

La internacionalización de la educación superior en la Argentina (1995-2015): ¿Convergencia global o peculiaridades nacionales?

The internationalization of higher education in Argentina (1995 – 2015): global convergence or national peculiarities?

Volumen 17, Número 3

Setiembre-Diciembre

pp. 1-23

Este número se publica el 1° de setiembre de 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.15517/aie.v17i3.29930>

Mercedes Botto

Revista indizada en [REDALYC](#), [SCIELO](#)

Revista distribuida en las bases de datos:

[LATINDEX](#), [DOAJ](#), [REDIB](#), [IRESIE](#), [CLASE](#), [DIALNET](#), [SHERPA/ROMEO](#),
[QUALIS-CAPES](#), [MIAR](#)

Revista registrada en los directorios:

[ULRICH'S](#), [REDIE](#), [RINACE](#), [OEI](#), [MAESTROTECA](#), [PREAL](#), [CLACSO](#)

La internacionalización de la educación superior en la Argentina (1995-2015): ¿Convergencia global o peculiaridades nacionales?

The internationalization of higher education in Argentina (1995 – 2015): global convergence or national peculiarities?

Mercedes Botto¹

Resumen: El objetivo de este ensayo es analizar la influencia de los organismos internacionales en el proceso de internacionalización del sistema de Educación Superior Argentino. El interés de este análisis es doble: por una parte, contribuir al debate sobre los efectos de convergencia/divergencia que conlleva la globalización económica sobre las políticas públicas nacionales. Por la otra, caracterizar la trayectoria de reforma seguida por un caso, el argentino, que se distinguió desde sus orígenes por su masividad, la autonomía de las universidades y su financiamiento público: tres elementos que irían a contrapelo de las ideas hegemónicas de los años noventa. ¿Cuáles fueron estas ideas y propuestas hegemónicas? ¿En qué medida lograron modificar y trastocar estos pilares? ¿Cuáles fueron los actores exógenos que las propusieron y cuáles los actores "domésticos" que las apoyaron y las resistieron? Para responder a estas preguntas, este trabajo caracteriza los principales hitos de esta reforma mediante la identificación de los actores, ideas y recursos utilizados por los actores internacionales y las respuestas generadas en sus contrapartes domésticas. La información analizada y sistematizada provino de documentos oficiales y publicaciones académicas chequeadas, en algunos casos, con entrevistas a sus protagonistas. Los resultados nos permiten hablar de tres etapas distintas y sucesivas, pero en gran medida complementarias. Cada una de estas etapas está caracterizada por la presencia de un organismo internacional cuyas ideas han influido en la reforma del sistema nacional. Sin embargo, esta influencia no ha sido directa, sino intermediada por las visiones e intereses de actores domésticos.

Palabras clave: internacionalización, educación superior, globalización económica, políticas públicas, Argentina

Abstract: The objective of this essay is to analyse the influence of international agencies in the process of internationalization of higher education system in Argentine. The interest of this analysis is two-fold: on the one hand contribute to the debate on the effects of convergence/divergence resulting from economic globalization on national public policy. On the other hand, to characterize the path of reform followed by a case, the Argentine, who was distinguished from its origins by its massiveness, the autonomy of universities and its public funding: three elements that would go against the grain of the hegemonic ideas of the 1990s. What were these ideas and hegemonic proposals? To what extent they managed to modify and change these pillars? Which exogenous actors were committed to propose these reforms and which domestic actors supported and benefited with them?. To answer these questions, this paper characterizes the major milestones of this reform by identifying the actors, ideas, and resources used by international actors and the responses generated by their domestic counterparts. Qualitative Data came from official documents and academic publications that were checked in some cases interviews with its protagonists. The results allow us to speak of three distinct and successive but largely complementary stages. Each of these stages is characterized by the presence of an international body whose ideas have influenced the reform of the national system. However this influence was not direct, but mediated by the views and interests of domestic actors.

Key words: internationalization, higher education, economic globalization, public policies, Argentina

¹ Docente Universidad de Buenos Aires (UBA) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas de la Argentina (CONICET).

Dirección electrónica: mbotto@flacso.org.ar

Ensayo recibido: 4 de noviembre, 2016

Enviado a corrección: 17 de marzo, 2017

Aprobado: 5 de junio, 2017

1. Introducción

La literatura sobre los procesos de reforma educativa que tuvieron lugar en América Latina en los años noventa tiende a mostrar visiones muy diferentes y hasta, a veces, opuestas sobre los determinantes endógenos o exógenos que le dieron forma y alcance a sus resultados. Para una vasta parte de la literatura, se trata de un proceso determinado por ideas y actores exógenos que, como la globalización económica, reflejada en el Consenso de Washington, desembarca en la región de la mano del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Frente a la contundencia de la crisis económica de los países de la región y la necesidad de los préstamos, los gobiernos responden de manera pasiva al paquete de reformas "preestablecidas" y su puesta en marcha, salvo por algunas modificaciones menores, lo cual genera un efecto de convergencia en los sistemas nacionales (Solanas, 2011; Marquis, 1998; Mollis, 2007).

Para otros autores, en cambio, la globalización económica abre espacio a respuestas proactivas de los actores nacionales, ofrece nuevas herramientas como el desarrollo tecnológico que, en vez de reducir las opciones posibles, las multiplica. En este caso, los estudios no hacen foco en la acción de los gobiernos o en el comportamiento del sistema nacional, sino en las Instituciones de Educación Superior (de ahora en más IES) como "embajadoras de marca". Son ellas, las que por su experiencia y su funcionalidad pueden sumar la mirada local y nacional a los procesos globales de internacionalización (De Wit, 2011; Albatch y Knight, 2006; Tobón, Gallego y Yepes, 2013).

En este trabajo consideramos que ambas visiones, aparentemente opuestas, son parcialidades de un mismo fenómeno de internacionalización de la educación superior que asume distintas modalidades en el tiempo. Así por ejemplo, los actores exógenos —sus intereses y recursos— han tenido una influencia determinante en el desembarco de las ideas globalizadoras sobre los sistemas nacionales durante los años noventa, mientras que hacia finales de la primera década del siglo XXI, son las IES las que ocupan el centro del escenario con respuestas locales y regionales frente a la apertura multilateral.

El objetivo de este ensayo es precisamente analizar el proceso de reforma que ha venido atravesando el Sistema de Educación Superior argentino desde finales de los años noventa hasta la actualidad, mediante la identificación de los mecanismos que promueven la convergencia global y los recursos nacionales para resistirla.

Este análisis se inscribe en el debate académico sobre los efectos de la globalización económica en el futuro de los modelos nacionales. Discusión que primero se planteó en los

países industrializados, con trabajos como los de Berger y Dore (1996), entre otros. Más tarde se trasladó a América Latina, con trabajos que focalizaron sobre el impacto de las reformas macroeconómicas en la región (Haggard y Kaufman, 1995; Torre, 1998; entre otros). La conclusión a la que llegan estos trabajos es que las peculiaridades nacionales (*path dependence*) importan, y que a pesar de tratarse de políticas fuertemente condicionadas desde afuera, los actores nacionales terminaron por dejar su impronta en las modalidades de implementación, medidas en tiempo y alcance. En este ensayo nos proponemos contribuir a este debate por medio de la ampliación del análisis de las políticas no económicas que, como la educación y la salud, también formaron parte del paquete de reformas de ajuste sectorial propuesto por los bancos de desarrollo en los años noventa.

El interés por focalizar, en el caso de la política de ES en la Argentina, en el período de 1995 a 2015, se encuentra en la fuerte tradición de autonomía universitaria que caracteriza al sistema argentino desde principios del siglo XX (a partir de 1918) y que le valió el reconocimiento de ser uno de los sistemas más prestigiosos de la región. Durante largas décadas, el sistema universitario argentino combinó dos aspectos aparentemente irreconciliables: la calidad y la libertad académica, por una parte; y el acceso abierto y gratuito, por la otra. Sin embargo, a partir de los años sesenta, este modelo empezó a desbarrancarse por las sucesivas intervenciones de gobiernos militares y por la falta de financiamiento para dar respuesta a una demanda creciente de la matrícula. Desde entonces, los intentos de solución fracasaron. Recientemente, en los años noventa, se inicia un proceso de reforma que trastoca las bases de la autonomía universitaria y cambia la relación entre universidad-gobiernos-mercados. No obstante, y esta es la conclusión a la que llega el ensayo, las IES siguen siendo un actor de mucho peso en la sociedad argentina

Para demostrar estas ideas, el ensayo se organiza en cuatro secciones. En la primera, se define el concepto de internacionalización de la educación superior y las peculiaridades que asume en el proceso de globalización económica. En los apartados sucesivos, se describen las tres etapas de reformas por la que atraviesa el sistema de ES en la Argentina, caracterizando sus cambios a través de la identificación de los actores exógenos y endógenos que los promovieron y/o resistieron.

2. La internacionalización de la educación superior en contexto de globalización

Existe un extendido consenso entre los especialistas en torno a la idea de que la internacionalización de la Educación Superior (de ahora en más ES) es un fenómeno tan viejo como la creación de la universidad como institución de conocimiento en el Renacimiento; y de allí su nombre. Desde entonces, y hasta la actualidad, las IES desarrollan actividades de internacionalización; a saber, programas de movilidad, creación de redes de intercambio académico para mejorar su calidad y producción, etc. Primero, fueron los gobiernos con vocación hegemónica (los Estados Unidos constituye un ejemplo)- que, en los años cincuenta, promovieron la internacionalización de sus IES como estrategia de política exterior para promover su cultura hacia terceros países y al mismo tiempo atraer "cerebros" de ellos. Una década más tarde, se sumaron los organismos internacionales como la Unesco, que buscaron promover vínculos solidarios entre países centrales y periféricos para promover el desarrollo. Es recién a finales del siglo XX, con la globalización económica, que este proceso de internacionalización llega a todos los países y latitudes del mundo.

Al decir de Altbach y Knight (2006), son las fuerzas económicas, políticas y sociales de la globalización económica, acompañadas por el desarrollo tecnológico, las que empujan a la ES hacia una mayor implicación en la escena internacional a través del uso, por ejemplo, del inglés como *lingua franca*; la utilización de las nuevas tecnologías (TIC) dentro de las aulas; el mercado laboral internacional; el *e-learning* en la educación superior y las nuevas tecnologías de la información².

Los consensos llegan hasta allí. Las divergencias surgen al momento de definir el concepto de internacionalización en su relación con la globalización, en especial en contextos y países en desarrollo como los nuestros. Para algunos, la internacionalización se define como una reacción defensiva frente a la globalización que desembarca en América Latina con el auge de las ideas neoliberales conocidas como consenso de Washington (González, 2007; Mollis, 2007; Noriega y Montiel, 2014; Solanas, 2011; entre otros). Los

² Para nuestros propósitos, la globalización corresponde a las fuerzas económicas, políticas y sociales que empujan la educación superior del siglo XXI hacia una mayor implicación en la escena internacional. Estos factores incluyen la creciente integración de la investigación, el uso del inglés como *lingua franca* para la comunicación científica y, de algún modo, para la educación superior a nivel mundial, la importancia cada vez mayor de un mercado laboral internacional para los académicos y científicos y, más particularmente, todos los aspectos relacionados con la tecnología de la información. La tecnología de la información facilita la comunicación, permite mejorar el almacenamiento, la selección y la difusión del saber a todos los niveles y vuelve posible la oferta de programas académicos de todo tipo por medio de lo que se ha llamado el aprendizaje mediante redes electrónicas o *e-learning* (Altbach y Knight, 2006, p. 14).

principales protagonistas de este proceso de apertura y desregulación son los gobiernos nacionales que, frente a la necesidad de "hacer caja", adoptan las recetas propuestas por los organismos financieros internacionales de desregular los sistemas nacionales y adecuarlos a las exigencias del mercado internacional. Dentro de este proceso, están incluidas una amplia variedad de reformas que atañen exclusivamente a la educación superior tales como: la adecuación de los programas de estudio y los procesos de enseñanza-aprendizaje a los parámetros internacionales; la firma de acuerdos institucionales en materia de investigación y movilidad estudiantil y de profesores; la implementación de programas de educación transfronteriza, entre otras (González, 2008, p. 08).

Esta idea de desigualdad dentro del mundo es reforzada por autores como Albatch y Knight (2006), Lima y Maranhao (2006), entre otros, quienes señalan que esta respuesta defensiva fue desigual entre los países, pues se muestra una mayor capacidad de respuesta por parte del Norte, donde se concentra la mayor cantidad de capital académico. En materia de políticas de movilidad transnacional, para tomar solo un ejemplo, los gobiernos del Norte refuerzan sus políticas de movilidad activa por medio de la atracción de estudiantes de Asia y de América Latina, mientras los países del sur, responden con políticas de movilidad "pasiva", en términos de Lima y Maranhao (2006). Aunque recién en los últimos años se comienza a notar un avance en iniciativas SUR-SUR, estas se apoyan en algunas ventajas comparativas, como el caso del idioma, a través del potenciamiento del turismo idiomático, por ejemplo.

Para un segundo grupo de autores, en cambio, la internacionalización es una respuesta proactiva frente a la globalización económica (De Wit, 2011; Revista Innovación Educativa, 2007; Tobón, Gallego y Yepes, 2013). En este caso, son las IES las protagonistas de la reforma que deciden de manera voluntaria qué tipo de estrategias de internacionalización adoptar. Las opciones oscilan entre dos modelos. Uno de tipo cooperativo, que caracterizó los años setenta y ochenta, donde prima la cooperación entre instituciones, el intercambio de conocimientos y asociaciones bilaterales entre instituciones. Y otro modelo, un modelo competitivo, característico de los años noventa en adelante, enfocado hacia la competencia, la comercialización de la ES y el suministro transfronterizo de conocimientos. En este último, las estrategias a seguir se enfocan en la reformulación de planes de estudio, innovaciones en el proceso de enseñanza, y en implementar la movilidad

estudiantil, con fines de lograr y explotar las ventajas comparativas de cada institución (De Wit, 2011).³

Lejos de concebirla como una imposición, para estos autores, la internacionalización es entendida como una estrategia que adoptan las IES en un contexto de globalización y que les abre la oportunidad de constituirse en "embajadoras de marca", promoviendo una mirada nacional/local de la educación en el ámbito internacional. Sin embargo, para algunos se trata de un logro incompleto, ya que si bien las IES han dado pasos ciertos, al cruzar las barreras de lo nacional y homologar sus competencias y conocimientos a través del aprovechamiento de las nuevas tecnologías; estos avances se reducen a aspectos vinculados con los contenidos curriculares y sus beneficios se restringen a las IES, encontrando dificultades de ampliar sus alcances a la dimensión cultural (interculturalidad) y a los individuos como beneficiarios de este proceso (Tobón *et al.*, 2013)⁴.

Dentro de este segundo grupo, Sebastián (2011) profundiza sobre las prácticas y las dinámicas concretas que atraviesan las IES en el proceso de internacionalización. Según este autor, la internacionalización es una de las herramientas que disponen las IES para la mejora de la calidad, pertinencia, eficacia y eficiencia de las funciones universitarias, como lo ha sido desde tiempos inmemorables. Sin embargo, en tiempos de globalización como el presente, la internacionalización, como estrategia, supone un proceso dual que combina dos dimensiones. Una dimensión interna que refiere al cambio en la cultura institucional a través de la consolidación de una nueva gama de valores en lo que a docencia, investigación y extensión universitaria respecta; y una dimensión externa que refiere a la proyección de las IES hacia el mundo y que supone la incorporación de prácticas de difusión y marketing.

Si bien, tanto la cooperación como el marketing aparecen como complementarios para la internacionalización, cada IES construye su propia estrategia con base en los recursos y prioridades que disponga, y de los objetivos específicos que persiga. Aquellas instituciones

³ La internacionalización a lo largo de los años ha pasado de ser una cuestión reactiva a una cuestión proactiva, de ser un valor añadido a estar generalizada, y también ha visto como su centro de atención, su alcance y su contenido evolucionan sustancialmente. La competencia creciente en la enseñanza superior y la comercialización y el suministro transfronterizo de enseñanza superior han desafiado el valor tradicionalmente atribuido a la cooperación, como los intercambios y las asociaciones. Al mismo tiempo, la internacionalización de los planes de estudios y los procesos de enseñanza y aprendizaje (también llamados *internacionalización en casa*) han pasado a ser tan relevantes como el énfasis en la movilidad (tanto la movilidad de grados como la movilidad como parte de un grado obtenido en el país de origen) (De Wit, 2011, p. 78).

⁴ En esta línea de reflexión, la internacionalización de una institución de educación superior debe cargar tras de sí todo el cúmulo de fortalezas y anhelos, no solo de ella misma, sino de los actores que componen su sistema educativo, se diría que hay que mirar hacia otros horizontes siempre con los pies en el propio territorio; no hay que olvidar que una institución que decide internacionalizarse tiene el reto de ser una instancia "embajadora" que promueve el grado de avance de una sociedad sobre la cual está circunscrita (Tobon *et al.*, 2013, p 2).

que privilegian la dimensión interna, tendrán la cooperación internacional como su principal instrumento operativo; mientras que aquellas en donde se privilegia la dimensión externa, el instrumento a utilizar será la competencia a través de los rankings internacionales.⁵

En la actualidad, la internacionalización de la ES se caracteriza por una multiplicidad de modalidades, entre las que se encuentran el intercambio de profesores, investigadores y estudiantes; la formación y títulos en función del mercado global; la atracción de estudiantes extranjeros; la concreción de alianzas internacionales tanto en lo académico como lo empresarial; el desarrollo de colaboraciones académicas y de investigación; el logro de acreditaciones internacionales; la apertura de campus universitarios en el exterior (Revista Innovación Educativa, 2007)⁶. Esta multiplicidad de modalidades de cooperación internacional estarán presentes, en mayor o menor medida en las IES, de acuerdo con el grado de sociabilidad de estas y el valor añadido por ellas (Sebastian, 2011, p. 08).

A partir de estas definiciones, caracterizaremos, en el próximo apartado, las sucesivas oleadas de reformas que, venidas desde afuera, enmarcaron el proceso de apertura e internacionalización en las IES de la Argentina. Si bien, estos procesos de apertura se superpusieron muchas veces en el tiempo, es posible distinguirlos entre sí en términos de las propuestas y alcances de sus ideas y reformas.

3. La apertura unilateral: las reformas sectoriales del BM

A principio de los años noventa, el gobierno de Carlos Menem (1989-1995) llevó adelante un profundo proceso de reforma del sistema de ES que puso fin al modelo de "autonomía universitaria", privatizó, descentralizó e incorporó mecanismos de control de calidad. El modelo de "autonomía universitaria" caracterizaba al sistema universitario argentino desde sus orígenes en los años 1918, y estaba basado en tres principios: la

⁵ Independientemente del nivel de desarrollo y de la intensidad del grado de internacionalización, la elaboración de políticas y estrategias institucionales debe ser un factor común. Los objetivos y contenidos variarán en función de los objetivos institucionales. El principal instrumento operativo de estrategias enfocadas a la internacionalización "hacia adentro" es la cooperación internacional y en estrategias que priorizan la proyección internacional, un instrumento importante es el la difusión y marketing internacional, además de la cooperación (Sebastián, 2011, p. 7).

⁶ La mayoría de universidades opta por seguir un esquema integral que tiene varios niveles para trabajar en paralelo: favorecer el intercambio de profesores, investigadores y estudiantes; prepararles para un mercado global; aumentar el reconocimiento en el mercado internacional de la enseñanza superior; atraer a los mejores estudiantes extranjeros. Complementan estos cuatro pasos, la concreción de alianzas internacionales en el ámbito académico y empresarial, el desarrollo de colaboraciones académicas y de investigación, la obtención de acreditaciones internacionales, y la apertura de campus universitarios en el exterior (Revista Innovación Educativa, 2007, p. 72).

educación pública y laica, el autogobierno y el financiamiento público; mientras que la gratuidad de la enseñanza llegaría recién en el año 1949 con el gobierno de Perón.

Este sistema había logrado poner a la Argentina como uno de los países líderes en ES, pero a partir de los años sesenta comenzó a dar señales de agotamiento como consecuencia del crecimiento de la matrícula, por un lado, y de la restricción presupuestaria y la baja inversión pública, por el otro. Desde entonces, los gobiernos que se sucedieron, en su mayoría autoritarios, intentaron solucionar el problema de distintas formas, como por ejemplo, la apertura a la oferta privada y el ingreso restrictivo (mediante cupos). Sin embargo, ninguna de ellas pudo resolver el problema de fondo, sino que por el contrario, complicaron aún más el panorama (Ballerini, 2013).

En el año 1993, el gobierno nacional avanzó hacia la reforma estructural del sector educativo de la mano de las ideas y préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo. La propuesta del Banco Mundial justificaba la reforma en la necesidad de mejorar la "baja calidad" de la educación, estigmatizada como un problema común a todos los países de América Latina y del subdesarrollo (Banco Mundial)⁷. En sintonía con el Consenso de Washington, proponía focalizar la acción del Estado en la educación primaria y secundaria, y abrir la ES a la oferta privada (Rambla, Verger y Tarabini, 2009, p. 20).

El "paquete" de reformas que el Banco Mundial recomendó a todos los países de la región, a través del *Task Force on Higher Education and Society*, se orientaba en tres direcciones. La primera consistía en abrir la oferta a los proveedores privados y diversificar las fuentes de financiamiento de las instituciones públicas. La segunda, descentralizar la gestión universitaria dándole más autonomía y poder a las instituciones sub-nacionales en la administración de sus propios presupuestos y en la posibilidad de contratar y/o despedir a su personal. Y por último, controlar la calidad de la educación de grado y postgrado a través de agencias para la evaluación y acreditación, como un ente autónomo del gobierno de turno, aunque financiadas por el Estado. (Mollis, 2007, p. 79).

Los avances de estas tres orientaciones de políticas fueron dispares entre los países de América Latina y en el caso específico de la Argentina, las políticas, finalmente implementadas para el sector, fueron el producto de un proceso de negociación y por lo tanto

⁷ Para el Banco Mundial, el descenso de la calidad académica en esta región no solo era el resultado de la expansión de la matrícula y de una inadecuada provisión de recursos financieros; sino que se agravaba por la ineficiente utilización de los recursos existentes y la inequidad que supone asegurar la gratuidad de los estudios universitarios por una mayoría de estudiantes provenientes de familias acomodadas que no lo precisan y que por el contrario generan un efecto negativo en la distribución de los ingresos (Banco Mundial, 1994).

de distribución del poder entre los distintos actores universitarios y extrauniversitarios (Guaglianone, 2011, p. 165) .

La Ley de Educación Superior, sancionada en el año 1995, es la que mejor ejemplifica esta negociación. La propuesta de ley provino del gobierno nacional, que, además de asegurarse una nueva línea de préstamos del BM, buscaba romper con el principio de autonomía universitaria, que impedía cualquier intervención del gobierno nacional en la gestión de las IES, hegemónicas por el partido de la oposición (Unión Cívica Radical) desde hacía más de veinte años. El principal mecanismo previsto por la ley para concretar este objetivo fue la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) que obligaba a todas las IES, públicas y privadas, a someterse a un proceso de control de calidad, a cargo de un organismo público nacional, pero independiente del gobierno de turno.

Este primer intento de privatizar el sector y de intervenir en la autonomía encontró la resistencia de las universidades públicas y privadas, más la propuesta del gobierno de avanzar a través de criterios de eficiencia y productividad dividió las aguas, ya que muchos reconocían la necesidad de alcanzar niveles y criterios internacionales para no perder sus clientelas cautivas en manos de la competencia privada o del exterior⁸. Para contrarrestar aún más la resistencia de las universidades tradicionales, el gobierno se apoyó en las nuevas universidades nacionales, creadas a partir de 1993, dentro del mandato de descentralización propuesto por el BM. Por su reciente creación, estas nuevas IES tenían menos restricciones institucionales e intereses específicos que defender, además de estar tuteladas por el Poder Ejecutivo, el cual nombraba al Rector Organizador, lo que hace "posible pensar que el gobierno vio en ellas una oportunidad clara de encontrar interlocutores adecuados para implementar las reformas impulsadas" (Noriega y Montiel, 2014, p. 169).

Para incentivar el apoyo, la ley estableció que en un principio la acreditación sería voluntaria y que, además, estaría atada a la competencia de fondos públicos para mejorar la calidad y el desarrollo institucional. Los fondos creados para tal fin fueron dos: el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fomec financiado el 70% por el Banco Mundial) y el Programa de Incentivos Docentes, en este caso restringidos solo a las universidades públicas con el objetivo de promover la investigación entre sus docentes (Noriega y Montiel, 2014; Marquis, 1998). A esos incentivos monetarios se sumaron también espacios de

⁸ Entre las universidades nacionales que se resistieron a este proceso de acreditación se encuentran la Facultad de Ingeniería de la UBA como la de Ciencias Sociales, entre otras (entrevista con funcionaria de Coneau).

participación y de decisión en los consejos regionales de ES encargados de la planificación del sistema, tanto para los rectores de universidades públicas, nucleados en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) como para los de las universidades privadas, que conforman el Consejo de rectores de Universidades Privadas (CRUP).

Sin embargo, no todas las propuestas del anteproyecto llegaron a buen puerto. Así, por ejemplo, las iniciativas de quitar la responsabilidad financiera del Estado en la universidad pública; de reducir personal y participar en la negociación con el cuerpo docente fueron neutralizadas por la resistencia de la universidad pública (Solanas, 2011). Las IES mantuvieron autonomía en la dirección de sus claustros y reforzaron la obligación del Estado nacional de financiar la educación pública de grado. Solo se avanzó la idea de tercerizar algunos servicios, como la limpieza y seguridad, y de incorporar fuentes alternativas de financiamiento (pago de aranceles y contratación privada) para los cursos de posgrado.

Si bien, las innovaciones avanzaron en distintas direcciones — ampliación de las fuentes de financiamiento, regulaciones nacionales, participación de los privados, cooperación internacional, vínculo con el sector productivo, sistema de rendición de cuentas y la flexibilización curricular— la acreditación (de calidad) se constituyó en el principal nudo de las reformas unilaterales en la Argentina (Noriega y Montiel, 2014, p. 97). Como hemos visto antes, la Coneau generó resistencias iniciales y sigue recibiendo críticas en torno a su composición. Sin embargo, hoy día nadie pone en duda su imprescindibilidad (Solanas, 2011, p. 34).

Hacia el final de este periodo (1993-2003) se podía hablar de una reestructuración profunda del sistema educativo argentino, en el que la relación entre la universidad, el Estado y el mercado era muy distinta a la de las décadas previas. No solo se habían redefinido las competencias, sino que se habían incorporado una serie de nuevos actores con roles claves como la Coneau; la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU), los consejos regionales y muchas nuevas IES, tanto privadas como públicas.

En términos de la internacionalización de las IES, que es el tema que nos ocupa en este trabajo, la mayoría de estas reformas de carácter unilateral contribuyeron a crear condiciones favorables, pero no lo hicieron de manera directa⁹. Durante los años noventa, las IES se vieron impulsadas a cambiar su tradicional lógica de cooperación por otra de competencia (Solanas, 2011, p. 33). Competieron entre ellas — tanto públicas como privadas

⁹ Entre estas condiciones se encuentra no solo la obligatoriedad de cumplimentar los procesos de acreditación de acuerdo con parámetros internacionales (evaluaciones regulares con pares internacionales), sino también la post graduación, que habilita a las IES a atraer estudiantes internacionales.

— para acceder a los recursos públicos y al reconocimiento oficial para funcionar dentro de las reglas del mercado. No obstante, este mercado continuó siendo doméstico. La apertura hacia los mercados internacionales debió esperar unos diez años y fue, como analizaremos en el apartado siguiente, el resultado de la apertura de negociaciones sobre servicios educativos en el marco multilateral (Cancún, 2003).

4. Los intentos de apertura multilateral: la OMC y el acuerdo bi-regional

En términos de contenido, la propuesta de la OMC era ideológica y materialmente compatible con las reformas unilaterales implementadas desde el BM. Como parte del Consenso de Washington, ambas instituciones buscaban desregular la normativa nacional abriendo la competencia a los proveedores privados: solo que tenían miradas diferentes en términos del alcance y del *timing*. Mientras el BM iniciaría el primer paso, abrir la competencia a los prestadores nacionales (IES privadas); la OMC buscaría luego, ampliar esta apertura a la oferta internacional, permitiendo el acceso y el mismo trato nacional a los prestadores internacionales que quisieran vender o comprar los servicios educativos en el país. La diferencia entre ambas instituciones es que mientras las reformas unilaterales se mantendrían en el ámbito nacional y se resolverían de acuerdo con la normativa nacional, la propuesta de apertura multilateral del Acuerdo General de Comercio y Tarifas en Servicios GATTs, en su sigla en inglés), consolidaría la reforma en el tiempo, con lo cual obligaría a los gobiernos a cumplir sus compromisos multilaterales bajo apercibimiento de una demanda judicial por parte de los privados u ofertantes internacionales en el marco del sistema de solución de controversias de la OMC¹⁰.

Es recién en el año 1995, y con la firma del Acuerdo multilateral de liberalización de servicios, que la OMC toma injerencia en el tema de la ES. A través del GATT, todos los países miembros se comprometían a iniciar negociaciones bilaterales tendientes a desregular el comercio multilateral¹¹. En materia de servicios educativos, la ofensiva bilateral se concentró en aquellos países (Suiza, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Japón)

¹⁰ La OMC justifica que, por el hecho de existir proveedores privados en los sistemas nacionales de educación, el arbitraje de los conflictos no podía estar en manos del estado que era parte interesada, sino en reglas de control y arbitraje internacional.

¹¹ Cuando la OMC habla de liberalizar el comercio de servicios, se refiere a la decisión de los Estados de resignar su derecho al uso de normativas que protejan a los prestadores nacionales *vis a vis*, a los extranjeros, permitiéndoles el libre acceso en su territorio y un trato equivalente al que reciben los prestadores nacionales (Cottier, 2002; Verger, 2010).

con ventajas comparadas en términos idiomáticos¹². Sin embargo, esta estrategia no generó interés en el resto de los países que entendieron que esta oferta constituía una amenaza para sus propios sistemas, no solo por la pérdida de contenidos nacionales en su currículo, sino por la caída en la demanda local en favor de ofertas más apetecibles al mercado global. Entre 1995 y 2002, para tomar un ejemplo, de los 186 países miembros, tan solo 32 países habían contraído algún compromiso concreto en materia de educación post secundaria y solo dos eran latinoamericanos (Guarda, en Zarur Miranda, 2008).

Si bien, la apertura multilateral no logró avanzar en los hechos, dos fueron sus principales éxitos. El primero, instalar en el debate público la idea de que la ES no era solo un derecho de los ciudadanos para el desarrollo de los pueblos — como se decía hasta entonces —, sino que con la globalización, la ES se había convertido en un capital social que podía comprarse y venderse a manera de servicios para promover el desarrollo de los mercados y la productividad. En esta movida ideológica, la OMC logró moldear y subordinar los discursos y las prácticas de otras organizaciones internacionales como la Unesco, que habían defendido la educación como un mecanismo para el desarrollo, y se mostraban respetuosas de la diversidad nacional.

A pesar de ello, en este nuevo contexto liderado por la transnacionalización de la ES, tanto la Unesco como la OCDE promovían la idea de difundir y homogeneizar los programas y los currículos a través de políticas de acreditación globales y construidas mediante indicadores preestablecidos e inspirados generalmente en universidades de países desarrollados.¹³ Lo mismo ocurriría con las llamadas agencias de la cooperación intra o inter regional que, encargadas de la evaluación y aseguramiento de la calidad, terminaron por contratar prestadores con fines de lucro contribuyendo al recrudescimiento del comercio educativo.

El segundo aporte de la OMC, al proceso de internacionalizar la IES, ha sido el de ampliar y establecer los nuevos parámetros del comercio internacional de la ES (Albatch y Knight, 2006; Rambla et al. (2009). La modalidad que caracterizó la internacionalización de

¹² A manera de estimación primaria, los expertos calculan que el mercado global del subsector de la Educación Superior tiene actualmente unos cien millones de estudiantes en el mundo y que para el año 2020 tendría 125 millones, de los cuales un 31, 5% cursan en el ámbito privado y el resto en el público, siendo más altos los porcentajes de estudiantes de países en desarrollo. Tomando un costo anual mínimo por estudiante de mil dólares, se estima un mercado de no menos de 31.500 millones en el ámbito privado para el año 2002 (Guarga, R en Zarur Miranda, 2008, p. 184).

¹³ De esta manera, aun cuando estos organismos hablan de promover la equidad entre países desarrollados y en desarrollo; en los hechos, los programas de homologación, en países con condiciones estructurales diferentes, puede llevar a aumentar la brecha de equidad (Didou Aupetit, 2005, p14).

IES, desde sus orígenes, ha sido, como señalamos antes, el intercambio de docentes y estudiantes entre una institución o de un país a otro. Con el desarrollo de las TIC y la globalización financiera, se han ido ampliando estos espacios de internacionalización de la ES.

En esta dirección, el GATT tipifica y cataloga cuatro modalidades de internacionalización de los servicios: 1) la oferta transfronteriza, la cual incluye al *e-learning* pero no implica la necesidad del movimiento físico del consumidor o proveedor; 2) el consumo en el extranjero, en el que el consumidor se desplaza al lugar del proveedor (movilidad de estudiantes); 3) la presencia comercial, en donde el proveedor educativo se establece en otro país para ofrecer sus servicios, esta incluye los campus satélites y asociaciones con instituciones locales. Y por último, 4) la presencia de personas naturales, que corresponde a aquellos que viajan de un lugar a otro a ofrecer servicios educativos de forma temporal (como cuerpo docente e investigativo, etc.).

No obstante, el fracaso de las negociaciones de la Ronda Uruguay (OMC), la estrategia de apertura multilateral avanzó a través de otros formatos como fueron los acuerdos de libre comercio (TLC) que empezaron a proliferar a iniciativa de los Estados Unidos. Estos acuerdos de carácter asimétrico proponían avanzar sobre la desregulación de la OMC mediante la inclusión de los servicios educativos como parte constitutiva de ellos. . En muchos países de América Latina, estas negociaciones terminaron en acuerdos (Chile (2003), Colombia (2004), Costa Rica (2004), Perú (2004), con los Estados Unidos y /o Europa). En el caso de la Argentina, también se dieron propuestas para avanzar por esta vía, pero en este caso, la respuesta fue regional y se enmarcó dentro de las negociaciones que tuvieron lugar entre los años 1995 y 2005 para alcanzar un Área de Libre comercio en las Américas (ALCA) y un acuerdo birregional con la Unión Europea.

Entre estas dos propuestas, la que más avanzó fue la de la UE que, a diferencia de la de los Estados Unidos, estuvo acompañada por ayuda financiera y técnica. A pesar del rechazo de las IES públicas y privadas a la incorporación de los servicios educativos, las negociaciones avanzaron hasta el año 2002. En esta dirección, los países del Mercosur firmaron el Protocolo de Montevideo (2007) en el que se comprometían a liberalizar el comercio de servicios intrazona en un plazo de diez años para llegar juntos al mercado europeo. Sin embargo, la letra del acuerdo nunca se puso en marcha por dos razones fundamentales: por una parte, la pérdida de dinamismo de las negociaciones a medida que se avanzaba en la exigencia de eliminar las barreras agrícolas; por la otra, la resistencia que

esta propuesta de desregulación generaba en gran parte de las universidades nacionales, tanto públicas como privadas. Finalmente, la negociación birregional se detuvo y el protocolo de servicios de Mercosur nunca se internalizó (Botto y Peixoto, 2007).

Pasada más de una década de estos intentos de apertura multilateral, la transnacionalización de la ES en América Latina en general, y en la Argentina, en menor medida, es un hecho y se manifiesta principalmente a través del comercio transfronterizo. El avance de este comercio de servicios se explica no por la fortaleza de los países centrales para imponer sus reglas, sino más bien por la debilidad de los países en desarrollo y la falta de regulaciones y de controles de calidad para impedir el avance de la oferta de mala calidad (Zarur Miranda, 2008).¹⁴

En la región, este comercio transfronterizo asume distintas modalidades y ha ido cambiando con el tiempo. En un primer momento, la oferta de servicios provino del sector privado externo y adoptó la forma de iniciativas individuales o de red (consorcios ente universidades o con empresas) que ofrecían carreras de posgrado, o licenciaturas en carreras cortas vinculadas con la formación de profesionales. Con posterioridad, los gobiernos, gracias a la cercanía, empezaron a promover la inversión externa privada y la venta de servicios educativos hacia otros países de la región. Las modalidades variaron desde la instalación de oficinas de enlace en otros países -como hizo la Universidad de Chile en Washington o la Universidad Andina Simón Bolívar en Bogotá- hasta la convocatoria de capitales a sus propios países con proyectos de co-inversión - como lo hizo la Universidad de las Américas en Uruguay-. Los gobiernos, por su parte, buscan promocionar de manera sistemática a sus instituciones académicas por medio de la creación de comités de servicios educativos en las propias embajadas, por ejemplo, el caso de Chile desde 2002 (González, 2007).

En el caso Argentino, como hemos señalado antes, el avance del comercio transfronterizo ha sido menor. En gran medida, esto se explica por la presencia de la Coneau que, en el ámbito nacional, ha logrado frenar el aumento indiscriminado de la oferta privada y la instalación de sedes de universidades públicas del exterior, con la única excepción de la Universidad de Bolonia. Sin embargo, fue incapaz de frenar el avance de la

¹⁴ En este sentido encontramos gran diversidad de normativas en la región: hay países que prohíben la apertura (Rca. Dominicana), otras donde no está legislado (chile, Perú, América central) otras en donde está sometido al mismo régimen que las privadas (Bolivia); otros donde los proveedores foráneos están sujetos a un régimen especial (Argentina, decreto 276/99) o países como Colombia donde están obligadas a asociarse a instituciones nacionales de educación superior o funcionar sin ánimo de lucro (Zarur Miranda, 2008).

internacionalización del sistema a través de otras modalidades más informales, como cursos a distancia, asociaciones y proyectos de inversión conjunta.

Como señalan los especialistas, los alcances de este fenómeno de transnacionalización son inciertos y muy difíciles de medir por falta de datos precisos. En América Latina, esta situación se agrava por la presencia de dos factores estructurales que la hacen vulnerable y más permeable a su expansión: por un lado, la diversidad normativa sobre las condiciones y exigencias para la radicación de la oferta extranjera y la regulación el comercio transfronterizo de servicios educativos; y por el otro, las asimetrías de recursos y de capacidades institucionales que separan a los países vecinos, como la ausencia en muchos países de agencias de acreditación que controlen la calidad educativa en el ámbito nacional (Didou Aupetit, 2005). Todo ello, lejos de crear condiciones para el reconocimiento mutuo, termina por aumentar la desconfianza disminuye la entre los países vecinos. Una manera de reducir estas asimetrías nacionales es a través de políticas de acreditación regional que ayuden a fortalecer las capacidades nacionales a través de la cooperación solidaria o la coordinación competitiva¹⁵. En el apartado que sigue, analizaremos los alcances que el Mercosur ha logrado en la materia.

5. La cooperación regional como estrategia defensiva: Mercosur y Unasur

A diferencia de la apertura unilateral y multilateral, la inclusión de la agenda de ES en el ámbito del Mercosur fue una decisión de todos los gobiernos y no una imposición desde afuera. Sin embargo, como veremos a continuación, fue una respuesta defensiva a las amenazas de apertura multilateral que se reflejaban en el entusiasmo de sectores del gobierno de avanzar en un acuerdo con la Unión Europea; y en la entrada indiscriminada de ofertas de baja calidad a través del comercio transfronterizo por falta de los debidos controles y regulaciones nacionales.

La respuesta defensiva del bloque a las amenazas externas no apuntó a la intervención de los sistemas nacionales, como ocurrió en la Unión Europea, sino que se limitó a promover la cooperación y coordinación entre los actores de los sistemas nacionales de ES. La razón, en gran medida, se encuentra en motivos estructurales, como el reducido

¹⁵ Más allá del caso europeo, esta regulación regional de carácter competitivo tuvo una expresión en el continente americano. En Centroamérica, por ejemplo, el Consejo Superior Centroamericano creó el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, bajo basado en los criterios e indicadores de la Unión Europea; es decir, basado en una lógica de mercantilización y de marketing (Didou Aupetit, 2005)

tamaño y competitividad de los sistemas nacionales; y en factores de índole política, como la falta de voluntad, tanto de los países y/o de sus elites, de integrarse. Lo cierto es que mientras en la Unión Europea, los veinte gobiernos decidieron armonizar sus respectivas normativas nacionales en un espacio único europeo (Proceso de Bolonia, 1999), en el Mercosur, los avances se limitaron al intercambio de recursos y a la cooperación entre los estados miembros y a la creación de redes académicas entre IES de los respectivos países (Botto, 2015).

En la construcción y en la implementación de esta política de apertura regional, la Argentina desempeñó un papel importante, el cual se ha ido ampliando desde el año 2003 con la decisión de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner de ajustar sus prioridades nacionales a la de la agenda regional en materia de ES (Larrea y Astur, 2014)¹⁶.

Con base en estos objetivos, la política de ES del Mercosur se orientó en tres direcciones. La primera, en crear un sistema regional de acreditación de la calidad de carácter permanente, vinculante y aplicable a todos los niveles (grado, postgrado y tecnicaturas). La segunda, en promover la movilidad académica de estudiantes y docentes entre los países de la región, para fortalecer la cohesión social y fortalecer la idea de identidad regional. Y por último, la tercera, en promover la cooperación entre las IES regionales para favorecer la mejora de la calidad a través de programas de enseñanza, investigación y docencia conjuntos.

Entre estas tres políticas, la que más avanzó fue la de la acreditación y lo hizo a través de dos programas sucesivos. La primera experiencia piloto —llamada Mecanismos de Acreditación para carreras de grado (MEXA) — tuvo lugar entre los años 2002 y 2008, y estuvo reducida a tres carreras consideradas de relevancia para el desarrollo regional: ingeniería, medicina y agronomía. Con posterioridad, en el año 2009 se inició una nueva ronda que incorporó las carreras ya citadas, más las carreras de arquitectura, veterinaria, odontología y economía, y que se llamó ARCU-SUR.

¹⁶ De acuerdo con las autoras, esta estrategia se caracteriza por: 1) priorizar el liderazgo de la Argentina en la región a través de los avances dados en materia de acreditación de carreras; 2) dirigir los recursos y las iniciativas hacia la región, teniendo como principales socios de la cooperación Brasil, en el ámbito de la cooperación bilateral y en el ámbito regional, al Mercosur y la Unasur; 3) orientar los esfuerzos hacia la cooperación solidaria entre pares; buscando la creación y potencialidad de capacidades sociales, respetando al mismo tiempo la soberanía institucional; 4) promover la convergencia voluntaria de los sistemas nacionales y no de imposición/condicionalidad como hacen otros sistemas; 5) focalizar la acción en los programas de movilidad para de esta manera promover la cooperación interuniversitaria y asegurar así la inserción estratégica de las IES argentinas en el mundo).

En términos operativos, el propósito de dichos programas era el de evaluar y acreditar la calidad de la oferta regional a través de la adjudicación de un sello de calidad "Mercosur" a las mejores universidades en cada campo de estudio. La dinámica del proceso reprodujo a nivel regional, lo que la Argentina venía implementando a nivel nacional por medio de la Coneau, es decir, generar espacios y oportunidades de diálogo e intercambio entre académicos, técnicos y funcionarios para ayudar a las IES a alcanzar una mejor calidad¹⁷.

Los beneficios esperados de este proceso de acreditación regional apuntaban a distintos destinatarios. En primer lugar, a los Estados miembros que, en un principio, se redujeron a los países del Mercosur, con ello se consolidaban las capacidades técnicas e institucionales de ellos y se promovía la creación de oficinas de acreditación en aquellos países del Mercosur ampliado que, como Bolivia, Uruguay, Paraguay, Ecuador y Venezuela, aun no tenían. Luego se buscó aplicarlo a los países de Unasur. Para aquellos que ya los tenían, como en el caso de la Argentina, se buscaba consolidar los procesos nacionales, a manera de efecto "*lock in*"¹⁸. En segundo lugar, apuntaba a las IES públicas y privadas de la región, mediante la promoción de espacios y oportunidades nuevos para su internacionalización y fortalecimiento de los procesos que se llevaban adelante a escala nacional. En tercer y último lugar, apuntaba a la ciudadanía en general, por medio de la creación de un instrumento de reconocimiento académico y profesional con el cual se pudiese promover la libre circulación de personas, en este caso de profesionales, dentro de la región.

También la política de movilidad del Mercosur estuvo en un comienzo atada a los resultados del programa de acreditación y fue concebida como un incentivo más para que las IES participaran del proceso de evaluación y acreditación regional. Los fondos para la movilidad, inicialmente provenientes de la UE, se destinaron exclusivamente a promover el intercambio de docentes y estudiantes a través de estancias cortas en las IES y carreras previamente acreditadas por el MEXA. Con el tiempo, las iniciativas de movilidad se fueron

¹⁷ El sello sería otorgado por la Reunión de agencias acreditadoras del Mercosur (RANA) y creado de manera ad hoc por expertos nacionales e internacionales en el tema. Estos expertos evaluarían el perfil curricular, la calidad de los docentes y el número de egresados, entre otras consideraciones de cada IES y adjudicarían el sello en la medida en que se aproximara a los criterios convenidos de calidad. No se buscaba imponer un modelo, sino más bien promover redes de confianza y de reconocimiento mutuo entre las distintas instituciones de la región. El costo sería afrontado por cada institución académica ya que se esperaba que fueran las universidades las que tuvieran interés en adquirir el sello "MERCOSUR" para poder competir en mejores condiciones en el mercado regional y atraer más estudiantes y recursos financieros y de cooperación técnica.

¹⁸ Este efecto "candado" funcionó en algunos casos y con ello la propuesta de acreditación regional fue aceptada por algunas universidades, que -como la carrera de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires- se habían opuesto al proceso de acreditación a escala nacional por temor a quedar excluidos de los beneficios e incentivos regionales, como el programa MARCA, entre otros.

ampliando con los aportes de otros actores influyentes del sistema, como el Grupo Montevideo que nuclea a las universidades públicas del Mercosur, y del Fondo Educativo Mercosur recientemente creado. A partir del año 2014, todos los programas se encuentran centralizados en el "Sistema Integrado de Movilidad Mercosur".

A más de diez años de su puesta en marcha, podemos señalar que los avances de esta reforma no fueron lineales. En su implementación, muchos aspectos clave de su diseño original fueron eliminados o cambiados por cuestiones estructurales como la ausencia de financiamientos regional o el fuerte poder de lobby de los actores del sistema. Así por ejemplo, el programa de acreditación dejó de ser obligatorio y se constituyó en un mecanismo voluntario a disposición de aquellas universidades y/o países que pudieron costearlo. A su vez, se refleja claramente una fuerte asimetría en el uso de esta herramienta en favor de la Argentina y de Brasil y en perjuicio de los más pequeños. De la misma manera, la propuesta de avanzar sobre la acreditación de posgrado y el reconocimiento profesional de los títulos se postergaron y eliminaron de los objetivos por la acción de lobby de las cámaras profesionales y universidades de países como Brasil, que lo identificaron como una amenaza para sus propias fuentes de trabajo.

Los resultados de este proceso de acreditación regional no fueron significativos en términos numéricos, también dejaron en evidencia las grandes asimetrías que separaban a los países del bloque, ya que la mayoría de las carreras acreditadas pertenecían a las universidades públicas de renombre de Argentina y a las universidades privadas en Brasil. Estos, en definitiva, eran los únicos que podían financiar este proceso tan costoso. La principal contribución de esta política regional a la internacionalización de la ES es de tipo cualitativo, y se manifiesta en su capacidad de acopiar la información en la construcción de reconocimiento mutuo entre sistemas que se desconfiaban hasta entonces y en los avances en la definición de parámetros de calidad en algunas carreras¹⁹.

Sobre todo, este proceso contribuyó al fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales nacionales de aquellos países que no habían logrado avanzar en este aspecto de las reformas unilaterales promovidas por el BM. En este sentido, la acción coordinada de la RANA (Red de Agencias Nacionales de Acreditación) ayudó a crear instituciones y mecanismos de acreditación nacional en países que, como Uruguay, Paraguay, Bolivia, no

Entre los acuerdos firmados está el Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios para la Prosección de Estudios de Posgrado en las Universidades de los países del Mercosur, que posibilitaría también el reconocimiento posterior del títulos de posgrado obtenido; y el Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de posgrado en los países del Mercosur (Acta 02/95 RME).

existían o no estaban en funcionamiento. Este patrón de cooperación SUR-SUR se mantiene en la actualidad bajo una dinámica bilateral liderada por la Argentina y se ha ido ampliando a países como Ecuador y Venezuela. Con la creación del Consejo Sudamericano de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología (COCECTI), los avances dados en el Mercosur se expanden a todos los países miembros de la Unasur a través de la cooperación de carácter bilateral provista por técnicos y funcionarios argentinos²⁰.

El Mercosur educativo también ayudó a consolidar los procesos de internacionalización de las IES. A través de sus políticas de acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional, incentivó a las universidades públicas y privadas a fortalecer los procesos de actualización curricular, intercambio de cuerpo docente e investigativo (internacionalización interna) a la vez que generó oportunidades para mejorar su proyección internacional (internacionalización externa). Sin embargo, estas oportunidades no se distribuyeron de manera equitativa: no todas las IES de la región estaban en condiciones de acceder a los espacios regionales. Esto ha dependido, en gran medida, de las capacidades instaladas y de su capacidad para articular estas iniciativas con las políticas nacionales. En el caso Argentino, las más privilegiadas en términos de acceso a los programas de acreditación han sido las IES públicas.

6. Conclusiones

La propuesta de este ensayo fue la de identificar los determinantes exógenos y endógenos del proceso de reforma de la ES argentina que se inició desde los años noventa hasta nuestros días.

La selección inicial de este caso, sobre el resto de los países del Cono Sur, reside en la importancia de la universidad pública como actor relevante en la historia política y social del país. Este poder estaba apoyado sobre tres principios —ingreso irrestricto, autonomía académica y financiamiento público— que fueron sucesivamente suspendidos y alternados por interrupciones militares y gobiernos no tan democráticos. Con la vuelta de la democracia en 1983, el sistema universitario estaba sumido en una profunda crisis económica, y de gobernabilidad interna.

La solución a esta puja doméstica vino de afuera y estuvo motorizada por ideas y recursos de organismos económicos multilaterales como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y la Unión Europea, e incluyó un profundo cambio en la relación entre

²⁰ Entrevista a funcionario del Ministerio de Educación, noviembre de 2015.

la universidad pública, el estado y el mercado. La primera conclusión a la que llega el ensayo es que la reforma del sistema universitario argentino fue gradual y se llevó adelante en tres etapas consecutivas, en las que los actores externos y sus propuestas eran diferentes aunque en gran medida complementarias.

La primera etapa fue la de la apertura unilateral que llega a la Argentina de la mano del Banco Mundial y sus préstamos de ajuste sectorial. Su "paquete de reformas", además de las privatizaciones, proponía la descentralización de la gestión y la creación de mecanismos para controlar y acreditar la calidad. La segunda etapa se materializa en los intentos de apertura multilateral, que propone la OMC a escala global, y que en la Argentina se materializa en los acuerdos de libre comercio que se comienzan a negociar con los Estados Unidos y Europa. Estos acuerdos no solo proponen el libre comercio de bienes, sino también de servicios, y en los cuales se incluye la ES como un servicio más, con ello se aseguran el acceso de la oferta privada externa en el mercado nacional hasta entonces restringido a los proveedores nacionales, ya fueran públicos o privados. La última etapa llamada de apertura regional llega a la Argentina y al resto de los países del Mercosur como requisito de la UE para avanzar en la negociación bilateral. La propuesta toma forma en el Protocolo de Servicios del Mercosur y compromete a todos los países a eliminar las barreras normativas en el plazo de 10 años, para de esta manera crear un mercado regional en donde existan las ofertas académicas de los distintos países, y que estos compitan libremente para vender y comprar servicios educativos.

La segunda conclusión señala que la respuesta de los actores nacionales no fue pasiva, sino que adaptaron las reformas a sus intereses y visiones, con ello se potenciaron aquellos aspectos en donde había espacio para la confluencia y beneficios recíprocos. Así por ejemplo, de entre los tres pilares de las reformas unilaterales, el que más confluencia generó fue el de la acreditación de calidad, porque en mayor o menor medida fue percibido como un beneficio para todos los actores del sistema, aun cuando dentro de cada sector hubiese detractores y perjudicados.

Para el gobierno justicialista, la acreditación fue la llave maestra para romper el principio de autonomía universitaria pública través de la creación de un organismo autárquico como la Coneau, que promoviera criterios externos de calidad y competencia, a través de una competencia clara y objetiva entre las IES públicas y privadas para el acceso a fondos y recursos públicos. Para las universidades públicas y privadas, la acreditación fue un mecanismo clave para reorganizar sus capacidades institucionales y jerarquizar r su oferta

académica tanto en el ámbito nacional como internacional. También les permitió, ampliar sus fuentes de financiamiento a través de la creación de una oferta arancelada de cursos de postgrado y los programas de internacionalización. Por último, con la Ley de Educación Superior, creo nuevos espacios de participación en las decisiones del Sistema de Educación Superior, mediante los Consejos universitarios de rectores, tanto públicos (CIN) como privados (CRUP).

Entre los aspectos de las reformas que no prosperaron por la conjunción de actores y visiones adversas a su implementación, podemos citar el de la apertura a la oferta externa. Si bien, esta propuesta estuvo presente en todas las reformas, inclusive en el "paquete" del BM, en el borrador de las negociaciones del ALCA/ y la UE y en el Protocolo de servicios del Mercosuru implementación fue frenada sucesivamente por las universidades públicas (CIN) y privadas (CRUP) que se resistieron a abrir la competencia a los proveedores externos por temor a la pérdida de su clientela cautiva. La correlación de fuerza solo pareció ponerse en duda con la negociación para el acuerdo de libre comercio con la UE, en donde la posición argentina – representada por la cancillería- era la de privilegia el acceso a los mercados agrícolas, a través de una desregulación del sector de servicios. Del otro lado de la negociación, se ubicaron los ministros de educación y las IES nacionales que rechazaban la apertura. Si bien estos últimos, contaban con menor poder de lobby, la mentada desregulación entre los países del Mercosur no avanzó por razones más vinculadas con la negociación internacional que por cuestiones endógenas.

La última de las conclusiones a las que llega el trabajo trata acerca de un proceso de reconfiguración de las IES en el marco de las negociaciones nacionales y regionales de los últimos diez años. Si bien la apertura unilateral recortó espacios de autonomía universitaria; por la otra, generó incentivos para que las IES promovieran una mayor articulación con el sector productivo y con la esfera internacional. Estas oportunidades de internacionalización (externa e interna) de las IES se ampliaron aún más con el reforzamiento del Mercosur Educativo que abrió nuevas ventanas y oportunidades para la cooperación entre los países y la competencia entre las IES. Sin embargo, estas oportunidades no han sido iguales para todas las IES al menos en el caso argentino, favoreciendo más a las IES públicas de carreras profesionales, por sobre las privadas y sobre aquellas disciplinas humanísticas que se resistieron a la reforma. De esta manera, la reconfiguración del sistema de ES estuvo acompañada por una mayor atomización y fragmentación de la oferta nacional, que no solo divide a las IES públicas de las privadas, sino al interior de cada una de ellas.

Agradecimientos

La autora quiere agradecer a María Jesús Vega Vera por su asistencia en la elaboración de este ensayo.

Referencias

- Altbach, Philip G. y Knight, Jane. (2006). Visión panorámica de la internacionalización en la educación superior: motivaciones y realidades. *Perfiles Educativos*, 28(112), 13-39.
- Ballerini, Victoria. (2013). *La internacionalización de la educación superior en la Argentina* (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires, Argentina.
- Banco Mundial. (1994). *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: Publicación BM/WB.
- Berger, Suzanne y Dore, Ronald. (1996). *National Diversity and Global Capitalism*. Estados Unidos: Cornell University Press.
- Botto, Mercedes. (2015). La transnacionalización de la Educación Superior ¿Qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del MERCOSUR (1992-1912) en perspectiva comparada. *Revista iberoamericana de educación superior (RIES)*, 6(16), 90-108.
- Botto, Mercedes y Peixoto Batista, Juliana. (2007). La incidencia de la academia en las negociaciones de los servicios de salud y educación en la Argentina: desafíos y oportunidades. En Botto, Mercedes (Coord.), *Saber y política en América Latina*, (pp. 25-47). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cottier, Thomas. (2002). Trade and Human Rights: a relationship to discover. *Journal of International Economic Law*, 5(1), 111-132. Recuperado de <https://academic.oup.com/jiel/article-lookup/doi/10.1093/jiel/5.1.111>
- De Wit, Hans. (2011). Globalización e internacionalización de la educación superior. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 8(2), 77-84. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/780/78018793007.pdf>
- Didou Aupetit, Sylvie. (2005). ¿Medir para conocer o para regular?: evaluación y acreditación de la educación superior en México. *Avance y Perspectiva*, 24(1), 31-35.
- González, Jorge H. (2007). Internacionalización de la Educación Superior. *Universidades*, (33), 3-10.
- Guaglianone, Ariadna Laura. (2011). La conformación del sistema de educación superior en Argentina. *Revista de la Educación Superior*, 40(3), 164-184.
- Haggard, Stephan y Kauffman, Robert. (1995). Estado y Reforma económica: la iniciación y consolidación de las reformas de Mercado. *Desarrollo Económico*, 35(139), 355- 373.

- Larrea, Marina y Astur, Anahí. (2014). Política internacional de educación superior. Acciones del Programa de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional (PIESCI) 2003-2012" En Eduardo Rinesi (Comp.), *Ahora es cuando: internacionalización e integración regional universitaria en américa latina* (pp. 83-98). Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.
- Lima, Manolita Correia y Maranhao, Carolina Machado Saraiva de Albuquerque. (2006). O sistema de educação superior mundial: entre la internacionalização ativa e passiva. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 14(3), 583-610.
- Marquis, Carlos. (1998). Reflexiones sobre los cambios en las universidades argentinas. *Sociológica*, 13(36), 293-306. Recuperado de <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/577/550>
- Mollis, Marcela. (2007). Globalización y nuevo cosmopolitismo: la cultura empresarial en la educación superior en La educación superior en Argentina: Balance de una década. *Revista de la Educación Superior*, 36(142), 78-84.
- Noriega, Jaquelina-Edith y Montiel, María Cecilia. (2014). La universidad argentina entre sus regulaciones y tendencias. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 5(12), 88-103. doi [https://doi.org/10.1016/S2007-2872\(14\)71944-4](https://doi.org/10.1016/S2007-2872(14)71944-4)
- Rambla, Xavier, Verger, Antoni y Tarabini, Aina. (2009). La influencia externa en las políticas educativas de Argentina, Brasil y Chile (1990-2006). *Linhas Críticas*, 15(28), 5-23.
- Revista Innovación Educativa. (2007). Movilidad Académica en América Latina. *Innovación Educativa*, 7(40), 72-74. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179420967006>
- Sebastián, Jesús. (2011). Dimensiones y métrica de la internacionalización de las universidades. *Universidades*, (51), 3-16.
- Solanas, Facundo. (2011). La ley de educación superior en Argentina y la institucionalización de la acreditación universitaria: de los cuestionamientos a las dificultades del cambio. *Universidades*, (51), 29-42.
- Tobón Restrepo, Luis Javier, Gallego, Germán Augusto y Yepes, Víctor Manuel. (2013). Internacionalización Educativa: del lugar común al lugar en común. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (40), 1-3.
- Torre, Juan Carlos. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Verger, Antoni. (2010). *WTO/GATS and The Global Politics of Higher Education*. New York, United States of America: Routledge.
- Zarur Miranda, Xiomara. (2008). Integración regional e internacionalización de la educación superior en América latina y el caribe. En Ana Lúcia Gazzola y Axel Diddrikson (Eds.), *Tendencias de la educación superior en América latina y el caribe* (pp. 179-240). Caracas: IESALC/Unesco.