de internacionalización: en el posgrado, en la investigación, con acuerdos de titulaciones conjuntas, sin dejar de lado propuestas de vinculación tecnológica y de extensión. Fue así que el programa Misiones, estuvo pensado para desarrollo institucional y lo que se promovía era que funcionarios de la gestión lo aprovecharan porque eran quienes podían impulsar cambios en las instituciones, aunque más no sea con vistas a su reelección o nombramiento en otro mandato. Por lo general, la Misión tenía un objetivo temático compartido entre varias autoridades de dos instituciones argentinas como mínimo, y servía como “reconocimiento” del territorio de la institución socia en el exterior pero la misión concluía con el acuerdo de los términos de un convenio general y/o específicos en distintas materias.

Los *elementos innovadores* en ambos programas son: 1) expresan el propósito de internacionalización; 2) exigen a las universidades nacionales el esfuerzo de asociarse entre sí, 3) hay financiamiento del Estado Nacional y 4) exigen a las instituciones nacionales un

esfuerzo de co-financiación. Entendemos positivos a los cuatro porque comunican, promueven oportunidades con financiamiento, y permiten la apropiación colectiva desde el momento que exigen que los resultados sean transferidos a la comunidad de la propia universidad.

Fue un trabajo arduo pues significó la revisión de las dieciséis (16) convocatorias, siete (7) de Misiones y nueve (9) de Redes, con sus bases y resoluciones con los resultados para cada caso. En total, 1522 proyectos (consorcios). En este *raconto* no faltaron inconvenientes como, por ejemplo, las Resoluciones no tenían una redacción idéntica consignando datos en unos casos que en otros omitían como por ejemplo la universidad convocante de la red, dato importante que –de haber sido constante- hubiera permitido evaluar la consolidación de la gimnasia y la democratización de la experiencia en la *formulación del proyecto* en sí mismo. Además, podría haber mostrado un dato interesante al constatar el ‘punto de iniciativa’ de la propuesta. Este indicador, fue utilizado por algunas instituciones como recurso de competencia con otras instituciones, y de manera poco leal ya que realizaban una lectura sesgada, más bien unilateral.

Tampoco se pudo saber la cantidad de *proyectos presentados* por convocatoria y por año, aunque se estima que fue *in crescendo*. Este dato hubiera sido un buen *indicador* de la *intensidad* con la que ambos programas se fueron instalando en la comunidad académica nacional; no obstante, solo fue posible acceder al número de los *proyectos seleccionados* (ganadores/ financiados) según la letra de los documentos oficiales de la SPU.

Hallazgos en *MISIONES*

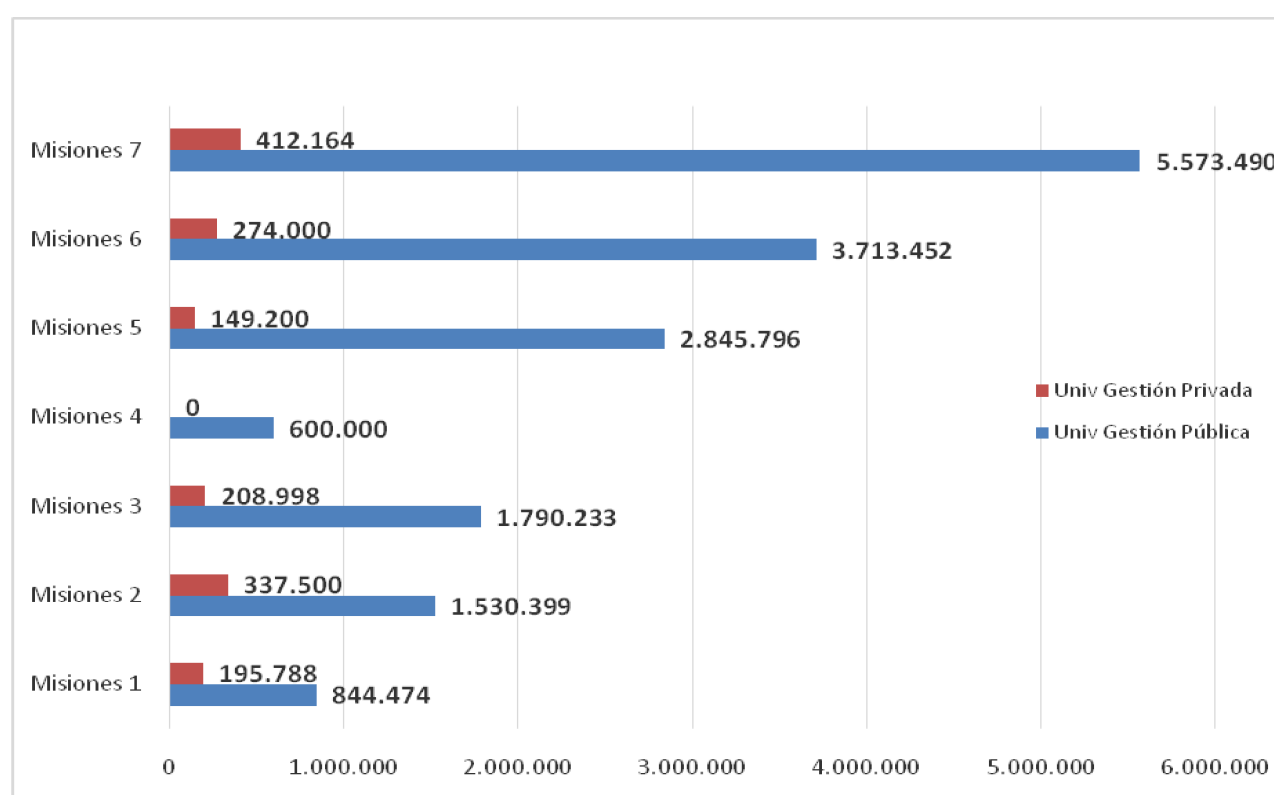
- ✓ La Universidad Nacional de Quilmes fue la IESU que más vínculos generó con instituciones académicas y extra-académicas tanto gubernamentales como privadas.
- ✓ A partir de Misiones III se incrementa la densidad asociativa entre las universidades nacionales. Un ejemplo atípico pero pródigo en relaciones establecidas fue un consorcio convocado por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) que conformó un colectivo de doce (12) universidades nacionales (UUNN) para ir en misión exploratoria al Paraguay. A partir de esta convocatoria, son frecuentes los consorcios de 6 y 7 UUNN

- ✓ En 2013, se lanzan dos (2) convocatorias. Una exclusivamente para promocionar el CELU (Certificación Español, Lengua y Uso) y la otra como cualquier otra convocatoria regular. La política lingüística del bloque MERCOSUR reproduce prácticas y estrategias de la cultura dominante (que critica en los Planes del Sector Educativo del Bloque - SEM) En el Tratado de Asunción, el español y el portugués son lenguas oficiales. Se mantiene en 1994 en Ouro Preto y diez años después, recién en 2004, se declara al guaraní como lengua de trabajo del Parlasur. A ello puede sumarse el hecho visible que la página web del bloque está en las versiones en español y en portugués, no así en guaraní. Considerando que el guaraní es el idioma oficial del Paraguay –junto con el español- de acuerdo a la Constitución de 1992, surge la pregunta “¿en qué idioma son redactados los documentos de trabajo del Mercosur cuando Paraguay es país sede?” (Vico: 2015, 24). Es de esperar que solo se redacten en español. Otro conflicto sordo en esta problemática es la vacancia o *des- conocimiento* del quechua, aymara y otros idiomas hablados por minorías aborígenes en el marco de la firma del Protocolo de incorporación del Estado Plurinacional de Bolivia como miembro pleno del Mercosur, ocurrida en 2015. En ello se puede constatar cómo opera la *colonialidad del ser*: si hay lenguas que *son oficiales*, es porque hay otras que no lo son; si hay lenguas que *son mayoritarias*, es porque hay otras calificadas como *minoritarias*; si hay lenguas que *son de prestigio*, es porque hay otras consideradas *subalternas*. (Vico: 2016)
- ✓ En 2015, hubo nuevamente dos (2) convocatorias, una llamada *Misiones inversas*, que es una versión de *internacionalización en casa* (Beelen, Jos: 2011) es decir, en líneas generales, sin desplazamiento o, en todo caso, convocando elementos internacionales al país en procura de un doble efecto: 1) multiplicación del impacto y 2) ahorro de recursos.
- ✓ En Misiones VII, se debilita la conducta asociativa. De 127 proyectos seleccionados, 84 son liderados por una sola universidad argentina, lo que significa una *desviación del espíritu original del Programa* equivalente al 64,5% de los proyectos evaluados y beneficiados por la política pública nacional. La política pública nacional del PPUA fue deprimiendo sus expectativas de fortalecer el asociativismo entre las universidades argentinas, tanto públicas como privadas: en los inicios del Programa Misiones la exigencia era de 4 IESU argentinas, y en ningún caso inferior a 3. En Misiones V se baja

a 3 IES argentinas; en Misiones VI se indican 2 y en Misiones VII *desaparece* el requisito de asociativismo: una -o más instituciones universitarias- podían liderar un proyecto de Misiones al Extranjero. Esa es la explicación –al menos en parte- al 64, 5% de desviación.

- ✓ La Universidad Nacional del Comahue (UNCOMA) es la universidad nacional más autoreferenciada² en el transcurso de las siete (7) convocatorias de Misiones, con 9 proyectos.

Figura 1. Financiamiento comparado para Misiones al Exterior destinado a universidades según gestión pública/privada.



Fuente: Elaboración propia

Hallazgos en REDES

El programa Redes Interuniversitarias tenía la intención de generar mayor desarrollo disciplinar según el perfil de formación de cada IESU.

En la Tabla 1. Se resume el estado de situación de las conclusiones sobresalientes de la ejecución del Programa Redes Interuniversitarias entre 2006 y 2016. La columna *Particularidades* consigna el criterio de correspondencia entre los títulos de los consorcios

² Se denomina *universidad autoreferenciada* a aquella IES que propuso un proyecto de Misión o Red al exterior sin generar previamente asociación con un par argentino.

y los objetivos expresados y su contenido. La versión completa de este análisis se encuentra en relación también con la incorporación o no del origen o procedencia de los socios internacionales.

Tabla 1. Resumen convocatorias Redes Interuniversitarias 2006-2015

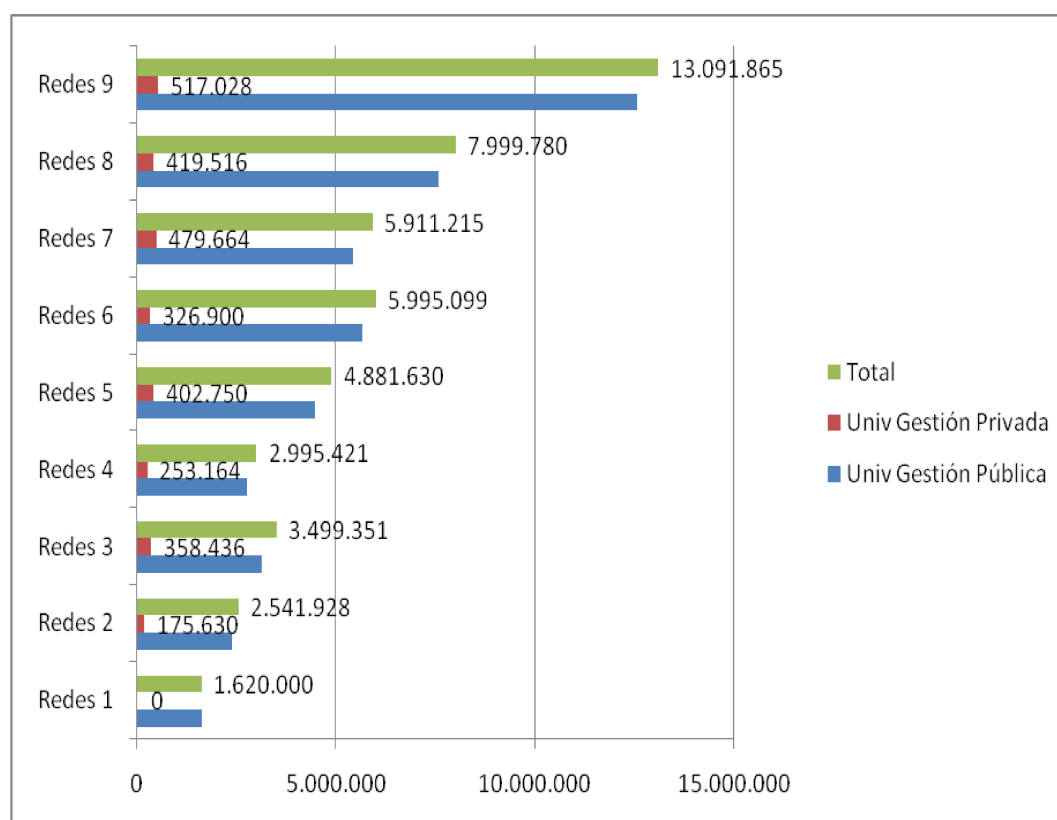
Redes	Año	Particularidades	Proyectos ganadores	UUNN destacadas en participación
I	2006	Más del 80% menciona recurrentemente como objetivos : <i>integración, cooperación académica, cooperación Sur-Sur</i>	82	La Plata (UNLP) 12 Proyectos
II	2008	El 7% de los proyectos menciona objetivos de <i>integración</i> ; en el resto son recurrentes: <i>internacionalización del conocimiento, gestión internacional de la ES; disciplinas diversos.</i>	89	La Plata (UNLP) 17 Proyectos
III	2009	3 UUNN (Formosa, La Rioja y Misiones) <i>no tienen asignado financiamiento</i>	92	Litoral (UNL) 16 Proyectos
IV	2010		105	Rosario (UNR) 22 Proyectos
V	2011	Es recurrente la preocupación acerca de la <i>internacionalización de la ES en grado y posgrado.</i>	134	Litoral (UNL) y Rosario (UNR) con 18 Proyectos cada una.
VI	2012	<i>Apenas 3 UUNN de las 44 participantes solo integran 1 proyecto. El resto lo hace en más. Como temas destacados: internacionalización</i>	151	Rosario (24P), R. Cuarto (5 P), Chilecito (2 P)

		<i>n de la ES en grado y posgrado; integración regional en el Cono Sur.</i>		
VII	2013		147	Córdoba, (UNC), La Plata (UNLP) y Rosario (UNR) 18 Proyectos cada una
VIII	2014	Los temas no varían demasiado y se agrega la preocupación por construir <i>indicadores de internacionalización e identificar modelos.</i>	149	Universidad Tecnológica Nacional (UTN) 23 Proyectos. <i>Para el presente estudio UTN se tomó como unidad, sin discriminar entre Facultades Regionales.</i>
IX	2016	Las <i>universidades más nuevas -2009 y 2015- se animan a participar</i> (excepto las fundadas entre 2014 y 2015); <i>8 de las más nuevas quedan fuera de estos circuitos.</i>	192	Sarmiento (UNGS) 20 Proyectos.

Fuente: Elaboración propia

De las 49 instituciones universitarias que participaron de Redes, solo el 22% de ellas cumplió con el requisito de asociarse a otro par argentino. Esto, quiere decir que casi el 80% de universidades solo se interesó, sobre todo, en conformar redes con universidades extranjeras. Ello, corrobora la hipótesis parcial de que se prefiere generar vínculos con pares del exterior antes que con pares del propio sistema. En consecuencia, hubiera requerido de acciones compensatorias de la política pública nacional o institucional para que este “desvío” o debilidad se revirtiera.

Figura 2. Financiamiento comparado para Redes Interuniversitarias destinado a universidades según gestión pública/privada.



Fuente: elaboración propia

Otro aspecto decisivo a la hora de sostener una política pública es el *financiamiento*.

En la próxima tabla mostramos la incidencia de ambos Programas Redes y Misiones en el Programa 26, incluido en el Presupuesto de la Jurisdicción 70, correspondiente al Ministerio de Educación.

Tabla 2. Incidencia presupuestaria de los Programas Misiones y Redes, en el Programa para el Desarrollo de la Educación Superior (P26)

Año	M/P.26 (en %)	R/P.26 (en %)	(M+R)/ P26 (en %)	PROGRAMA 26 (en \$)
2007	0,024	0,036	0,06	4.440.176.713
2008		0,044	0,044	5.781.624.249
2009	0,023	0,042	0,065	8.301.031.022
2010		0,028	0,028	10.774.688.145
2011	0,015	0,035	0,05	13.809.254.592
2012		0,033	0,033	18.204.792.725
2013	*0,016	0,026	0,042	23.019.991.238
2014		0,025	0,025	31.788.088.087
2015	**0,018	0,031	0,049	42.107.454.634

Fuente: Elaboración propia

Desde fines de 2006 y hasta 2015, la incidencia de los programas Redes y Misiones del PPUA en el presupuesto destinado al Programa 26 fue **inferior al 0,1 %**. El dinero que un país destina para instalar y consolidar una política pública es indicador de la voluntad que le imprime a ese objetivo. Siempre se habla de la voluntad política, pero es muy difícil

evaluarla según a qué se aplique. En este caso, todo lo que se hizo a partir del 2003 fue de gran aporte porque había muy poco o casi nada antes de estas medidas en materia de internacionalización de la educación superior, pero también es verdad que una medida como la expresada por estos números hablan de escasa voluntad de sostener o consolidar el rumbo tomado, y esa debilidad se expresa en que hoy, ninguno de estos programas existe a pesar de la buena respuesta recibida.

Construyendo un indicador de internacionalización universitaria

Cuando se propone en una investigación analizar el *impacto* de algo, como en este caso un dispositivo de política pública educativa, resulta inevitable recurrir a técnicas de cuantificación para que, a partir de allí, sea posible arribar a conclusiones cualitativas que puedan ser legítimas con cierta amplitud, y durante un cierto tiempo.

Los investigadores nos expresamos a partir de los códigos simbólicos y estructuras de pensamiento desde las cuales nos formamos o de-formamos. Para el caso de las ciencias sociales y humanas las conclusiones no son reproducibles ni universales porque el insumo de las ciencias sociales es la singularidad que hace a la humanidad. Así como la física argumenta por la entropía del universo como ley; los científicos sociales (como politólogos e internacionalistas como es nuestro caso), podemos invocar también una suerte de *entropía del pensamiento social*.

Entendida la entropía como proceso y contra-proceso, se puede admitir que también es (des)-orden todo aquello que es sistematizado o (re)-ordenado. De la misma manera, cuando algo no es controlado puede des-ordenarse produciendo transformación. Ello supone que, del caos o desequilibrio producido en un sistema, es probable el surgimiento de una situación de equilibrio diferente a la condición inicial que genera una nueva situación de estabilidad para las partes. Por lo tanto, es posible partiendo del caos, el surgimiento de un conocimiento transformador e inclusive superador del existente anteriormente.

Para los científicos sociales la elección de una teoría va de la mano de los argumentos por los cuales se la prefirió a otra, y aquellos están intrínsecamente vinculados a las discusiones que organiza la propia reflexión para recrear un estado de *equilibrio-otro*, que se mantendrá hasta tanto opere otro flujo de entropía.

Todo lo reflexionado anteriormente, tiene que ver con el imperativo de contar con algunos indicadores que permitan realizar tareas de monitoreo y evaluación de los propios dispositivos implementados para realizar correcciones y ajustes en las bases o en sus condiciones. Sin estas acciones de revisión, no es posible sostener un objetivo dada la contingencia de los fenómenos estudiados.

En países periféricos como el nuestro, situados en regiones también periféricas, y máxime si se tiene la intención de producir *conocimiento situado* resulta fundamental partir de un diagnóstico lo más certero posible, y no creemos atinado trasplantar herramientas exógenas –aún aquellas exitosas-, ni en etapas arquitectónicas ni en etapas deliberativas de las políticas, a menos que se tenga la seguridad de que van a servir a los fines del desarrollo del propio territorio. En por ello que cuando nos propusimos este análisis la primera pregunta que surgió fue

¿Internacionalizar la producción del conocimiento en las universidades públicas argentinas contribuye, perjudica o es indiferente al desarrollo del territorio sobre el que tiene influencia?

En función de dar respuesta, aunque sea parcial a este interrogante nos propusimos generar un indicador a partir de nuestra propia realidad.

La información de los programas atendidos nos arrojó cantidades relacionadas con los proyectos revisados que, muchas veces, fueron utilizados con fines estrictamente políticos partidarios antes que con fines de desarrollo institucional, trascendentes de la coyuntura. Creemos que la competitividad del sistema está en estrecha relación con la competitividad del conjunto de actores como tal, antes que con visiones limitadas de competencias individuales. Por esta razón aplicamos técnicas de conteo que complejizaron el análisis, pero permitieron definir un indicador de eficacia internacional pero tributario de un objetivo nacional. Y así arribamos al Índice de Densidad Relacional Doméstica (IDRD) que permitió constatar qué incidencia habían tenido los programas Redes y Misiones en el fortalecimiento del sistema universitario nacional como *territorio* heterogéneo, asimétrico pero colectivo. Y lo más importante, nos permitió confirmar al IDRD como interesante auxiliar a la hora de prever ajustes y redefinir políticas de articulación internacional, tanto a nivel nacional como a nivel institucional, según sea real la voluntad política de la

institución en tal sentido. Inclusive servirá a la hora de torcer el rumbo de la política universitaria si así orientaran las circunstancias, o fortalecer definiciones políticas asumidas en 2003, tal como el compromiso con la consolidación del proceso de integración en el Cono Sur.

Entre 2003 y 2015 se crearon 17 nuevas universidades de gestión estatal (Río Negro, Del Chaco Austral, Arturo Jauretche, en 2007; Avellaneda, Moreno, José C. Paz, Villa Mercedes, Del Oeste, en 2009; T. del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en 2010; de las Artes, Defensa Nacional, Hurlingham, Comechingones, Rafaela, en 2014; y Alto Uruguay, San Antonio de Areco y Scalabrini Ortiz, en 2015) por lo que hay numerosas instituciones que establecieron pocos o ningún vínculo, ni fueron requeridas para integrar proyectos en el ámbito de las convocatorias estudiadas³. Sin embargo, el principal inconveniente estuvo en la imposibilidad de acceder a detalles cualitativos de los proyectos –a la lectura de los proyectos en sí- por falta de sistematización de la SPU o, al menos ese fue el motivo invocado a nuestras demandas de acceso.

Tal lo recién expresado, este indicador de internacionalización permite medir la eficacia de cualquier programa de articulación internacional en función de una variable de interés nacional: la consolidación sistémica del conjunto de universidades argentinas (sin discriminar entre públicas y privadas)

El índice de densidad relacional doméstica (IDRD) permite un cálculo preciso de todos los vínculos tendidos entre las universidades públicas pudiéndose identificar las concentraciones y las ausencias de vinculaciones. La instancia previa fue el logro de un *estimador* que aplicado a los consorcios de universidades si bien ofrecía una cifra bastante cercana, en algunas estimaciones sensibles, alteraba bastante el resultado y su sentido. Por ejemplo, en materia de Redes y Misiones, con el *estimador*, la UBA siempre superaba al resto; con el índice, son UUNN del interior las que ocupan los primeros lugares.

En consecuencia, este IDRD permite ver los espacios de mayor densidad relacional, así como los *claros* o ausencia de vinculaciones.

³ Ver Tabla 3.

Se sistematizaron entre 2006 y 2015	58 UUNN		
Ejecutaron proyectos auto-referenciados	43 UUNN	⇒	74,13%
Si tenemos en cuenta que 9 UUNN/58	0 vínculos	⇒	88 %

Es decir: el 88% de las UUNN argentinas prefirieron asociarse a UU extranjeras antes que hacerlo con pares.

Esta constatación desalentadora pone en evidencia la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación durante y ex post la ejecución de los programas.

Tampoco hubo producción de un corpus casuístico con el que se hubiera podido contar si la información dispuesta por la política pública de la SPU se hubiera sistematizado como insumo para fortalecer políticas sustentables. Puede haber, y seguramente los hay, casos estudiados o en estudio. Por ejemplo: La subutilización de las redes consolidadas y su transferencia de resultados como indicador de la eficacia de la internacionalización de la ES en los territorios locales o de influencia de las universidades argentinas; y/o apropiación de los propósitos de la red dentro del territorio del consorcio.

Otra posibilidad que ofrece el IDRDR es establecer un mapa de vínculos entre cada IESU pública –en el caso de este estudio puntual- con el resto de las instituciones del subsistema. A continuación, se reproduce en la Tabla 3. la cantidad de vinculaciones que cada IESU pública argentina estableció con el resto de sus pares, diferenciadas según se trate de Redes Interuniversitarias o Misiones al Extranjero.

Tabla 3. Cantidad comparada de vinculaciones generadas por los programas del PPUA, Redes y Misiones, entre las instituciones de educación superior argentinas entre 2006 y 2015

IESP	Cantidad de Vinculaciones por REDES	IESP	Cantidad de Vinculaciones por MISIONES
U.Córdoba	287	U. Litoral	132
U. La Plata	261	U. Córdoba	126
U. de Rosario	250	UBA	105

UBA	217	U. Quilmes	103
U. Litoral	202	U. La Plata	96
U. Río IV	183	U Río IV	90
U. Nordeste	154	U. Rosario	89
U. Gral. Sarmiento	144	U. Gral. Sarmiento	85
U. Tucumán	142	U. San Luis	84
U. Quilmes	128	U. San Martín	82
U. Cuyo	127	U. Lanús	70
UNICEN	118	U. Cuyo	61
U. S. Luis	116	UNICEN	57
U. S. Martín	112	U. La Pampa	55
UTN	111	U. V. María	53
U. La Pampa	107	U. del Sur	50
U. Mar del Plata	102	U. Jujuy	49
U. del Sur	94	U. Comahue	46
U. Lanús	93	U. Tucumán	46
U. Entre Ríos	92	UNNOBA	41
U. Jauretche	91	U. Jauretche	41
UNNOBA	88	U. Nordeste	40
U. Luján	81	U. La Matanza	39
U. Comahue	79	U. Sgo. del Estero	39
U. S. Juan	78	U. Entre Ríos	38
U. V. María	75	UTN	37
U. Jujuy	73	U. Mar del Plata	37
U. Sgo. del Estero	69	U. S. Juan	36
U. Salta	68	U. Tres de Febrero	35
U. Catamarca	63	U. Patagonia Austral	34
U. Misiones	55	U. Luján	32
U. Moreno	55	U. R. Negro	28
U. Avellaneda	51	U. Avellaneda	25
U. La Rioja	51	U. Salta	23
U. Tres de Febrero	50	U. Lomas de Zamora	22
U. Chilecito	50	U. Catamarca	19
U. Formosa	48	U. Misiones	18
U. San Juan Bosco	40	U. San Juan Bosco	14
U. Patagonia Austral	38	U. Chilecito	14
U. La Matanza	33	U. Moreno	9
U. Nac. de las Artes	25	U. Formosa	9
U. Chaco Austral	23	U. Nac. De las Artes	6
U. R. Negro	21	U. La Rioja	6
U. Lomas	18	U. Tierra del Fuego	3

U. Autónoma de E. Ríos	11	U. José C. Paz	3
U. Tierra del Fuego	7	U. Pedagógica	2
U. José C. Paz	6	U. Autónoma de E. Ríos	1
U. Pedagógica	2	U. Chaco Austral	0
U. V. Mercedes	1	Inst. de Est. Sup. del Ejérc	0
Inst. de Est. Sup. del Ejérc	0	U. V. Mercedes	0
U. Defensa Nacional	0	U. Defensa Nacional	0
U. Alto Uruguay	0	U. Alto Uruguay	0
U. Hurlingham	0	U. Hurlingham	0
U. Comechingones	0	U. Comechingones	0
U. Rafaela	0	U. Rafaela	0
U. S. Antonio de Areco	0	U. S. Antonio de Areco	0
U. del Oeste	0	U del Oeste	0
U. Scalabrini Ortiz	0	U. Scalabrini Ortiz	0

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Los programas Redes Interuniversitarias y Misiones Institucionales al Exterior fueron emblemáticos por haber instalado la noción de *política internacional institucional* como materia transversal a las tres funciones académicas básicas en las universidades argentinas. La posibilidad de que la política nacional en materia de promoción de la universidad argentina se consolide en política de estado, por lo menos a través de estos programas, resulta clausurada desde 2016 pues ya en aquel año los retrasos experimentados por las transferencias de los proyectos beneficiados en 2015 provocaron que su ejecución recién concluyera entre 2017 y 2018.

En este punto de conclusiones cobra dimensión la autonomía y –por qué no- autarquía de las universidades como agencias de resignificación del desarrollo territorial universitario, y no solo por la vía de la internacionalización, si bien es el foco de este análisis.

Lo realizado entre 2003 y 2015 ha sido altamente valioso, sobre todo, por la extrema carencia en materia de política internacional para el sector. Sin embargo, esta política pública, no llegó a consolidarse como política de estado, que trasciende los recambios en el gobierno del país. La transición de una política de gobierno a una política de estado señala una tensión permanente cuya falta de cristalización puede ser resuelta a nivel de los agentes

antes que esperararlo de la estructura, aplica también al interior de las instituciones educativas públicas superiores por la propia particularidad de la educación pública argentina señalada en los inicios.

La impronta de la política entre 2003 y 2015 ha estado sensiblemente orientada a favorecer los lazos interuniversitarios dentro de América Latina y el Caribe. Las Bases de ambos Programas así lo señalan y sostienen expresamente, el fortalecimiento de vínculos con nuestros socios del MERCOSUR. Las conclusiones específicas en torno a ese tema se han visto limitadas por el no acceso material a los formularios de los proyectos. De tal suerte, se ha tomado como variable orientadora en tal sentido, los títulos de los proyectos, especialmente de los consorcios de Misiones, por cuanto han sido más explícitos que los de Redes.

El Programa Redes ofrece menos elementos en las denominaciones de los proyectos por lo que no hemos creído sustantivo sistematizar esta información sin embargo hemos generado una variable denominada *Territorialización de la Red* (cuya información completa no se reproduce en este artículo), que es un buen indicio de los objetivos de las Redes Interuniversitarias según su destino y propósitos –específicamente en torno a la integración regional- se encuentra consignado en la columna *Particularidades* de la Tabla 1. (p. 9-10).

Tabla 4. Destinos priorizados en Misiones (según denominaciones de los proyectos)

Misiones	Cantidad de Proyectos con destino en AL y Caribe	Países priorizados
I	58% (de 19)	Brasil y Colombia
II	38% (de 32)	Brasil, Ecuador, Perú y Cuba
III	57% (de 37)	Brasil
IV	42% (de 12)	Brasil
V	50% (de 52)	Brasil, México y Bolivia
VI	23,5% (de 102)	Brasil, Cuba, Colombia y Bolivia
VII	52% (de 127)	Brasil, Cuba, Colombia, México, Chile, Ecuador

Fuente: Elaboración propia

El criterio adoptado para calificar esta variable ha sido: Poco satisfactorio, hasta el 25% de misiones con destinos a países de la región; Satisfactorio hasta el 50%, Muy Satisfactorio entre el 51% y 90% y Óptimo, entre el 90% y el 100%.

El sector educativo es fuertemente politizado, por su historia y por incidencia de sus actores, entre ellos ha sido fundamental la acción desplegada por las agrupaciones sindicales. Las universidades nacionales no son ajenas a esta particularidad y se encuentran atravesadas en sus dinámicas de gestión por la lógica del juego partidocrático de la democracia. La pretensión de mantener el poder es inherente a toda fuerza gobernante por lo que cuando el juego democrático habilita el recambio de una fuerza de gobierno por otra, la que llega intentará marcar la diferencia con su predecesora. En tal contexto, si las instituciones en pleno uso de sus autonomías proponen un modelo de internacionalización a largo plazo, la estrategia necesaria es la ampliación y profundización de la participación de las comunidades académicas para estimular la apropiación de cada medida que se tome.

Dejamos como cierre un mensaje que navega entre la teoría y la praxis de este tipo de procesos. Es necesario, en primer lugar, políticas públicas de alcance nacional que fortalezcan como sistema el conjunto de universidades argentinas; y, en segundo término y no por menos importante, dispositivos institucionales más complejos y eficientes para afrontar la actividad internacional de la universidad, conforme el plan de desarrollo que cada una se proponga.

La transición de una política de gobierno a una política de estado en materia de internacionalización de la educación superior, señala una tensión permanente entre agentes y estructura. Por un lado, pone a prueba la actualización del concepto de autonomía y el de autarquía de las universidades siendo más probable que esta tensión pueda realizar y transformar a nivel de las instituciones (agentes) antes que de la estructura. Pero por otro, esa tensión fuerza lógicas que confrontan dinámicas y prácticas instaladas por la política partidocrática antes que institucional. En este escenario, y dado el momento actual del sistema mundo/ globalización, es imperativo que las universidades nacionales generen dispositivos de internacionalización que les permitan mejorar las capacidades endógenas. El debate lo más amplio posible, y la planificación son elementos cruciales para la eficacia de las políticas institucionales de internacionalización (por obra de la apropiación legítima por parte de la comunidad académica de cada uno de los territorios universitarios). Pero también el monitoreo y la evaluación de los programas y acciones implementadas son factores claves para el ajuste del plan de desarrollo institucional previsto a corto, mediano y largo plazo, una de cuyas líneas deberá definir la política institucional internacional.

Bibliografía

Beelen, Jos (2011) La internacionalización en casa en una perspectiva global: un estudio crítico del Informe del 3er Estudio Global de la AIU. En «Globalización e internacionalización de la educación superior». Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC). Vol. 8, n.º 2, págs. 85-100. UOC. [Fecha de consulta: 11/11/2016]. ISSN 1698-580X. Disponible en <http://rusc.uoc.edu>

Perrotta, Daniela (2013) La vieja ‘nueva’ agenda de la educación en el MERCOSUR. En Rev. Densidades N° 13, septiembre, Buenos Aires, Pp. 43-76

Rinesi, Eduardo- Coord.- (2013) Ahora es cuando. Internacionalización e integración regional universitaria en América Latina. Edit. Universidad Nacional de General Sarmiento Buenos Aires.

Saavedra, Olga y Fittipaldi, Silvana(2016) Internacionalización de la Universidad Pública Argentina. Cuando la democratización de la participación es la primera estrategia. Publicación digital en Memorias XII Congreso Nacional y V Internacional sobre Democracia: La democracia por venir: elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización. En Bartolacci, F. [et.al.] Comp. 1º Edición. UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Libro Digital, PDF Archivo Digital: descarga y on line ISBN 978-987-702-192-9. Disponible en <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/memoriascsd2016>

Saavedra, Olga (2015) La internacionalización de la Educación Superior en la periferia. Las trampas del pensamiento y la colonialidad en la gestión del conocimiento. En: Gambina, J. y Elorza, E. (Comp) Territorio, Desarrollo y Capitalismo, Bs. As. FISyP. P. 203-218

Saavedra, Olga (2014) Integración e Internacionalización de la Educación Superior. Algunas lecturas críticas sobre las políticas públicas argentina y regional en el periodo 2003-2013. Publicación digital en Memorias XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre Democracia: Entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina. En Bartolacci, F. [et.al.] Comp. 1º Edición. UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Libro Digital, PDF Archivo Digital: descarga y on line. E-Book ISBN 978-987-702-080-9. Disponible en www.fcpolit.unr.edu.ar/memorias-xi-congreso-nacional-y-iv-congreso-internacional-sobre-democracia

Vico, M. Emilia (2015) Políticas lingüísticas en educación superior en la Argentina en el marco del Mercosur Educativo ¿Por qué la enseñanza del portugués no es una prioridad? Tesina de Grado para la Licenciatura en Relaciones Internacionales y dirigida por la Prof. Olga Saavedra, Fac. de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario. En Biblioteca de FCPOLIT, UNR, Rosario, Argentina. E mail: mariaemiliavico@gmail.com

Documentos oficiales. Resoluciones Programa PPUA

576 SPU- 2007 Resultados de la Convocatoria denominada “Misiones Universitarias al Extranjero I” y asignación de fondos para su ejecución.

269 SPU- 2009 Resultados de la Convocatoria denominada “Misiones Universitarias al Extranjero II” y asignación de fondos para su ejecución.

1600 SPU- 2011 Resultados de la Convocatoria denominada “Misiones Universitarias al Extranjero III” y asignación de fondos para su ejecución.

2912 SPU- 2013 Resultados de la Convocatoria denominada “Misiones Universitarias al Extranjero IV” y asignación de fondos para su ejecución.

4027 SPU- 2013 Resultados de la Convocatoria denominada “Misiones Universitarias al Extranjero V” y asignación de fondos para su ejecución.

5276 SPU- 2015 Resultados de la Convocatoria denominada “Misiones Universitarias al Extranjero VI” y asignación de fondos para su ejecución.

5246 SPU- 2015 Resultados de la Convocatoria denominada “Misiones Universitarias al Extranjero VII” y asignación de fondos para su ejecución.

210 SPU-28/12/2006 Resultados de la Convocatoria de “Proyectos de Fortalecimiento de Redes Interinstitucionales de las Universidades Argentinas” y asignación de fondos para su ejecución.

280 SPU- 26/03/2008 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias II” y asignación de fondos para su ejecución.

249 SPU- 20/03/2009 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias III” y asignación de fondos para su ejecución.

1492 SPU- 08/09/2010 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias VI” y asignación de fondos para su ejecución.

288 SPU- 29/12/2011 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias V” y asignación de fondos para su ejecución.

2340 SPU- 21/12/2012 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias VI” y asignación de fondos para su ejecución.

207 SPU- 27/12/2013 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias VII” y asignación de fondos para su ejecución.

4426 SPU- 04/12/2014 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias VIII” y asignación de fondos para su ejecución.

2016-1968-E-APN-SECPU#ME 24/10/2016 Resultados de la Convocatoria denominada “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias IX” y asignación de fondos para su ejecución.