

Un salto de calidad hacia el futuro

Becas en gobierno y políticas públicas
en universidades de excelencia del exterior

Adolfo Garcé (coordinador)

Eliana Álvarez, Marcelo Dianessi, Esteban García,
Camilo Martínez y Nicolás Pose



© 2021 FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER E. V.
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
Plaza Independencia 749, of. 201, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2902 0943/ -3974
E-mail: info.montevideo@kas.de
www.kas.de/uruguay
[@KASMontevideo](https://twitter.com/KASMontevideo)

Director

Sebastian Grundberger

Subdirector

Thomas Schaumberg

Coordinador editorial

Ángel Arellano

Autores

Adolfo Garcé (coordinador), Eliana Álvarez, Marcelo Dianessi,
Esteban García, Camilo Martínez Rodríguez y Nicolás Pose

Corrección

Alejandro Coto

Imagen de portada

Shutterstock

Diseño y armado

Taller de Comunicación
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay
www.tallerdecomunicacion.com.uy

Impresión

Mastergraf SRL
Hnos. Gil 846, Montevideo, Uruguay
www.mastergraf.com.uy

ISBN 978-9974-8706-8-0
Edición amparada al Dec. 218/96
Impreso en Uruguay–Printed in Uruguay

Desde 1969 la Fundación Konrad Adenauer (KAS) trabaja en Uruguay fomentando la democracia, la libertad y la solidaridad. Hoy, a través de programas de formación y el debate político, el Programa Uruguay trabaja en el fortalecimiento de partidos políticos y de instituciones en los diferentes niveles de gobierno. La KAS también aspira a contribuir a la discusión sobre la inserción internacional del Uruguay en el mundo multilateral en las esferas política y económica.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

Índice

Resumen ejecutivo	5
1. Introducción	6
2. Las becas en el mundo	8
2.1. El contexto general: la internacionalización de la educación superior y las variantes de becas gubernamentales	8
2.2. Las becas de emisión: motivaciones y principales características	10
2.3. Becas para la modernización y el fortalecimiento del sector público: el programa SPIRIT	14
2.4. Algunas lecciones y otras consideraciones de la experiencia internacional comparada	20
3. Las becas en América Latina	23
3.1. Educación superior: desafíos y oportunidades para la región	23
3.2. Becas para formación en el exterior en países latinoamericanos	25
3.3. Tres experiencias: Brasil, Chile, México	32
3.4. Lecciones a partir de la experiencia latinoamericana	35
4. Las becas en Uruguay: oferta y demanda	37
4.1. Historia y evolución de las becas en Uruguay	37
4.2. Posgrados en políticas públicas y becas en la actualidad	41
4.3. Los partidos políticos y la formación de recursos humanos	43
4.4. Conclusiones	46

5. Restricciones y oportunidades en el Estado uruguayo	48
5.1. Estado, desarrollo y políticas públicas	48
5.2. La participación relativa del Estado: evidencia para Uruguay y América Latina	49
5.3. Restricciones institucionales para el caso uruguayo	51
5.4. Oportunidades y herramientas estatales para la formación	53
6. La dimensión financiera	54
6.1. Estimación de costos	54
6.2. Ejemplos de universidades extranjeras	55
6.3. Costo individual de las becas	56
6.4. Comparación del costo total del programa	59
6.5. Fuentes de financiamiento	62
7. Conclusiones, recomendaciones y resultados esperados	66
7.1. Conclusiones	66
7.2. Recomendaciones: hacia la creación de becas específicas en gobierno y políticas públicas, en el contexto de un sistema cabal de becas	68
7.3. Resultados esperados	70
Referencias bibliográficas	71
Los autores	79

Resumen ejecutivo

Políticos profesionales y funcionarios públicos de carrera comparten una responsabilidad muy especial en las democracias modernas. Sobre sus hombros recae la delicada tarea de liderar la gestión de las estructuras burocráticas y de gobernar las políticas públicas. Semejante desafío exige recursos, a la vez, comprometidos públicamente y calificados técnicamente. Por eso, la evidencia comparada demuestra que **es habitual que las naciones apunten a potenciar la formación de sus cuadros de gobierno mediante programas ambiciosos de becas de posgrado.**

Uruguay, en distintos momentos de su historia, ha dado algunos pasos en esta dirección. **Pero puede y debe dar un salto de calidad.** Apuntando a este objetivo, este documento, elaborado por un **equipo mixto de investigadores uruguayos con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en Uruguay**, propone la creación de un programa específico de becas que incentive el acceso de funcionarios públicos y militantes políticos de alto nivel a maestrías en gobierno y políticas públicas ofrecidas por universidades de excelencia en el exterior. La evidencia disponible sugiere que, para ser efectivas, las becas deben tener como mínimo un año de duración. A pesar de las restricciones presupuestales que signan la actual coyuntura económica, **Uruguay puede proponerse, como mínimo, financiar diez becas de maestría por año.** Calculadas en USD 50.000 cada una, se necesitarían USD 500.000 por año.

Este monto está lejos de ser inaccesible: **es equivalente, aproximadamente, al 0,000025% del presupuesto nacional o a la décima parte del presupuesto diario de ANEP.**

La creación de estas becas deberá estar acompañada de cambios institucionales. En primer lugar, **es preciso generar las mejores condiciones de retorno de los becados** para que puedan volcar los conocimientos adquiridos en la gestión pública. En segundo lugar, es preciso **construir instituciones que permitan diseñar, implementar y evaluar la política nacional de becas.** En Uruguay esta tarea es especialmente relevante. Diversas instituciones ofrecen becas, en el Estado y en el sistema universitario. AUCI coordina las becas recibidas por el país, pero no hay ninguna institución que haga lo propio con los diversos esfuerzos donde **el aporte público pero también el privado y la cooperación internacional son claves.** Como en otras áreas, la información disponible es fragmentaria e insuficiente. La creación de un *programa de becas en gobierno y políticas públicas* en universidades de excelencia en el extranjero deberá ir acompañada, también, de una estructura institucional que asegure la optimización de los recursos disponibles.

Una política pública enérgica de formación de recursos humanos para el desarrollo puede contribuir de modo significativo a mejorar la calidad de las políticas públicas.

1. Introducción

Uruguay tiene buenos indicadores de desarrollo humano (PNUD, 2019, p. 25).¹ La democracia uruguaya califica sistemáticamente en las mediciones estandarizadas como una de las pocas democracias plenas a nivel global (EIU, 2020, p. 10).² El país se sigue caracterizando por tener niveles comparativamente bajos de pobreza y desigualdad en la escala regional (CEPAL, 2019). Después de la restauración de la democracia en 1985, y especialmente entre 2003 y 2014, la economía uruguaya ha mostrado que puede alcanzar niveles altos de dinamismo (Banco Mundial, 2019).

No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados por sucesivas administraciones, Uruguay enfrenta todavía desafíos muy importantes en múltiples dimensiones. En la lista de los problemas pendientes hay que mencionar, al menos, los siguientes: la fractura social no ha podido ser reparada; la criminalidad se ha convertido en un problema de gravedad creciente para la ciudadanía; la educación tiene problemas serios de cobertura y desigualdad; junto con la aceleración del crecimiento económico se han agravado los problemas medioambientales; la desigualdad entre los géneros persiste; la pobreza es mayor en el norte del país, entre los niños y en los afrodescendientes que en otros grupos sociales; la inversión en innovación y desarrollo en relación con el PIB es la mitad del promedio regional y la cuarta parte del promedio de los países de la Unión Europea.³

Los partidos políticos conocen estos problemas y bregan por encararlos. Sin embargo, no siempre cuentan con los recursos humanos necesarios como para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de calidad. El sistema científico uruguayo ha demostrado claramente su calificación y competencia durante la emergencia generada por la pandemia de covid-19. En particular, existe un amplio acuerdo en cuanto a que el trabajo de asesoramiento realizado por el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), coordinado por Rafael Radi, es un componente fundamental del exitoso manejo de la pandemia realizado por el gobierno uruguayo (Brugnoni, Garcé y Porzecanski, 2020).⁴ Sin embargo, la comunidad científica uruguaya sigue siendo comparativamente pequeña (RICYT, 2020).⁵ El desarrollo de las ciencias sociales, aunque vigoroso, ha sido tardío en términos comparados (De Sierra, 2005). Además, y más allá de excepciones, ha tenido una vocación más teórica que práctica.

El modelo universitario predominante favorece la investigación orientada a la publicación de artículos científicos en revistas internacionales del mayor prestigio. La puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Investigadores generó, por un lado, un potente y muy necesario estímulo para la producción académica de calidad, pero por otro lado incrementó el sesgo contra la generación de conocimiento aplicado. Esto es especialmente notorio en el mundo de

las ciencias sociales. Ninguno de los incentivos existentes premia el contacto con las esferas de gobierno y los tomadores de decisiones (Garcé, 2020). Los proyectos de investigación orientados a resolver problemas del entorno tienden a privilegiar el vínculo entre ciencia e innovación productiva, soslayando que también las políticas públicas requieren un puente con el conocimiento especializado. Dicho en términos más simples: el país dispone de un *stock* pequeño y calificado de científicos, pero de pocos expertos capaces de gestionar políticas públicas con altos estándares de calidad. En algunas áreas de la gestión pública la debilidad de los recursos humanos disponibles puede convertirse en un cuello de botella crítico.

Cualquier política de formación de recursos humanos de excelencia debe combinar el apoyo a los posgrados domésticos con la inversión en posgrados en el exterior. Los posgrados en el país se han ido consolidando, especialmente durante las últimas dos décadas. Mientras tanto, solamente una pequeña parte de quienes aspiran a formarse en el exterior logran acceder a becas. La oferta es variada pero, pese a esfuerzos recientes, todavía es escasa. Los estudiantes más osados captan becas de embajadas o de programas internacionales. La ANII, mientras tanto, ha empezado a apoyar maestrías y doctorados (en el país, en el exterior y en modalidad sándwich). Algunas instituciones, como el Banco Central, han tenido sus propios programas de becas (Banda et al., 2018). Los esfuerzos institucionales son valiosos pero dispersos. No hay, hasta la fecha, una sistematización del impacto de estas iniciativas ni recomendaciones de reforma.

En este documento repasamos la experiencia mundial y regional, los antecedentes uruguayos, como punto de partida para proponer un cambio significativo en la política de becas. En concreto, proponemos la creación de una beca de maestría en universidades de excelencia en el exterior para la formación de especialistas en gobierno y políticas públicas. Para la elaboración de esta propuesta hemos contado con la colaboración de cuatro politólogos y un economista. Además de esta introducción, el documento se desarrolla en seis secciones. En el capítulo 2, Nicolás Pose

presenta un panorama de los principales sistemas de becas en el mundo. En el capítulo 3, Eliana Álvarez ofrece información sobre los sistemas de becas en América Latina. En el capítulo 4, Esteban García presenta experiencias y políticas de becas de Uruguay. En el capítulo 5, Camilo Martínez analiza las oportunidades y restricciones del Estado uruguayo para la salida y reinserción de los becados. En el capítulo 6, Marcelo Dianessi elabora un panorama de los costos y formas de financiamiento de los programas de becas. En el capítulo final presentamos conclusiones y nuestra propuesta principal: la creación del Programa de Becas de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas en Universidades del Exterior «Cr. Enrique Iglesias».

2. Las becas en el mundo

2.1. El contexto general: la internacionalización de la educación superior y las variantes de becas gubernamentales

Las becas para el cursado de programas de formación de nivel universitario en el exterior son un componente de un fenómeno más general, que se conoce con el nombre de internacionalización de la educación superior. La colaboración entre universidades separadas por las fronteras de los Estados nacionales, así como el flujo transfronterizo de estudiantes, son fenómenos de larga data; no obstante, la magnitud de la movilidad académica que se registra a partir del cambio de siglo, tanto de docentes-investigadores como, sobre todo, de estudiantes, no tiene precedentes. Impulsada por la globalización económica, los avances tecnológicos, la consolidación del inglés como idioma dominante en la comunicación científica y la adopción de estrategias proactivas de internacionalización por los países y sus universidades, la obtención transfronteriza de conocimientos y habilidades de nivel superior vivió una verdadera revolución, plasmada tanto en el hecho de que cerca de 4,3 millones de estudiantes terciarios cursan sus estudios en el exterior —eran 800.000 en 1975— como en la proliferación de cientos de acuerdos internacionales y regionales de cooperación y de reconocimiento de diplomas universitarios (Knight, 2006; Altbach y Knight,

2007; Altbach et al., 2009; De Wit, 2013; OECD, 2013, 2016). La mayoría de los estudiantes internacionales provienen de Asia, que suponen la mitad del total de la matrícula extranjera en las universidades de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/OECD). En materia de emisores destacan los casos de China, India y Corea del Sur (OECD, 2013).

La mayoría de los estudiantes internacionales de educación superior son autofinanciados, lo que significa que ellos o sus familias asumen los diversos costos que supone estudiar en el exterior (traslados, matrículas, seguros de salud y mantenimiento diario, entre los más salientes). No obstante, un mecanismo central de intervención en la esfera de la movilidad internacional de estudiantes, tanto por su impacto directo por como su efecto de apalancamiento de la internacionalización de la educación superior, son los programas gubernamentales de becas. Los gobiernos, ya sea por sí solos, mediante programas conjuntos de cooperación internacional, o bien en asociación con privados, intervienen en el mercado de la educación superior a través del financiamiento total o parcial de los estudios en el exterior, motivados por la consideración general de que, en ausencia de intervención, la cantidad de educación obtenida por sus ciudadanos en el extranjero sería menor a la deseada socialmente (Perna et al., 2014). A esto se agrega un conjunto de motivaciones específicas, asociadas a las

características de los programas, que se revisan a lo largo de este documento.

Existen dos grandes variantes en materia de becas gubernamentales. Por un lado, podemos identificar a aquellas que buscan estimular la emisión de estudiantes de educación superior, y por otro, a las que procuran potenciar la recepción de estudiantes extranjeros en las universidades localizadas en sus territorios. Tal vez por su magnitud, o producto de que las comunidades científicas más consolidadas se encuentran en países donde predominan las becas de recepción, la mayoría de los estudios sobre el tema se han encargado de analizar las características de esta segunda variante. Así, programas como el Fulbright, financiado por los Estados Unidos, o el Erasmus, insignia de los esfuerzos integracionistas y de cooperación internacional de la Unión Europea, han recibido la mayor atención (Engberg et al., 2014). Según la literatura, existen varios motivos por los cuales los países (y las organizaciones regionales) tienen interés en promover sus universidades mediante el financiamiento de la recepción de estudiantes extranjeros. Durante la segunda mitad del siglo xx, por ejemplo, los países democráticos del mundo noroccidental desarrollaron programas de becas para contener la influencia del bloque comunista en los países del tercer mundo, basados en lo que la teoría de las relaciones internacionales denomina la proyección del *soft power* (Nye, 2004). Y, al mismo tiempo, procuraron captar a estudiantes promisorios con miras a aumentar su *stock* de capital humano, dando lugar a la preocupación por la llamada *fuga de cerebros* en los países emisores de estudiantes (Knight, 2006).

Más recientemente, con la revolución de la internacionalización de la educación superior, los programas de becas se han convertido en una pieza central de la promoción de las universidades nacionales, con miras a captar estudiantes extranjeros, aumentar así la reputación que supone contar con una matrícula internacional y, de este modo, absorber porciones crecientes de los cuantiosos recursos que actualmente moviliza el mercado internacional de educación superior (Knight, 2006; Altbach y Knight, 2007; OECD, 2016). Esto se suma a los objetivos originales de captar

talentos, generar lazos con los futuros líderes de los países receptores y difundir sus políticas y sistemas de valores. Por todo esto, los programas de becas de recepción deben ser entendidos como una inversión, que además, al computar como fondos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de acuerdo con los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, contribuyen a que sus miembros cumplan con el compromiso de destinar el 0,7% de su PIB a este propósito.

Evidentemente, los países receptores de esta variante de programas de becas también se benefician de dicha cooperación. Su presencia permite el envío de sus estudiantes destacados a universidades de élite, cuyo acceso podría no ser posible sin este apoyo. A su vez, los países emisores han logrado progresivamente limitar el riesgo de la fuga de cerebros mediante negociaciones para la inclusión de cláusulas de retorno en estos programas, que dan lugar a fenómenos más virtuosos de *circulación de cerebros* (OECD, 2016). E incluso existen experiencias de países que han logrado centralizar, mediante sus agencias de cooperación, las ofertas de becas recibidas, así como participar en las decisiones respecto al otorgamiento de becas para sus funcionarios estatales, logrando así alinear en mayor medida los recursos ofrecidos con las necesidades nacionales (Engberg et al., 2014).

No obstante, el financiamiento de becas por entidades extranjeras es por definición inestable, ya que el país beneficiario no controla las decisiones sobre la asignación de recursos. Asimismo, si bien la literatura registra avances en materia de alineamiento con las prioridades de los receptores, en línea con la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo, el escenario de que la oferta no se canalice hacia las necesidades o áreas de interés para el país receptor de becas está siempre presente como posibilidad. Por otra parte, para países como Uruguay, que tras algunos años de crecimiento sostenido traspasan determinados umbrales de renta, la «graduación» respecto a la AOD según los criterios del CAD amenaza con excluir o al menos limitar el acceso a este tipo de cooperación, aun cuando en su transición al desarrollo la necesidad de incorporar intangibles como un

mayor *stock* de expertos, con capacidad de generar conocimiento aplicado, sea central para mantener esta trayectoria (Vignolo y Van Rompaey, 2020). Por todo esto, es posible concluir que la planificación a mediano plazo de un sistema de becas con objetivos nacionales de desarrollo mediante el recurso exclusivo o primordial de la cooperación internacional no es una opción de política preferible. Así, se visualiza la necesidad de contar con sistemas nacionales financiados por los emisores de estudiantes de educación superior.

2.2. Las becas de emisión: motivaciones y principales características

Aunque menos estudiados, de acuerdo con una recopilación reciente (Perna et al., 2014), algo más de la mitad de los países del mundo cuentan con al menos un programa de becas que financia total o parcialmente los estudios terciarios en el exterior de sus ciudadanos o residentes (ya sea a nivel de licenciaturas, maestrías, doctorados o programas de competencias profesionales no conducentes a una titulación). Detrás de esta tendencia está el supuesto de que los beneficios sociales de contar con estudiantes formados en universidades del exterior son distintos de aquellos que resultan de la formación en universidades nacionales, dado que se promueve el acceso a programas de elevada calidad, se mejoran las perspectivas internacionales de la población local, se estimula la transferencia de conocimiento y se contribuye al desarrollo de las habilidades requeridas por el sector público y las empresas del sector privado (Knight, 2006; Perna et al., 2015). Puesto de otro modo, la mayoría de los programas de becas nacionales cuentan con un interés común, que consiste en mejorar la capacidad de los recursos humanos entre los ciudadanos (Engberg et al., 2014), en el entendido de que el capital humano es un componente clave de cualquier estrategia de desarrollo económico y social (Perna et al., 2014). Dicho esto, las becas no son el principal mecanismo de emisión de estudiantes. De hecho, en un estudio en profundidad de las experiencias de once países emergentes y en desarrollo,⁶ Engberg et al. (2014) encuentran que en

promedio las becas gubernamentales financian los gastos de un 6,5% del total de estudiantes de estos países que cursan formación terciaria en el exterior, aunque, como se verá más adelante, con una enorme variación entre los casos.

La investigación de Perna et al. (2014) no solo ofrece una compilación comprehensiva de los programas de becas de emisión alrededor del mundo, sino que con base en un análisis de clúster presenta una tipología de programas que distingue cuatro variantes: los orientados al desarrollo de habilidades básicas, que denomina tipo 1; los orientados al desarrollo de conocimiento avanzado en países en desarrollo, o tipo 2; los orientados al desarrollo de conocimiento avanzado en países desarrollados, o tipo 3; finalmente, los orientados a la promoción de estadias cortas de estudio en el exterior, o tipo 4. Esta distinción es importante porque, si bien todos los programas comparten un objetivo común, también es posible identificar motivaciones específicas que se asocian a la naturaleza de los programas financiados.

De hecho, el estudio de Engberg et al. (2014) encuentra al menos cinco grandes tipos de motivaciones que los gobiernos enuncian a la hora de justificar la pertinencia de sus programas. La primera de ellas, más genérica, es la promoción del desarrollo nacional, en el sentido de edificar las bases a partir de las cuales generar capacidades de innovación para insertarse de forma exitosa en una economía global competitiva. La segunda es la necesidad de desarrollar capacidades humanas en campos del conocimiento considerados claves, que se desprenden de las autoevaluaciones que realizan los tomadores de decisión nacionales respecto a las fortalezas y debilidades de sus países. La lógica detrás es que, si en determinados campos no se cuenta con acumulación suficiente, la alternativa es ir a buscar estas habilidades al exterior. Engberg et al. (2014) encuentran que la mayoría de los países privilegian en sus becas los programas de formación relacionados con la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés), lo que coincide con los hallazgos del universo más amplio de observaciones de Perna et al. (2014). De todos modos, disciplinas como negocios, administración, economía

y agricultura también están bien representadas, e incluso algunos países, sobre todo asiáticos, cuentan con programas que privilegian la formación en economía, otras ciencias sociales y las humanidades.

Recuadro 1. Cinco motivaciones para la implementación de programas nacionales de becas de emisión

- Desarrollo nacional
- Adquisición de habilidades humanas en sectores clave
- Reforma y mejora del desempeño de organizaciones
- Promoción de redes internacionales
- Equidad

Fuente: Engberg et al. (2014, pp. 52-54).

Una tercera motivación destacada por Engberg et al. (2014) es la de procurar la reforma de las organizaciones domésticas con miras a impulsar mejoras en sus desempeños. De acuerdo con este estudio, las instituciones mayormente beneficiadas con este foco son las universidades. Varios programas reseñados apuntan a estimular la formación en el exterior, a nivel de doctorado, de profesores universitarios que, al retorno, con su reinserción en las universidades de origen, generen un efecto multiplicador, ya sea con sus actividades de investigación o por medio de la formación de nuevos recursos humanos. Pero también existen experiencias orientadas a la reforma del sector público que, mediante la formación de sus cuadros técnico-profesionales en el exterior, buscan la modernización de las organizaciones del Estado. Esto se analiza con mayor detalle en el siguiente apartado.

Una cuarta motivación específica registrada en el estudio referido es la de promover la formación de redes internacionales, ya que la circulación de cerebros y la resolución de problemas de forma colaborativa entre equipos de distintos países es una característica central del conocimiento científico y la actuación profesional

contemporáneas. Esta motivación se plasma en iniciativas específicas, entre las que cabe destacar la movilidad bidireccional de recursos humanos en áreas análogas y la cofinanciación de programas de becas con cooperantes tradicionales, ya que mediante esta modalidad es posible superar algunas restricciones presupuestales y, al mismo tiempo, hacer oír la voz del país emisor en materia de prioridades y características de las becas ofrecidas. Finalmente, una quinta motivación registrada es la de promover la equidad social, con miras a facilitar el acceso a una educación internacional de calidad a aquellos estudiantes que enfrentan restricciones socioeconómicas. Según el estudio, esta motivación aparece de forma menos frecuente, al menos en comparación con las anteriores.

Escala

Por otra parte, además de los variados objetivos específicos, también es posible identificar características en común y diferencias entre los programas. Como ya se adelantó, una primera dimensión de variación es la escala de las iniciativas. Entre los once casos analizados por Engberg et al. (2014), el promedio de becas anuales por programa varía en un rango de entre 500 y 1000. No obstante, en los extremos, es posible encontrar desde microprogramas que cuentan con 5 becas anuales a otros, como el de Arabia Saudita, que financia a 30.000 nuevos estudiantes por año. Esto supone, para este país, que más del 70% de sus estudiantes terciarios en el exterior son financiados por el gobierno nacional. El caso más cercano que le sigue es Brasil, con un distante 27% de incidencia gubernamental sobre el total, que de todos modos significa un considerable esfuerzo de escala. En números absolutos también destaca el caso de China, con 13.000 becas gubernamentales anuales, que sin embargo cubren a menos del 3% del total de estudiantes chinos en el exterior, lo que se explica por la enorme cantidad de estudiantes internacionales de dicho país.

Como se señaló anteriormente, los programas de becas por lo general incluyen algún tipo de restricción respecto a las disciplinas financiadas y, regularmente, privilegian la formación en disci-

plinas STEM. Sin embargo, salvo excepciones, esto no supone la completa exclusión de otros campos del conocimiento. Un caso interesante respecto al foco disciplinar es el de las becas Bolashak de Kazajistán, pues los cupos disciplinares son actualizados anualmente para ajustarlos a las necesidades profesionales identificadas a nivel nacional. Así, de un foco inicial en las áreas de administración, ciencias sociales, medicina e ingeniería, actualmente el Bolashak ha pasado a financiar con mayor intensidad estudios en ciencias y en tecnologías de la información (Perna et al., 2015). Sin embargo, esto supone una excepción, pues la mayoría de los programas no actualizan sus focos disciplinares o lo hacen muy infrecuentemente (Engberg et al., 2014). Respecto al nivel terciario privilegiado, los estudios coinciden en señalar que las becas gubernamentales prefieren impulsar de forma marcada la formación en el nivel de posgrado, ya sean maestrías o doctorados, por sobre los estudios de licenciatura (Engberg et al., 2014; Perna et al., 2014). Esto marca una diferencia con la tendencia general de la internacionalización de la educación superior, en la que cursos de grado y de posgrado se reparten en mitades la captación de estudiantes internacionales (Perna et al., 2014). En la misma línea, existen coincidencias en señalar que los gobiernos privilegian las estadías en el exterior que conducen a la obtención de un título universitario, por sobre las que promueven la movilidad dentro de un programa de formación o bien las que facilitan el acceso a programas profesionales no conducentes a una titulación (Engberg et al., 2014; Perna et al., 2014).

Beneficios y obligaciones

Entre los programas estudiados por Engberg et al. (2014), la enorme mayoría cubren todos los costos asociados al estudio en el exterior (e incluso en ocasiones incluyen programas intensivos de perfeccionamiento en el idioma de instrucción, que por lo general es el inglés). En la compilación más amplia de Perna et al. (2014), esta variante también representa la mayoría, aunque la proporción de casos con datos faltantes lleva a interpretar estos datos con cautela. Ambos estudios también recogen que la mayoría de los programas incluyen una cláusula de obligación de retornar al país de

origen tras completar los estudios, aunque ambos identifican una gran variación entre los casos. En algunos, la obligación de retorno es por el período equivalente a la duración del programa académico, en otras ocasiones es por el doble, e incluso hay casos en donde la exigencia puede alcanzar hasta los siete años desde el retorno. A su vez, algunos países ejercen un seguimiento estricto de su cumplimiento, que en el caso de Kazajistán llega incluso a la solicitud de una garantía (en forma de inmueble) por el valor de la beca, para ejecutar en caso de incumplimiento. Por el contrario, otros incluyen cláusulas pero en los hechos no destinan recursos humanos para asegurar su *enforcement* y, finalmente, también hay programas que no imponen ningún tipo de condición de retorno (Engberg et al., 2014; Perna et al., 2014).

Relacionada con el retorno se encuentra la reinserción laboral de los graduados en los países de origen. Engberg et al. (2014) señalan que los mecanismos de apoyo a la reinserción son por lo general escasos o inexistentes, lo que se vincula a la vez con la escasa prioridad otorgada a las redes de *alumni* de los programas. Dicho esto, existen experiencias que, aunque minoritarias, procuran facilitar la reinserción mediante la compilación de oportunidades laborales y de tutorías. E incluso programas como el Bolashak incluyen la obligación de permanecer en la empresa u organización de trabajo previa al programa de formación en el exterior por un determinado período (Perna et al., 2015), lo que por lo general también aplica a los becados de distintos países que ocupan puestos de trabajo en el sector público.

Financiamiento y administración

En materia de financiamiento, Perna et al. (2014) recogen tanto los programas financiados de forma predominante por los gobiernos de países emisores como aquellos en los que un país se asocia con el Programa Fulbright de los Estados Unidos. Sin considerar los segundos, se encuentra que en la mayoría de los casos los gobiernos asumen el costo total de las becas mediante recursos presupuestales —que en la estimación de Engberg et al. (2014) suponen una erogación de entre USD 35.000 y USD 40.000 por beca, aunque con gran

variación—, pero también hay experiencias de asociaciones con privados e incluso de apoyo financiero de instituciones financieras internacionales que mediante préstamos facilitan el lanzamiento de iniciativas en esta dirección. Por otra parte, cabe destacar que en algunos casos los gobiernos emisores, aun cubriendo la totalidad de los costos, negocian directamente con las universidades receptoras para obtener descuentos en las matrículas, becas, alojamiento para sus estudiantes o clases suplementarias de inglés (Engberg et al., 2014).

Otro aspecto importante, en el que también se divisan distintos formatos, es el de la administración de los programas. El estudio de Engberg et al. (2014) sostiene que la mayoría de los países examinados en su trabajo recurren a una sola oficina administrativa, usualmente localizada en los ministerios de educación, para manejar todos los programas de becas ofrecidos por el gobierno. Pero también se registran casos en los que participan múltiples agencias de forma coordinada, e incluso otros que tercerizan aspectos de la gestión con agencias de países receptores de sus estudiantes. Finalmente, cabe destacar casos como los de Arabia Saudita y Kazajistán, que recurren al despliegue territorial de las ramas culturales de su servicio exterior o agencias similares para asistir en la gestión en los países de destino. En general, los servicios encargados de la gestión tienden a enfocarse en las actividades de implementación (difusión, identificación de universidades socias, selección de candidatos, tramitación de visas, ofrecimiento de cursos de idiomas, desembolso de fondos y seguimiento), al tiempo que dedican menos atención a evaluar resultados e impactos de los programas ofrecidos.

Beneficiarios y destinos

Por último, pero no menos importante, restan repasar los aspectos de selección, tanto de los estudiantes como de las universidades de destino. Comenzando por este último aspecto, la tendencia general de los programas es a limitar el rango de opciones que los estudiantes pueden escoger si desean optar por una beca (Perna et al., 2014). Las iniciativas gubernamentales apuntan a que sus becados se formen en

universidades de excelencia o prestigio mundial, y para identificarlas usualmente recurren a los *rankings* internacionales que las ordenan, como el QS o The Times Higher Education. Por ejemplo, el Bolashak acepta postulaciones para estudiar en alguna de las 200 universidades mejor puntuadas por ambos *rankings*, mientras que otros programas siguen estrategias similares (Perna et al., 2015). Estas universidades por lo general se encuentran en los países de la OCDE y, principalmente, en los países de habla inglesa, por lo que los programas refuerzan la tendencia hacia su posicionamiento como líderes en el mercado de exportaciones de educación superior. De hecho, la OCDE recoge que sus países miembros atraen al 75% del total de estudiantes terciarios internacionales y que, solamente considerando a Estados Unidos (16%), Reino Unido (13%), Australia (6%) y Canadá (5%), junto con Alemania (7%) y Francia (7%), se supera el 50% del total de la matrícula internacional (OECD, 2014). Dicho esto, algunos programas contemplan mecanismos de excepciones para considerar postulaciones fundadas que apuntan a estudiar en universidades por fuera de las nóminas compiladas por los gobiernos. E incluso se registran programas que privilegian el financiamiento de becas en universidades que cuentan con convenios u otros lazos con sus propios centros universitarios. En estos casos, las becas muestran un comportamiento distinto, con un sesgo ya no hacia la OCDE sino hacia instituciones ubicadas en la región más próxima al país de origen (Engberg et al., 2014).

De forma relacionada aparece la cuestión de la selección de los candidatos, que respecto a las universidades muestra dos grandes variantes. Por un lado, existen programas que se ocupan únicamente de la selección de becados y exigen a estos que postulen por su cuenta a las universidades contempladas y que presenten en un plazo predeterminado una carta de admisión de alguna de ellas para confirmar la obtención de una beca. Por el otro, se registran iniciativas gubernamentales que seleccionan a potenciales candidatos sin este requisito, y que luego los acompañan durante el proceso de postulación a las universidades. Más allá de estas diferencias, se encuentra que por lo general los programas establecen

algún tipo de requisito sobre manejo de idiomas extranjeros (usualmente inglés), así como límites en materia de edad de candidatos elegibles. En menor medida, algunos programas contemplan criterios demográficos o de equidad (Engberg et al., 2014; Perna et al., 2014).

Adicionalmente, según la naturaleza del programa, algunos son abiertos a la población en general (siempre que se cumpla con los requisitos académicos del caso), mientras que otros se restringen a determinadas poblaciones como empleados activos (independientemente del sector), funcionarios públicos o docentes universitarios (Engberg et al., 2014; Perna et al., 2015). Finalmente, en materia de selección, cabe señalar que los programas generalmente recurren al establecimiento de comités o paneles que combinan funcionarios administrativos de los programas con especialistas disciplinares, quienes examinan los méritos de los postulantes (que facilitan la documentación a través de procedimientos en línea) y luego entrevistan a los candidatos finales. Al menos en los once casos examinados por Engberg et al. (2014), que siguen alguna versión específica de este formato genérico, no se reportan mayores problemas de transparencia en materia de selección de candidatos.

Recuadro 2. Principales dimensiones de variación en las características de los programas de becas de emisión

- Número de becas otorgadas
- Áreas de conocimiento privilegiadas
- Nivel terciario apuntado
- Objetivo de la movilidad
- Cobertura de gastos
- Obligaciones de retorno
- Mecanismos de reinserción
- Financiamiento
- Modos de administración
- Universidades contempladas
- Mecanismos de postulación y de selección
- Población objetivo

Fuente: Elaboración propia con base en Engberg et al. (2014) y Perna et al. (2014).

En síntesis, como refleja el recuadro 2, la evidencia disponible muestra una amplia variedad respecto a las principales características de los programas examinados por la literatura, que ofrece de esta forma distintas alternativas a la hora de diseñar un programa de becas orientado a fortalecer capacidades en materia de políticas públicas. Sin embargo, puesto que los objetivos de la multiplicidad de programas referenciados son diversos, tal vez no todas las consideraciones examinadas sean directamente aplicables al caso de interés de este documento. Por tanto, el siguiente apartado se dedica a examinar una propuesta concreta, la del programa Scholarships Program for Strengthening Reforming Institutions (SPIRIT), que al haberse diseñado con el objetivo explícito de modernizar el sector público de un país muestra interesantes paralelismos con el objeto de este trabajo. Tras su revisión, la sección se cierra con una vuelta a las lecciones más generales que podemos extraer de la experiencia internacional comparada.

2.3. Becas para la modernización y el fortalecimiento del sector público: el programa SPIRIT

En el marco de su Plan Nacional de Desarrollo de Medio Término para el período 2010-2014, el gobierno de Indonesia identificó a la reforma de su sector público como un área clave de trabajo con miras a modernizar el funcionamiento de su burocracia y así construir una *infraestructura blanda* acorde con los objetivos de desarrollo del país. Para esto, entre otras estrategias, decidió lanzar un programa de becas para funcionarios claves de la administración pública, con la idea de formar agentes de cambio que redujeran la brecha de especialistas requeridos por las agencias del Estado y actuaran como dinamizadores del cambio institucional. Con este objetivo, solicitó apoyo financiero del Banco Mundial, que le otorgó un préstamo por el valor de USD 112 millones para implementar el programa denominado SPIRIT, que se ejecutó entre 2011 y 2017. Durante este período, el programa otorgó cerca de 1300 becas para cursar estudios universitarios conducentes a una titula-

ción de posgrado, ya fuera maestría o doctorado. De estas, aproximadamente la mitad estuvieron dirigidas a financiar estudios en el exterior, algo menos de un 20% a financiar programas de doble titulación (es decir, programas que combinan parte del cursado en una universidad nacional y otra parte en una extranjera) y el tercio restante a posgrados en universidades nacionales. Junto con esto, financió más de 2600 entrenamientos profesionales, nacionales y en el extranjero, no conducentes a una titulación (Banco Mundial, 2018). De acuerdo con Engberg et al. (2014), hasta 2013 la mayoría de los estudiantes internacionales becados por SPIRIT se habían dirigido a universidades del Reino Unido (37%), Australia (19%), Holanda (17%), Estados Unidos (16%) y Japón (6%). Para ser aceptadas como potenciales destinos de los becados, las universidades extranjeras debían encontrarse entre las 1500 mejor puntuadas por los *rankings* internacionales de universidades más reconocidos (referenciados en el apartado precedente), al tiempo que se les otorgaba prioridad a las 500 mejor calificadas.

Objetivos y gobernanza

Los objetivos explícitos del programa fueron «la construcción de capacidades de las agencias del Estado, mediante: a) el fortalecimiento de los recursos humanos en áreas funcionales centrales, y b) la mejora de su habilidad para iniciar y gestionar reformas» (Banco Mundial, 2018, p. 1).⁷ Para esto, el programa contó con dos grandes componentes, que se enfocaron en distintas instituciones del Estado. El primero de ellos se centró específicamente en el Ministerio de Finanzas, que identificó doce unidades ejecutoras como participantes y contó con un 30% del total del presupuesto asignado. El segundo fue coordinado por el Ministerio de Planificación, que a su vez participó junto con otras nueve agencias del Estado, que en total recibieron un 65% del presupuesto. Para ser seleccionada, una agencia tenía que cumplir con alguno de estos tres criterios: tener responsabilidades de gestión en materia financiera, económica y de recursos humanos del sector público; tener responsabilidades de mejora del ambiente de negocios en Indonesia; tener responsabilidades en la gestión e implementación de la agenda de reforma burocrática (Banco

Mundial, 2010). Finalmente, el préstamo previó un tercer componente para la implementación, monitoreo y evaluación del programa, que finalmente tuvo un costo de USD 7 millones.

Dados los objetivos del programa, las agencias participantes debían elaborar planes de desarrollo de su capital humano, en los que tuvieron que establecer sus metas de mediano y largo plazo, las prioridades para mejorar sus funciones nucleares, determinar las competencias clave y las habilidades requeridas para alcanzar estas metas y, a partir de eso, identificar brechas en materia de recursos humanos. Una vez disponible este diagnóstico, para solicitar la disponibilidad de becas debían identificar programas de titulación y de no titulación específicos que contribuyeran a la reducción de las brechas señaladas, así como especificar procedimientos para reintegrar a los funcionarios que eventualmente participaran de alguna variante de los programas contemplados. De esta forma, se buscó que las becas contribuyeran directamente a la obtención de capacidades no disponibles. Posteriormente, a medida que se conformara una masa crítica de graduados, la expectativa era que se generaran las condiciones para un cambio institucional duradero.

Selección de beneficiarios

Para postular, los candidatos a las becas debían cumplir con una serie de requisitos. Concretamente, debían trabajar en alguna de las agencias participantes con una antigüedad de al menos dos años, ser menores de 40 o 37 años (para doctorados y maestrías, respectivamente), ser nominados por su agencia como posibles candidatos y superar un mínimo de puntos con base en su currículo. Una vez examinadas y superadas estas exigencias, debían aprobar una serie de exámenes académicos y de idioma inglés, así como participar en entrevistas conducidas por paneles conformados por al menos cuatro integrantes, que contaban con una matriz de evaluación de respuestas predefinida. Con esta conformación de paneles y la utilización de instrumentos de evaluación objetivos, se buscó asegurar la transparencia en el proceso de selección.

Tabla 2.1. Riesgos identificados por el Banco Mundial respecto a la implementación de SPIRIT

Tipo de riesgo	Descripción
<i>Stakeholders</i>	Oposición de agencias y servidores públicos no incluidos
Agencias de implementación	Baja apropiación de planes de recursos humanos
	Capacidad de seleccionar, gestionar y monitorear becados
	Nepotismo y/o corrupción, sobrecargos
Impacto	Pérdida de impulso político a reforma burocrática
	Dificultades de reintegración de becados en agencias

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2011, pp. 34-36).

Si la suma de los puntajes obtenidos en cada una de estas instancias superaba determinado valor, entonces el candidato pasaba a formar parte de un programa de entrenamiento en idioma inglés (con extensión variable según el puntaje obtenido en la prueba de idioma de ingreso), y luego tenía la posibilidad de postularse hasta en cuatro programas de formación aprobados por su agencia, postulaciones que eran financiadas por el programa. Si finalmente lograba la admisión en alguna de las cuatro universidades seleccionadas, el programa otorgaba una beca que cubría todos los gastos asociados al estudio de maestría o doctorado. Como contrapartida, una vez retornado el becado debía trabajar en su unidad por el doble del tiempo financiado en el exterior, más un año adicional. La penalización por no cumplir este compromiso fue establecida en un valor equivalente al doble del costo de la beca otorgada.

Riesgos

Es interesante registrar los riesgos visualizados por el financiador al momento del diseño del proyecto, pues es probable que programas con objetivos y lógicas de funcionamiento similar enfrenten desafíos semejantes. Como muestra la tabla 2.1, un riesgo que se procuró tener en cuenta fue el de la actuación de los *stakeholders* del Estado no incluidos en el programa, para lo que se contempló una estrategia de mitigación que consistió en la aplicación de criterios de selección altamente transparentes y basados en el mérito. Asimismo, se identificaron tres riesgos relacionados con las agencias de implementación, para lo cual se diseñaron acciones específicas de asistencia técnica, que implicaron entre otras cosas la

contratación de consultores externos. Finalmente, en cuanto a los riesgos asociados a un impacto menor al esperado, por un lado, se identificó el desafío de la reinserción de los becados, para lo que también se contempló una línea de consultorías. Por otro, se planteó el riesgo de la pérdida de impulso a la reforma por parte del liderazgo político, para lo cual se previó mantener mecanismos de diálogo y de consulta permanentes entre el Banco Mundial y los responsables políticos. Sin embargo, proyectando un programa financiado con fondos nacionales, tal mitigación no parece disponible o al menos suficiente, por lo que más adelante se volverá sobre este punto.

Monitoreo, evaluación y resultados positivos

Los últimos informes de monitoreo elaborados por el Banco Mundial en base anual y la evaluación inmediata al cierre del proyecto implementada por una oficina independiente de esta institución muestran una elevada consecución de los objetivos planteados. Las 22 unidades participantes lograron elaborar sus planes de desarrollo de capital humano y actualizarlos frecuentemente, y mediante las becas otorgadas lograron reducir, en promedio, un 19% de las brechas de capital humano identificadas, frente a un objetivo inicial del 15%. En la misma línea, el 100% de las unidades reportaron impactos positivos en su organización, especialmente en materia de incrementos de productividad, beneficios organizativos y cambios de actitud positivos. Esta percepción coincide con la de los becados, ya que un 93% de ellos expresaron satisfacción con el programa. En materia operativa, audito-

rías independientes encontraron que la selección de los candidatos fue transparente y basada en méritos, así como que el 98% de las becas fueron otorgadas efectivamente en áreas prioritarias. En cuanto al desempeño de los becados en los programas de formación, un 94% alcanzaron un promedio de escolaridad igual o superior al esperado, frente a un objetivo inicial de 80%. Finalmente, la mayoría de las unidades diseñaron e implementaron planes de reinserción, aunque no todas lograron formalizarlos a tiempo, y se requirió de un fuerte seguimiento para asegurar este objetivo (Banco Mundial, 2017).

A pesar de esta falta de formalización, estudios basados en la visión de los *alumni* destacan que tras su retorno sus superiores tendían a confiar en mayor medida a la hora de asignarles tanto tareas diarias como otras *ad hoc*, lo que apunta a la utilización efectiva de las habilidades adquiridas en uso de las becas (Sofyan et al., 2020). Asimismo, evaluaciones parciales del Banco Mundial identificaron buenas prácticas en algunas unidades ejecutoras en materia de reinserción, como intercambios entre los *alumni* y su organización antes de ser asignados a un nuevo puesto, instancias para compartir con sus unidades el conocimiento adquirido, mediante foros, boletines y revistas internas y, sobre todo, su asignación en el diseño e implementación de proyectos de reforma organizacional, así como su inclusión en *think tanks* asociados a las organizaciones, con miras a la aplicación de los conocimientos obtenidos mediante sus estudios (Banco Mundial, 2016).

Desafíos

Además de las dificultades para asegurar la implementación y la formalización de los planes de reinserción en todas las unidades participantes, de los informes parciales de monitoreo surgen otros desafíos que pudieron ser abordados a lo largo del proyecto. Por ejemplo, las primeras becas fueron otorgadas antes de la entrada en vigor de los planes de recursos humanos, pues existieron demoras en la elaboración de estos. En la misma línea, no todas las unidades cumplieron posteriormente con las actualizaciones periódicas de sus planes a tiempo, sino solo tras ser obser-

vadas. También se registraron desajustes iniciales en términos de cómo medir la satisfacción de las agencias y, durante los primeros años, se detectaron algunas dificultades respecto a visualizar el rol de los *alumni* en el impulso de la agenda de reformas. Para saldar estos inconvenientes, los reportes del Banco Mundial destacan que fue central el rol de los actores externos, tanto gubernamentales como del propio Banco (World Bank, 2011-2015). Por tanto, en ausencia de un actor de esta naturaleza, parece aconsejable establecer algún mecanismo de seguimiento externo a las organizaciones encargadas de la ejecución, que tenga a su vez la capacidad de proveer o de contratar asistencia técnica cuando se identifiquen dificultades o imprevistos.

Además de estos ajustes a lo largo del proceso, la evaluación externa del Banco Mundial de 2018 encontró que, si bien los objetivos medibles a corto plazo planteados por el programa se cumplieron cabalmente, existían otros de más largo plazo cuya mensurabilidad suponía desafíos, ya fuera por la vaguedad de su formulación o por la ausencia de un horizonte temporal lo suficientemente largo como para evaluar. Concretamente, el informe señalaba que aún no era posible determinar el efecto de SPIRIT en la consolidación efectiva de reformas burocráticas y organizacionales, pues esto solo es visible en el mediano plazo. Este informe también destacó que, si bien el programa no tenía objetivos costo-beneficio de fácil medición, ya que los beneficios eran en buena medida cualitativos o intangibles, una aproximación indirecta mediante la retribución salarial de los funcionarios, entendida como un reflejo de la productividad del trabajo, mostraba que la amortización de las becas ocurriría solo tras largos períodos. En el caso de Indonesia, en donde la movilidad entre el sector público y el privado no es elevada, esto puede no suponer un problema, pero en otros contextos de mayor movilidad es un elemento a tener en cuenta (Banco Mundial, 2018).

Continuando con esta línea de reflexión respecto a la adaptación de programas similares a países con contextos diferentes, es preciso considerar también otros elementos de análisis. En primer

lugar, se debe atender a los mecanismos de reclutamiento del sector público y el perfil formativo del funcionariado, ya que, a diferencia de casos como el de Indonesia, en presencia de prácticas diversas de contratación en la Administración central y del resto de organizaciones del Estado, es posible que algunas agencias no cuenten con personal calificado como para estudiar posgrados en universidades prestigiosas del exterior. O incluso que, aunque lo tengan, potenciales mejores candidatos queden por fuera por no integrar aún las filas del sector público. Por otra parte, retomando el primer riesgo de impacto mencionado en la tabla 2.1, es necesario considerar las dinámicas políticas y de toma de decisiones al interior del Estado en los distintos contextos nacionales. Esto se debe a que en algunos casos las burocracias pueden contar con determinada autonomía relativa para impulsar y sostener reformas pero, en otros contextos, en donde los cuadros políticos partidarios (militantes, políticos profesionales, etc.) ocupan posiciones medias y medias altas en la pirámide organizacional de las agencias, es crucial contar con el compromiso de estos para avanzar y sostener esta agenda. E incluso en casos como los de Indonesia, que apostó políticamente a la modernización de su burocracia, la propia existencia de un riesgo de impacto basado en la volatilidad de la voluntad política apunta a la necesidad de imaginar alternativas que promuevan la sostenibilidad de las reformas.

Por todo esto, un sistema de becas en esta línea debe contemplar la generación de capacidades y de masa crítica no solo en los funcionarios de carrera, sino también en los liderazgos políticos encargados de conducir y sostener estos procesos. Sin embargo, las becas que apuntan a los liderazgos políticos son usualmente financiadas por los países receptores, por sus universidades, o bien por organizaciones internacionales, pero no por los países emisores. Por ende, versiones similares a SPIRIT que apunten a la formación de ambos universos de población (futuros líderes políticos y altos y medios funcionarios) pueden tener la capacidad de generar las condiciones políticas para el avance de agendas de modernización del sector público, lo que además se vería reforzado por el establecimiento de vínculos académicos

y personales, con los efectos de socialización y de desarrollo de creencias compartidas que esto conlleva (Chwieroth, 2015), entre cuadros políticos y medios y altos burócratas.

Una respuesta posible: el sistema de becas alemán y el rol de las fundaciones políticas como ejemplo

Si bien la formación de liderazgos políticos mediante becas de emisión es prácticamente inexistente, existe una excepción, inserta en el sistema de becas de Alemania, que ofrece algunas pistas de cara a la constitución de un sistema de becas nacionales que contemple a esta población objetivo. Alemania cuenta con un amplio sistema de becas universitarias que apuntan a públicos variados e incluyen tanto a ciudadanos alemanes como a estudiantes extranjeros. Este programa, además, financia estudios en universidades alemanas y en el exterior. Por ende, el sistema en su conjunto puede ser caracterizado como híbrido, así como de gran apertura en materia de potenciales candidatos incluidos, tanto por criterio de nacionalidad como por criterio de universidades de destino.

Los programas de becas alemanes se financian con fondos públicos. Los actores estatales claves son el Ministerio Federal de Educación e Investigación, en lo que refiere a los lineamientos que gobiernan las becas otorgadas a ciudadanos alemanes, y el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, que establece los lineamientos respecto a las becas otorgadas a ciudadanos extranjeros. Al mismo tiempo, en el sistema de becas emerge la importancia del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD, por sus siglas en alemán), una institución pública conformada por las universidades del país con el objetivo de fortalecer la cooperación entre universidades de todo el mundo, para lo que promueve mediante becas tanto la salida de estudiantes alemanes para cursar estudios en el exterior como la recepción de estudiantes internacionales en Alemania. El DAAD contaba en 2019 con un presupuesto de 594 millones de euros, aportados por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores (35%), el Ministerio Federal de Educación (25%), el Ministerio Federal de Cooperación Económica

Tabla 2.2. Fundaciones políticas, sociales y religiosas con programas de becas financiadas con fondos públicos

Fundación	Partido u organización	Orientación
Studienstiftung	-	Independiente
Avicenna Studienwerk	Colectividad musulmana	Musulmana
Cusanuswerk Episcopal	Iglesia Católica	Catolicismo
Ernst Ludwig	Colectividad judía	Judaísmo
Evangelische Studienwerk	Iglesia Evangélica	Protestante
Friedrich Ebert	Partido Social Demócrata	Socialdemócrata
Friedrich Naumann	Partido Libre Demócrata	Liberal
Stiftung der deutschen Wirtschaft	Confederación de Empresarios de Alemania	Empresaria
Hanns Seidel	Unión Social Cristiana	Socialcristiana
Hans Boeckler	Federación de Sindicatos de Alemania	Laborista
Heinrich Boell	Partido Verde	Ambientalista
Konrad Adenauer	Unión Demócrata Cristiana	Socialcristiana
Rosa Luxemburg	Partido Izquierda	Marxista

Fuente: Elaboración propia basada en información de Bundesministerium für Bildung und Forschung (s.f.).

y Desarrollo (10%) y la Unión Europea (23%). Con estos recursos, el DAAD apoya todos los años a más de 100.000 estudiantes alemanes y del resto del mundo, lo que lo convierte en la organización más grande a nivel mundial en su rubro. Las becas del DAAD apuntan principalmente a la formación de posgrado, tanto en Alemania como en el exterior, y se caracterizan por ser no reembolsables e incluir los beneficios tradicionales de estos esquemas, como pagos mensuales y cobertura de gastos de viaje y seguros (DAAD, s.f.).

Parte de este apoyo público se canaliza mediante el trabajo de las fundaciones políticas y sociales alemanas, que son asociaciones ligadas a partidos políticos y organizaciones sociales y religiosas reguladas por la ley *Stiftungsgesetz* de 1990. De hecho, por ejemplo, en 2017 más de 29.000 estudiantes alrededor del mundo fueron becados en el marco de los programas desarrollados por estas fundaciones. Su novedad y activo central lo constituye el hecho de que combina en los criterios de selección la búsqueda de la excelencia académica junto con la valoración del compromiso social de los candidatos. Y, al mismo tiempo, mediante la participación de trece fundaciones involucradas en este trabajo, que reflejan el amplio espectro político-ideológico y religioso de la sociedad

alemana (véase tabla 2.2), procura captar talentos provenientes de la diversa sociedad alemana, que canalizan el compromiso social procurado bajo distintos principios filosóficos (Bundesministerium für Bildung und Forschung, s.f.).

El trabajo en el exterior de estas fundaciones es apoyado por el DAAD. Clave para el diseño de una política similar en otro país, el reparto de los fondos entre las fundaciones políticas ocurre mediante la aprobación del presupuesto en el Parlamento, que asigna recursos a las fundaciones según los votos obtenidos en las elecciones nacionales por los partidos políticos a los que se encuentran asociadas. Una de ellas es la Fundación Konrad Adenauer, vinculada a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania. Las becas otorgadas por la KAS, tanto en Alemania como en el exterior, para estudios en universidades alemanas y extranjeras, al igual que las del resto de las fundaciones, incluyen como criterio de selección la adhesión a los valores que promueve la organización, el involucramiento activo previo en la promoción de dichos valores, o bien el interés académico en abordar temáticas que se relacionan con las prioridades de la organización. De este modo, se logra combinar variables académicas y de compromiso político a la hora de selec-

cionar becados, lo que permite la formación de futuros dirigentes partidarios, tanto en Alemania como en el extranjero, mediante el trabajo de las oficinas con las que cuenta la fundación a lo largo y ancho del mundo. Así, se promueve la conformación de redes, tanto entre futuros líderes políticos como entre dichos líderes y potenciales referentes técnicos, cuya colaboración será necesaria para un diseño efectivo de políticas públicas en las distintas arenas de actuación estatal.

Por tanto, futuros programas orientados a la mejora del funcionamiento del sector público y de sus políticas, como en la lógica de SPIRIT, deberían apuntar a la formación de líderes políticos y técnicos al mismo tiempo. En este sentido, el modelo de selección de becados de las fundaciones políticas alemanas supone una referencia para los partidos políticos uruguayos, cuya intervención será necesaria a la hora de identificar potenciales becados con perspectivas de proyección de liderazgo político.

2.4. Algunas lecciones y otras consideraciones de la experiencia internacional comparada

Además de las lecciones específicas que surgen del análisis de un programa particular como el SPIRIT, para finalizar esta sección cabe retomar algunos elementos más generales que, de acuerdo con la literatura, son relevantes a la hora de pensar el diseño de un programa de becas de emisión. El estudio de Engberg et al. (2014) identifica cuatro grandes dimensiones a tener en cuenta que, combinadas con elementos provenientes de otras investigaciones comparadas y con el examen de casos específicos, permiten plantear algunas lecciones o guías de actuación de cara al desarrollo de futuros programas.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que los programas deben ser diseñados con base en fundamentos precisos, a partir de los cuales elaborar objetivos de distinto alcance y metas asociadas. En otras palabras, un programa de becas debe contar con una idea de qué aspectos

de la realidad social busca cambiar (universidades con capacidad de producir conocimiento de punta y formar recursos humanos valiosos, burocracias más modernas y que respondan a las necesidades de la ciudadanía, cuadros políticos con capacidad de diseñar respuestas de política pertinentes y de gestionarlas adecuadamente, etc.), y a partir de ello trazarse objetivos de corto, mediano y largo plazo. A su vez, estos objetivos deben estar acompañados de metas en lo posible medibles, no solo de productos y resultados —como cantidad de becas otorgadas, becados retornados con diplomas y parámetros similares— sino también de impacto. Y, al mismo tiempo, los objetivos deben ser revisados periódicamente, de modo de adaptarlos a las cambiantes realidades nacionales e internacionales. En última instancia, como sostienen Perna et al. (2015), los programas de becas nacionales no buscan generar beneficios para individuos concretos sino cambios societales más amplios, por lo que es preciso contar con los instrumentos adecuados para monitorear y evaluar efectos en este sentido.

En segundo lugar, Engberg et al. (2014) apuntan a la necesidad de contar con una administración de elevada calidad y orientada a metas, para lo cual deben tenerse en consideración diferentes aspectos de los programas. Entre ellos, uno de crucial importancia refiere al reclutamiento de los participantes, lo que atañe asimismo a la definición de la población objetivo. De acuerdo al estudio citado, cuanto más amplio el *pool* de candidatos, mayores son las chances de encontrar postulantes de elevada calidad. Esto no significa que restringir la población objetivo no sea una opción razonable, siempre y cuando sea consistente con el fundamento del programa. Pero incluso frente a una restricción, la recomendación pasa por definir las categorías de inclusión de la forma más amplia posible, con miras a contemplar posibles candidatos que provengan de trayectorias distintas. Asimismo, a la hora de restringir la población, la funcionalidad futura del candidato debería ser el criterio primordial. Esto significa hacerse preguntas del tipo: ¿podría este candidato contribuir a «X» objetivo?, independientemente de que ya ocupe una posición desde la cual el objetivo podría ser procurado. Evidente-

mente, en este punto existe un *trade-off* entre la motivación que supone privilegiar a los *insiders* y la mayor variedad/calidad que conllevan diseños más abiertos e inclusivos, por lo que de mínima los decisores deben tener en cuenta los compromisos que suponen privilegiar algunas estrategias por sobre otras.

En relación con esto, emerge la importancia de la transparencia en los procesos de selección, particularmente importante en contextos donde la sospecha de patronazgo, nepotismo o corrupción puede afectar la calidad y la legitimidad del programa (Perna et al., 2015). E implica tanto desarrollar indicadores de mérito preestablecidos, con los cuales evaluar a los candidatos, como establecer paneles de selección plurales, que incluyan a representantes de los distintos *stakeholders* asociados a un programa junto a especialistas disciplinares externos (Engberg et al., 2014). En la misma línea, los diseños presupuestales deben contemplar recursos para la implementación de auditorías frecuentes, que contribuyan a detectar posibles irregularidades y a reforzar la legitimidad de lo realizado.

En materia de calidad de la administración, también es preciso considerar la cuestión de la ubicación institucional de los programas, ya sea para asegurar capacidad de ejecución de los fondos o bien para procurar la toma de decisiones adecuadas respecto a la selección de socios, la elaboración de programas de reinserción y otros aspectos relacionados. En este sentido, la experiencia del SPIRIT de Indonesia apunta a que el componente centrado en el Ministerio de Finanzas consiguió de forma sistemática resultados superiores a los obtenidos en el componente que involucró a múltiples agencias independientes (aunque coordinadas por una de ellas), por lo que cierta centralización de algunos aspectos de gestión puede ser recomendable. Al mismo tiempo, de esta experiencia se desprende la necesidad de contar con actores externos de supervisión que logren identificar la falta de avances y brinden asistencia en caso de que las unidades ejecutoras no logren superar las dificultades identificadas. Finalmente, retomando la cuestión de la centralización, se destaca su potencial a la hora de esta-

blecer partenariados con universidades o países de destino, de modo de facilitar la negociación de acuerdos que reduzcan costos y estimulen el trabajo en red.

Por otra parte, una administración de calidad debe considerar la cuestión de los estudiantes retornados tras su formación, de la que se desprenden múltiples aspectos. En primer lugar, las cláusulas obligatorias de retorno aparecen como elementos claves para limitar la fuga de cerebros y asegurar el rendimiento de lo invertido, por lo que la literatura recomienda su adopción. Sin embargo, cuando para asegurar su *enforcement* se imponen requisitos como garantías por el valor de las becas, como en el caso de Kazajistán, se corre el riesgo de excluir a candidatos de elevado potencial, así como de profundizar problemas de equidad (Perna et al., 2015). Como contracara, algunas agencias que administran programas con cláusulas de retorno tal vez no tengan la capacidad de realizar un seguimiento y entablar acciones legales frente a casos de incumplimiento, por lo que el diseño de las iniciativas debe contemplar los recursos necesarios para esto. Asimismo, si bien el retorno de los *alumni* es fundamental, una implementación rígida de las cláusulas puede atentar contra el mejor aprovechamiento de los recursos invertidos. Concretamente, en ocasiones, los graduados tienen la posibilidad de insertarse en programas de desarrollo profesional asociados a su formación, en donde aplicar las habilidades adquiridas y ganar en experiencia. Estas instancias tienen elevado potencial no solo para los individuos, sino que también pueden ser de gran valor para las organizaciones que esperan recibirlos tras su retorno. Por tanto, es importante contar con mecanismos excepcionales que contemplen la extensión de las estadías en el exterior por plazos determinados, sobre todo si los programas tienen una escala lo suficientemente manejable como para decidir criteriosamente sobre solicitudes de este tipo.

Pero, además, el retorno no debe ser impulsado únicamente por incentivos negativos, asociados a la penalización, sino que también deben diseñarse incentivos positivos. La experiencia comparada muestra escasas iniciativas que facilitan la rein-

serción de los graduados en sus países de origen, pero los casos que las implementan muestran resultados altamente satisfactorios. Entre los servicios de reingreso con potencial se encuentran la asignación directa de empleos tras el retorno, la consejería en materia de desarrollo de carreras laborales, la promoción de redes de *alumni* que actúan como apoyo horizontal y el otorgamiento de incentivos para desarrollar investigación (Engberg et al., 2014). Asimismo, algunos programas requieren la permanencia en el puesto laboral previo al usufructo de la beca, usualmente en el sector público pero también en el privado. Mientras que esto tiene la ventaja de asegurar un retorno directo a una posición desde la cual se contribuya a las mejoras sociales esperadas, también conlleva el riesgo de atar a los becados a la realización de tareas para las que están sobrecalificados. Y, así, limitar su inserción en puestos desde donde podrían contribuir con mayor efectividad al cambio social esperado. Por lo tanto, el diseño en este punto debe contemplar acciones tendentes a maximizar los retornos sociales de la inversión realizada pero con la flexibilidad necesaria para asegurar una cierta movilidad al interior del sector público o del mercado laboral, dependiendo de la población objetivo de las becas (Perna et al., 2015).

La tercera dimensión en materia de recomendaciones de Engberg et al. (2014) refiere a la definición de *calidad* de forma inteligente, lo que apunta a la selección de los programas universitarios aceptados. Los autores concluyen que los *rankings* internacionales de universidades son un buen *proxy* de calidad, pero no el único, por lo que los decisores deben contemplar otras posibles universidades con recursos o capacidades relevantes para las necesidades de formación que se identifiquen. Sobre esto, cabe agregar que en ocasiones las universidades se especializan en nichos o áreas del conocimiento, por lo que los *rankings* por área o disciplina seguramente sean más confiables que las versiones generalistas. Finalmente, sobre este punto, los autores recomiendan establecer mecanismos de evaluación del desempeño laboral de los graduados discriminado por universidad atendida, con miras a refinar la selección de programas y asegurar la calidad de las inversiones realizadas.

Esta sugerencia da lugar para presentar el último punto en materia de recomendaciones generales derivadas de la experiencia comparada, que refiere a la necesidad de contar con robustos sistemas de monitoreo y evaluación. La evidencia disponible indica que por lo general los administradores descuidan esta dimensión de los programas, dado que suponen la inversión de importantes recursos monetarios y humanos que pueden ser dedicados al incremento de las becas disponibles. Sin embargo, los programas establecidos con contrapartes internacionales por lo general sí contemplan mecanismos de monitoreo y evaluación, que permiten controlar que los recursos invertidos efectivamente generen los beneficios esperados y ajustar aspectos de implementación deficientes (Engberg et al., 2014). El análisis de la experiencia de SPIRIT en Indonesia subraya la centralidad del monitoreo a la hora de asegurar la puesta en marcha de planes de recursos humanos y de mecanismos de reinserción, aspectos claves para que las becas contribuyeran efectivamente a la reforma de su sector público. Por ende, contemplar mecanismos y apartar recursos para estas funciones a la hora del diseño de los programas aparece como un elemento clave para contribuir al éxito de estas iniciativas, así como para aumentar la necesaria rendición de cuentas y la legitimidad social de estas inversiones gubernamentales.

3. Las becas en América Latina

El panorama mundial muestra una diversidad de realidades respecto a cómo los países han asumido su rol en la promoción de la internacionalización de la educación superior. América Latina no se aleja de esta heterogeneidad, pero presenta desafíos particulares, más aún para el desarrollo de una política de formación superior en Uruguay. Este capítulo profundiza sobre la realidad regional, presenta una descripción general de la oferta actual de programas de apoyo a la formación en el exterior en nueve países, y profundiza en tres casos de especial interés: Brasil, Chile y México. Los dos primeros cuentan con una larga trayectoria en el proceso de internacionalización de la educación superior, y con programas modelo como las becas CAPES y las Becas Chile, en tanto, el último se destaca por el desarrollo de herramientas específicas para la profesionalización de la administración pública. El apartado termina con algunas lecciones que surgen del análisis comparado de estas experiencias.

3.1. Educación superior: desafíos y oportunidades para la región

Es sabido que la promoción de la excelencia educativa superior puede ser un *arma de doble filo* para los gobiernos (Holm-Nielsen et al., 2005), en especial para aquellos con recursos limitados y realidades complejas como lo son los latino-

americanos. Por un lado, la formación de recursos humanos a alto nivel puede producir externalidades positivas en el mundo de los negocios, el desarrollo tecnológico, avances en ciencia y educación, etc. Por otro, la movilidad educativa internacional genera incentivos para la *fuga de cerebros*, lo que puede ser percibido como un derroche de recursos por ciertos tomadores de decisiones. Igual o más que en otras regiones del mundo, en América Latina los desafíos no solo consisten en brindar una educación posuniversitaria de calidad, en el propio país o en otro, sino también en generar oportunidades de trabajo y desarrollo profesional para los recursos humanos altamente especializados.

Históricamente, la internacionalización de la educación en la región tuvo un punto álgido durante la segunda mitad del siglo XX, especialmente en áreas como la economía, y en el Cono Sur. Para los años noventa muchos de estos profesionales, formados en universidades norteamericanas en las corrientes intelectuales más extendidas de la época, habían alcanzado posiciones jerárquicas relevantes dentro de las administraciones públicas, aunque con poder político menos legitimado (Montecinos et al., 2010). Algunas de las experiencias más reconocidas tal vez sean las de los economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago y responsables de reformas económicas en los setenta (Barber, 1995) o la del ministro de Economía argentino Domingo Cavallo, docto-

rado en la Universidad de Harvard (Biglaiser, 2010; Montecinos et al., 2010).

Actualmente, la educación universitaria en América Latina continúa siendo de acceso reducido. Según datos de UNESCO para los últimos años, entre el siete y el veinte por ciento de las personas mayores de 25 años —dependiendo del país— tienen titulación universitaria.⁸ Incluso más si se consideran los niveles de posgrado: entre el uno y el once por ciento tiene nivel de maestría, y menos del uno por ciento tiene nivel doctoral.⁹

Aun así, para quienes alcanzan estos niveles, la internacionalización es cada vez más un hecho (Didou Aupetit, 2017). UNESCO también estima que 300.165 latinoamericanos estaban cursando estudios terciarios fuera de su país en 2018, el doble de quienes lo habían hecho en 2014.¹⁰ Por otro lado, resultan interesantes las experiencias de movilidad educativa entre los propios países latinoamericanos (Morosini et al., 2017). Por ejemplo, según la OCDE, en los casos de Colombia, Costa Rica y Brasil, más del ochenta por ciento de los estudiantes extranjeros llegan de otros países latinoamericanos, y en México este porcentaje se divide con estudiantes que llegan desde Norteamérica (OECD, 2019).

¿Cómo aprovechar esta creciente internacionalización de la educación superior para la profesionalización de la gestión pública? La experiencia latinoamericana es tímida respecto al diseño e implementación de políticas específicas para la capacitación y especialización de militantes y/o altos cargos políticos. Sin embargo, la formación de tomadores de decisiones continúa siendo un punto central para la mejora del diseño e implementación de políticas públicas a todo nivel.

Según Tapia Montaner (1984), la capacitación de los cuadros militantes es una de las tareas más importantes que deben cumplir los partidos políticos, independientemente de sus lineamientos ideológicos. De acuerdo con este autor, los partidos deben ser capaces de generar sistemas nacionales de capacitación política, tomando en cuenta la organización del partido, la realidad sociopolítica del país y la calidad de los militantes

(Montaner, 1984, p. 43). Muchos partidos políticos, en América Latina y en el mundo, realizan talleres y seminarios orientados específicamente a su militancia. Sin embargo, estas iniciativas dependen de la voluntad y recursos de los propios partidos, y no proponen una formación sistemática para una clase política.

La heterogeneidad de formación que surge de la oferta educativa de los propios partidos políticos puede superarse mediante distintas estrategias. Una de ellas son las conocidas escuelas de gobierno. En el ámbito latinoamericano, cabe mencionar la experiencia de la Escuela de Gobierno de la Organización de Estados Americanos (OEA), dedicada a la formación de funcionarios públicos y líderes políticos, sociales o comunitarios (OEA, s.f.). Esta escuela cuenta con cursos cortos en gobierno abierto, en gestión pública y en democracia, así como un diplomado en Gobernanza, Gestión y Liderazgo Público en el Sistema Interamericano. Otro ejemplo interesante es el de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCP), en Argentina. El programa ENG surgió a principios de los noventa bajo el entendimiento de que el Estado debía ser el responsable de la formación y capacitación de la clase política; en sus orígenes fue exclusivo para afiliados a partidos políticos con representación parlamentaria, aunque a partir de los 2000 se extendió a un público más amplio, ya que se entendía que debía ser así por financiarse con fondos públicos (Guardamagna, 2012). Actualmente, ofrece un programa de capacitación que incluye cursos obligatorios y seminarios, en formato presencial y virtual (INCP, s.f.).

Aunque estas experiencias pueden ser valiosas en la formación de tomadores de decisiones, ninguna otorga titulaciones comparables a las que pueden brindar las universidades a través de programas de posgrados o maestrías específicas en políticas públicas, en los que la conjunción entre la formación específica en gestión pública y la investigación académica puede significar un valor agregado para ellos.

3.2. Becas para formación en el exterior en países latinoamericanos

En general, los gobiernos latinoamericanos han asumido un rol estratégico en la promoción de la internacionalización de la educación superior. El asunto ha sido incluso acompañado con voluntad política explícita para su desarrollo. El primer antecedente es el de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (FGM), en Venezuela. La FGM, en funcionamiento desde 1974, ha otorgado becas para estudios en universidades locales o del exterior, en áreas prioritarias para el gobierno venezolano (Mauch, 1982).¹¹ Recientemente, se destacan los casos de la presidenta chilena Michelle Bachelet en 2008 y la creación del Sistema Bicentenario de Capital Humano Avanzado (CONICYT, s.f.), o de la mandataria brasileña Dilma Rousseff y la conformación del programa Ciencia Sin Fronteras en 2011 (Engberg et al., 2014).

En la actualidad, la mayoría de estos países ofrecen algún tipo de beca o apoyo económico para la realización de estudios en el extranjero. A continuación, se presenta una revisión de la oferta en nueve países para la realización de estudios de posgrado en el exterior: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú.¹² La tabla 3.1 muestra las principales características de cada caso.

En líneas generales, los gobiernos latinoamericanos financian programas de nivel superior como maestrías y doctorados y, en algunos casos, estudios de grado. Además, otras formas de formación no conducentes a titulación también son financiadas (posgrados, pasantías, estancias cortas de formación, estancias de investigación). El apoyo se otorga por la totalidad de la duración del programa en todos los casos, con la excepción del programa CAPES de Brasil que financia principalmente estudios en modalidad *sándwich* (más detalles en siguiente sección).

En cuanto a las áreas de conocimiento financiadas, existen distintas combinaciones. Algunos programas, como el de Becas Internacionales de Argentina y o las CAPES brasileñas, aceptan

todo tipo de disciplinas, sin distinción. En otros, si bien se aceptan todas las áreas, algunas de ellas son definidas como prioritarias. Un ejemplo estricto de esta modalidad es el programa Becas Presidente de Perú, en el cual se determina que el 80% de las becas entregadas lo sean en áreas de conocimiento priorizadas (ciencias de la vida y biotecnologías, ciencia y tecnología de materiales, TIC, ciencias ambientales y ciencias básicas) y el restante 20% en cualquier otra. Por último, existen experiencias que restringen por completo las áreas financiadas. En general, los programas suelen centrarse en lo que se conoce como STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemática, por su sigla en inglés). Este es el caso, por ejemplo, de Ciencias Sin Fronteras en Brasil, de las becas del Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad en Costa Rica o de las BECAL en Paraguay. En ninguno de los programas relevados, las ciencias sociales o los estudios en administración pública son definidos como áreas prioritarias.

Los requisitos para postular a estos programas son muy similares en los nueve países analizados. En prácticamente todos los casos, se exige ciudadanía del país emisor de la beca, aceptación —definitiva o sujeta a financiamiento— de la universidad receptora y acreditada excelencia académica, medida a través de *ranking* de egreso o escolaridad. Otros requisitos pueden incluir manejo de idiomas, experiencia laboral, presentación de cartas de presentación o recomendación, o trabajos escritos. Por ejemplo, las Becas Chile y las Becas Presidente (Perú) exigen experiencia profesional de al menos un año. Finalmente, aunque no es la regla, en algunos casos se apunta a financiar becas en programas académicos de excelencia a nivel mundial. Para ello, los postulantes deben presentar aceptación de universidades comprendidas en los *rankings* internacionales más reconocidos en la temática como, por ejemplo, el Ranking General de Shangai.

En una región tan desigual como América Latina, el financiamiento de estudios en el extranjero puede convertirse en un elemento profundizador de las diferencias sociales. Algunos países han adoptado distintas estrategias para mitigar esto. En Colombia, el Programa de Becas de Doctorado

reserva cupos para grupos raciales minoritarios y personas con discapacidad. En Costa Rica, en las becas del Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad tienen prioridad las postulantes mujeres y quienes pertenezcan a áreas geográficas con menor desarrollo social.¹³ En estos dos casos, aunque las convocatorias son abiertas para cualquier persona, la definición de cupos para poblaciones específicas se vuelve una herramienta para la mejora de la equidad en el acceso a la educación superior. Un mecanismo más estricto es el que ha adoptado el programa Becas Presidente de Perú, en el cual se incluye entre los requisitos de postulación la acreditación de un ingreso per cápita familiar mensual de máximo siete salarios mínimos.

También existe gran coincidencia entre los programas analizados en relación con los beneficios otorgados a los becados. Salvo en el programa Fulbright-García Robles de México, que ofrece instancias de ayuda para el proceso de postulación a las universidades, en todos los restantes casos los beneficios son económicos. En su mayoría, las becas cubren rubros como traslados y visas, seguro médico, manutención mensual y matriculación en las universidades. Asimismo, otros apoyos tienen que ver con gastos de instalación en el país receptor o gastos para la realización de investigaciones o trabajos de campo relacionados a la tesis del programa de estudios. Especial atención merecen los casos de Chile y Paraguay, por dos motivos. Primero, son los únicos en los que las compensaciones económicas cubren no solo al beneficiario sino también a su núcleo familiar. Segundo, son las únicas experiencias en las que se incluye una asignación única de regreso. Si bien, en la mayoría de los casos se exige el compromiso explícito de retornar al país, incluir una ayuda económica como lo hacen Chile y Paraguay puede ser un incentivo aún más importante para el regreso de los beneficiarios.

Un último aspecto que resulta interesante de la experiencia comparada se relaciona a la responsabilidad institucional de los instrumentos de financiamiento. En todos los casos, estos programas se insertan en las áreas de ciencia, tecnolo-

gía, innovación e investigación de los gobiernos, y estas pueden adoptar distintas escalas jerárquicas. En general, se trata de agencias o programas específicos que son independientes o dependen de algún ministerio. Este es el caso, por ejemplo, de Ciencias Sin Fronteras en Brasil que depende del Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico del Ministerio de Ciencia y Tecnología; o el de Becas Chile, que es parte de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Un caso relevante es el del programa BECAL de Paraguay, ya que cuenta con un Comité de Coordinación Estratégica interinstitucional, en el que participan representantes de la Secretaría Técnica de Planificación, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Educación y del Consejo de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como representantes de la sociedad civil y de la academia.¹⁴

En definitiva, aunque los instrumentos de los países estudiados para la financiación de la educación superior en el exterior son diversos, existen algunos puntos en común que permiten caracterizarlos, en líneas generales:

- Programas de larga duración: apuntan a programas de maestría y/o doctorado.
- Amplitud temática: no se focalizan en un área de conocimiento, aunque en algunos casos se determinan áreas prioritarias (no excluyentes).
- Requisitos básicos: como ciudadanía del país benefactor, excelencia académica en programas educativos previos, y demostrada aceptación de la universidad receptora.
- Apoyos especialmente económicos, que incluyen gastos de matriculación, de viaje y gastos médicos, así como estipendios mensuales o anuales. Prácticamente no se incluye ayuda para el proceso de postulación.
- Amplitud de destinos: no se focaliza en países o universidades en particular, sino que se orientan a cualquier lugar del mundo.
- Perfil académico: teniendo en cuenta que son apoyos financiados con fondos públicos, no se percibe vinculación de la oferta con las necesidades técnicas del sector público.

Tabla 3.1 Oferta de becas de posgrado para el exterior ofrecidas por gobiernos de países latinoamericanos

País	Nombre	Tipo de programas cubiertos*	Áreas de conocimiento	Requisitos de beneficiarios	Gastos cubiertos y otros apoyos	Otras características	Agencias gubernamentales involucradas
Argentina	Becas Internacionales	Grado Maestría Doctorado	Todas las áreas de conocimiento	No se especifica	Gastos de viaje Fondos de manutención Aranceles académicos Seguro médico		Dirección Nacional de Cooperación Internacional (Ministerio de Educación) en coordinación con universidades internacionales y gobiernos extranjeros
Brasil	Ciencia Sin Fronteras	Grado Maestría Doctorado	STEM	Ciudadanía brasileña Manejo del idioma de la universidad receptora	Seguro médico Gastos de viaje Fondos de manutención	Un año afuera, con posibilidad de dos Vuelven a completar su título Incluye una pasantía en el país receptor Incluye cursos intensivos de inglés	Coordinadora de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (Ministerio de Educación) (CAPES, en portugués) Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (Ministerio de Ciencia y Tecnología)
Brasil	Becas CAPES	Grado <i>sandwich</i> (un año de intercambio) Maestría <i>sandwich</i> (un año de intercambio) Doctorado (completo y <i>sandwich</i>)	Todo tipo de ciencias (incluyendo sociales y humanas)	Ciudadanía brasileña Aceptación de la universidad receptora	Fondos de manutención Apoyo económico para instalación Seguro médico		Coordinadora de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (Ministerio de Educación) (CAPES en portugués)

País	Nombre	Tipo de programas cubiertos*	Áreas de conocimiento	Requisitos de beneficiarios	Gastos cubiertos y otros apoyos	Otras características	Agencias gubernamentales involucradas
Chile	Becas Chile	Pasantía Maestría Doctorado Posdoctorado	Todas las áreas de conocimiento. Cupos especiales para áreas prioritarias definidas en cada convocatoria	Ciudadanía chilena o extranjero con permanencia definitiva Acreditada excelencia académica (escolaridad o ranking de egreso) Experiencia profesional mínima de un año Aceptación de la universidad receptora	Gastos de viaje y visado (beneficiario y familia) Seguro médico Asignación única de regreso Fondos para manutención mensual (beneficiario y familia) Fondos para materiales de estudio		Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación)
Colombia	Becas para doctorados en el exterior	Doctorado	Estratégicas: ciencias de la salud, ciencias agrícolas, STEAM (STEM + arte) Otras áreas también pueden presentarse	Ciudadanía colombiana Aceptación, o aceptación sujeta a financiamiento, de universidad receptora Certificación del valor anual de la matrícula y del total del programa Certificado de promedio general del grado, o título de maestría Resumen de su propuesta de tesis doctoral (para áreas estratégicas)	Matrícula anual del programa Fondos para manutención mensual Seguro médico Gastos de viaje	Universidad receptora entre las primeras 500 del Ranking General de Shanghai 2019 Cupos para grupos raciales y personas con discapacidad	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

País	Nombre	Tipo de programas cubiertos*	Áreas de conocimiento	Requisitos de beneficiarios	Gastos cubiertos y otros apoyos	Otras características	Agencias gubernamentales involucradas
Costa Rica	Becas Doctorados en el Extranjero. Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad	Doctorado	Áreas prioritarias: STEM, ambiente y agua, energía, alimentos y agricultura, salud, ingeniería aeroespacial, servicios y TIC y servicios digitales	Ciudadanía costarricense Aceptación, o aceptación sujeta a financiamiento, de universidad receptora Título anterior en un área estratégica		Prioridad para mujeres y postulantes de áreas geográficas con menor desarrollo social	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICTT)
Ecuador	Becas SENESCYT – Posgrados internacionales	Programas del cuarto nivel	Artes y humanidades Ciencias naturales, matemáticas y estadística Tecnologías de la información y comunicación (TIC) Ingeniería, industria y construcción Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria Salud y bienestar	Ciudadanía ecuatoriana Acreditada excelencia académica Aceptación de la universidad receptora Información específica del programa de estudios	Matrícula Fondos para manutención Costos de investigación, tesis y material de estudio Seguro médico Gastos de viaje		Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Información (SENESCYT)

País	Nombre	Tipo de programas cubiertos*	Áreas de conocimiento	Requisitos de beneficiarios	Gastos cubiertos y otros apoyos	Otras características	Agencias gubernamentales involucradas
México	Becas CONACYT	Especialización Maestría Doctorado	Principalmente STEAM, pero con algunos casos en ciencias sociales	Ciudadanía mexicana Admisión de la universidad receptora Nivel avanzado del idioma de la universidad receptora	Seguro médico Matrícula Fondos para manutención por un tiempo determinado		Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Secretaría de Planificación, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación y Ciencias.
México	Beca Fulbright-García Robles	Maestría Doctorado	Todas las disciplinas (excepto áreas clínicas de medicina, odontología y veterinaria, en la última edición) Prioridad STEM y estudios sobre Estados Unidos	Ciudadanía mexicana Requisitos académicos y de nivel de inglés (incluyendo GRE y TOEFL o IELTS) Cartas de recomendación Escolaridad Muestra de trabajo	Inscripción a exámenes internacionales Apoyo en la postulación, pago de fees de postulación Seguro médico Fondos para manutención anuales Visado	Solo para universidades de Estados Unidos	Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (COMEXUS)
México	Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal	Posgrado de tiempo completo en el extranjero (presencial) Posgrado de tiempo completo en programas con registro en el PNPIC en México (presencial)	Áreas del conocimiento determinadas como prioritarias por los titulares de las secretarías de Estado	Ciudadanía mexicana Carta de postulación institucional, validada por la secretaría proponente y firmada por el secretario del ramo. Cargo en la Administración pública federal, con un mínimo de 12 meses de antigüedad	No se especifica		Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

País	Nombre	Tipo de programas cubiertos*	Áreas de conocimiento	Requisitos de beneficiarios	Gastos cubiertos y otros apoyos	Otras características	Agencias gubernamentales involucradas
Paraguay	Programa Nacional de Becas de Posgrado en el Exterior «Don Carlos Antonio López» (BECAL)	Maestría Doctorado	Áreas relacionadas a ciencia, tecnología e innovación (CTI) y educación	Ciudadanía paraguaya Admisión o admisión condicionada de la universidad receptora	Matrícula Fondos para manutención mensual (beneficiario y familia) Apoyo económico para instalación Apoyo económico para materiales de estudio Asignación única de regreso Seguro médico (beneficiario y familia) Gastos de viaje y visado (beneficiario y familia)	Universidad receptora entre las primeras del mundo según distintos rankings	Consejo de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
Perú	Becas Presidente	Maestría Doctorado	Áreas de conocimiento priorizadas (80% de las becas): ciencias de la vida y biotecnologías; ciencia y tecnología de materiales; TIC; ciencias y tecnologías ambientales; ciencias básicas Otras áreas de conocimiento no priorizadas (20% de las becas)	Ciudadanía peruana Acreditada excelencia académica Experiencia laboral mínima de un año Acreditar perfil profesional y/o de investigación Admisión definitiva Tres ensayos sobre impacto de la formación Acreditar ingreso per cápita familiar mensual de siete salarios mínimos o menos	Matrícula y gastos de titulación Gastos de transporte Fondos para manutención Seguro médico Apoyo económico para adquisición de materiales de estudio Subvención para el trabajo de investigación final		Ministerio de Educación, Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC)

* Solo se detallan programas de formación, no de investigación o de asistencia a eventos.
Fuente: Elaboración propia basada en información disponible en los sitios web de las agencias gubernamentales involucradas.

3.3. Tres experiencias: Brasil, Chile, México

En la sección anterior se realizó un breve análisis comparado de la oferta gubernamental de becas para posgrado en nueve países latinoamericanos. En esta sección la atención se centra en tres casos —Brasil, Chile y México— que por sus particularidades e impacto se han convertido en referencias claves para la temática de este trabajo.

El caso de Brasil

Brasil es uno de los países de América Latina que más ha avanzado en la internacionalización de la educación superior, especialmente a través del Gobierno federal (Perna et al., 2014; Marengo, 2015; McManus y Nobre, 2017). Al igual que en otros casos latinoamericanos, el proceso de expansión de la formación en el extranjero, al menos para ciertas áreas de las ciencias sociales, data de los años setenta y ochenta y ha potenciado la participación de profesionales formados en prestigiosas universidades en cargos de gran importancia, como el Ministerio de Economía o la presidencia del Banco Central de Brasil (Loureiro, 2010).

En su definición más actual, el proceso de internacionalización de la educación brasileña busca la promoción del desarrollo de recursos humanos especializados, la consolidación institucional de ciertas universidades y la generación de alianzas internacionales entre investigadores (Sá y Grieco, 2015). En relación con el primer objetivo, la experiencia más antigua es la de las Becas de la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (CAPES, por su sigla en portugués), que existe desde 1951 (Engberg et al., 2014). Este programa se dedica a la entrega de becas para la realización de estancias cortas de educación (llamadas *sándwich*) en universidades de cualquier lugar del mundo, para el nivel de enseñanza de grado y superior, y becas doctorales completas.

Institucionalmente, la CAPES es actualmente una oficina dentro del Ministerio de Educación brasileño, que tiene a su cargo las becas CAPES y

otros programas de formación (CAPES, s.f.). El financiamiento proviene de los recursos del propio Ministerio de Educación (Engberg et al., 2014), y ha tenido un importante impulso económico, al menos desde 2009 (Marengo, 2015). En 2019, el programa invirtió un poco más de USD 84 millones, para unos 7671 beneficiarios estudiando en el exterior (CAPES, 2019).

Estudiantes de todas las áreas del conocimiento pueden ser financiados con una beca CAPES. Esta es la principal diferencia con el otro gran programa de financiamiento de educación superior brasileño, Ciencia Sin Fronteras. En términos de requisitos para la postulación y beneficios otorgados, el programa se asemeja a casi todas las restantes experiencias latinoamericanas. Para postular es necesario contar con ciudadanía brasileña y aceptación del programa de estudios receptor; en tanto, los beneficios incluyen fondos para instalación, manutención y seguro médico.

La internacionalización de la educación superior también ha sido parte de la estrategia brasileña de relacionamiento sur-sur (Sá y Grieco, 2015). El programa CAPES se ha insertado en esta lógica, con gran afluencia de brasileños en países latinoamericanos, especialmente Argentina. Destinos como Estados Unidos y algunos países europeos también son de los más populares entre los beneficiarios. Asimismo, los datos más actuales del Ministerio de Educación¹⁵ indican que la mayor cantidad de becas son otorgadas a becados de doctorados y estudiantes de grado, en modalidad *sándwich*. En el área de ciencias sociales se entregaron 402 becas de doctorado *sándwich*, 164 de doctorado pleno y 139 de grado *sándwich*.

Hasta el momento, no se han implementado evaluaciones del impacto del programa CAPES en el desarrollo académico y profesional de sus beneficiarios. Esto se debe en parte a que —a diferencia de Ciencias Sin Fronteras— la realización de estudios de impacto no se incluyó desde su concepción (Engberg et al., 2014). Sin embargo, la información estadística disponible permite observar que, más allá de la notoria presencia de becados de las áreas sociales, no aparecen estudios centrados en políticas públicas o administración

pública entre los financiados.¹⁶ Es decir que las becas CAPES no están siendo utilizadas específicamente como herramienta para potenciar la toma de decisiones a nivel político.

El caso de Chile

Un segundo caso latinoamericano que merece atención es el de Chile. La importancia de la internacionalización de la educación superior en este país se remonta a la década de los setenta, cuando técnicos economistas formados en la Universidad de Chicago se encargaron de algunas importantes reformas económicas (Barber, 1995; Montecinos, 2010).

En términos de acceso a posgrados en el exterior, la política más importante es el programa Becas Chile, que fue implementado durante la presidencia de Michelle Bachelet mediante el decreto supremo n.º 664, de 2008, y la Ley de Presupuesto de 2009, como parte de la nueva agenda de innovación y de los esfuerzos públicos para el perfeccionamiento de los profesionales chilenos (OECD, 2010; CONICYT, s. f.).

Una mención especial merece la gobernanza de este programa, ya que involucra tres niveles de institucionalidad: una instancia de coordinación general se da en el Comité de Ministros, otra de asesoría técnica es competencia de la Secretaría Ejecutiva de la División de Educación Superior (Ministerio de Educación) y, finalmente, las entidades ejecutoras: la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID, sucesora legal del CONICYT, principal ejecutor), la División de Educación Superior, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y el Programa Inglés Abre Puertas (CONICYT, 2013). Esta diversidad de agencias en la conducción e implementación de la política ha generado diferencias en la interpretación de roles y responsabilidades (OECD, 2010).

En cuanto al financiamiento, el decreto rector de la política establece que los recursos para ello serán transferidos a través de convenios con las entidades ejecutoras (art. 28). Además, la Ley de Presupuesto para el Sector Público de 2009 otorgó partidas iniciales al programa. En 2018,

el monto ejecutado en Becas Chile fue de USD 64 millones; el 63% fueron para becas doctorales.¹⁷

Las becas Chile apoyan la realización de programas en cualquier país del mundo, en todas las áreas de conocimiento, pero con cupos para algunas priorizadas. Al igual que las CAPES en Brasil, ofrecen financiamiento en los rubros más importantes para estudiantes en el exterior (manutención, seguro médico, costos de instalación), y también suman ayudas económicas para los familiares de los beneficiarios. Los requisitos para postular a ellas coinciden con los de los otros programas en la región: ciudadanía chilena, acreditada excelencia académica y aceptación de la universidad receptora. Además, los postulantes deben comprobar experiencia profesional de al menos un año.

Desde sus inicios y hasta junio de 2020 se han otorgado 10.816 becas Chile, principalmente de doctorado (5441) y de maestría (4197).¹⁸ Los principales destinos han sido Reino Unido, Estados Unidos y España. El área temática que concentra más becas es ciencias sociales.¹⁹

En un esfuerzo por mejorar el seguimiento e impacto del programa, la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile disponibiliza en su sitio web una caracterización de la situación ocupacional de los graduados de magíster y doctorado de la agencia. Según esta, la Administración pública es el tercer empleador más importante de los graduados: 10,8%.²⁰ Si se focaliza en los beneficiarios de becas obtenidas en el área de ciencias sociales, este porcentaje asciende a 20,3%. Y si se focaliza aún más, observando solo quienes hicieron maestrías en dicha área, crece incluso a 30,2% y se convierte en la principal fuente de empleo de los graduados. Esto significa que el Estado chileno, de cierta forma, se está beneficiando de la formación de estos recursos humanos al incorporarlos a sus nóminas de trabajadores.

La ANID tiene otro conjunto de apoyos económicos a la formación e investigación, centrados especialmente en el sistema universitario chileno. Uno que resulta interesante para esta discusión

es el programa de becas de Magíster Nacional para Funcionarios Públicos, que existe al menos desde 2010. La diferencia con el programa Becas Chile, es que se concentra solo en estudios de maestría en universidades chilenas. Un punto clave es que los postulantes deben contar con el patrocinio oficial de la entidad pública en la que se desempeñan, y deberán realizar programas relacionados con áreas prioritarias de la administración pública en gerencia, gestión pública y modernización del Estado (ANID, 2020). Entre 2017 y 2019 fueron otorgadas 55 becas de maestría a funcionarios públicos por año. En 2019, la Maestría en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile fue el segundo programa que recibió más becados.²¹

El caso de México

México es de interés pues se trata de otro de los países de la región que ha avanzado en la internacionalización de la educación superior, con fuerte apoyo estatal y con una experiencia específica de formación en gestión pública.

El principal oferente público de becas es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Otorga apoyos económicos exclusivamente para educación superior y, aunque existen excepciones, lo hace especialmente para estudios en las áreas STEAM. Los requisitos y beneficios funcionan igual que en las otras experiencias de la región (véase tabla 3.1). El financiamiento proviene principalmente del presupuesto público federal, pero además el CONACYT celebra convenios con universidades extranjeras (Engberg et al., 2014). En 2019 fueron otorgadas más de 1200 becas para estudios en el exterior, lo que representó un gasto de USD 71 millones.²²

Además de otorgar apoyos clásicos para la realización de maestrías y doctorados en el mundo, el CONACYT también enfoca parte de sus recursos en oportunidades de formación para los responsables de la gestión pública. La Administración pública mexicana ha estado en un proceso de profesionalización desde la década de los setenta y las últimas modificaciones se llevaron adelante en los primeros años de gobierno de Andrés Ma-

nuel López Obrador (Magallón, 2019). El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) existe desde 1955, y entre sus principales cometidos se encuentra la formación de alto nivel de los recursos humanos estatales. La oferta académica incluye cursos cortos, licenciaturas, diplomados, maestrías, doctorados, así como otras instancias de aprendizaje. Actualmente, estos programas se brindan no solo a funcionarios públicos sino también a público en general.

Más allá de la formación brindada por el INAP, el CONACYT mexicano también ha implementado el Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal (PFAN), que busca fomentar la formación y desarrollo del capital humano de esta última y otorga becas para la realización de programas de tiempo completo, presenciales o semipresenciales, en el extranjero o en México.

Una de las principales características del PFAN es que está orientado a determinadas áreas de conocimiento que son definidas como prioritarias por las secretarías de Estado con las que el CONACYT mantiene convenios. En la convocatoria más reciente, algunas de estas áreas fueron, entre otras: administración pública, políticas públicas, economía, comercio internacional, derecho público, seguridad y justicia, medio ambiente, educación, TIC. Esto significa que son las propias agencias públicas las que dictaminan las áreas que requieren mayor profesionalización, y no los estudiantes. En la última edición, 24 organismos públicos realizaron convenios con el CONACYT para otorgar estas becas.

Los requisitos para acceder a estos apoyos no son exactamente los mismos que para los programas mencionados en la sección anterior. En este caso, además de las formalidades de ciudadanía y formación previa, los candidatos deben contar con una experiencia de al menos un año de trabajo en alguna dependencia estatal y deben ser postulados por la propia secretaría de Estado, adjuntando una carta de postulación institucional, validada por el organismo y firmada por su máxima autoridad.

Si bien el público objetivo del programa son servidores públicos con trayectoria laboral en el Estado, la descripción de potenciales postulaciones incluye personas con «potencial para convertirse en líderes comprometidos con el desarrollo del país», y que «se hayan distinguido por sus contribuciones y logros en el desempeño de sus responsabilidades» (CONACYT, s. f.). Estas grandes categorías pueden referirse a líderes políticos en cargos de responsabilidad.

De acuerdo con los datos de CONACYT,²³ 2018 fue el año en que más becas se otorgaron a servidores públicos bajo el Programa de Formación de Alto Nivel, 46 en total. La cantidad de apoyos bajó a 18 en 2019 y la casi totalidad (15) fueron becas para nivel de maestría. El Reino Unido fue el destino más seleccionado (11) y, en menor medida Alemania, España, Estados Unidos y España. El área temática preferida fue ciencias sociales (15), y entre estas mayoritariamente los programas académicos de políticas públicas y gobierno. En total, en 2019 el programa invirtió USD 250.000 en becas otorgadas.

En 2018, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados mexicana presentó una evaluación de la «política pública de la gestión del capital humano en la Administración Pública Federal», con el objetivo de medir los efectos de las intervenciones del Gobierno federal con la estrategia del Servicio Profesional de Carrera de la APF. Si bien no se centra específicamente en el PFAN, esta sí es una dimensión observada. El estudio se realizó sobre seis organismos públicos,²⁴ de los cuales cuatro tuvieron becados en el PFAN en el período de referencia. El punto más importante que surge de la evaluación es la capacidad de estos organismos de retener a los servidores públicos con alta formación trabajando en las oficinas que los formaron. El estudio estima que, si bien las tasas de retención son superiores al ochenta por ciento, todos los organismos perdieron anualmente una porción de sus recursos calificados (ASF, 2018). La evaluación agrega que, dado el corto tiempo que los beneficiarios de PFAN permanecen en la institución luego de graduados, es posible suponer que estos no encuentran mecanismos para avanzar en la estructura escalafonaria y, por lo tanto, optan

por abandonar la institución. Esto se traduce en «una pérdida irreparable de la inversión, que incluye recursos presupuestarios, energía y tiempo» (ASF, 2018, p. 153).

Un caso de éxito mencionado en la evaluación de la ASF es el del Banco de México (BANXICO), que, si bien no participa del PFAN, tiene una iniciativa propia —el Programa General de Becas— que ayuda al financiamiento de estudios de maestría y doctorado para sus funcionarios, en México o en el exterior, en áreas de interés institucional. A pesar de su nombre, no se trata de una iniciativa específica de becas sino de otorgamiento de créditos educativos con facilidades. Esta iniciativa cuenta con altos niveles de retención de personal, superiores a los casos anteriores, por lo que la evaluación concluye que: «[le] ha permitido al banco formar capital humano eficiente y capaz de responder a las necesidades institucionales» (ASF, 2018, p. 138).

3.4. Lecciones a partir de la experiencia latinoamericana

América Latina muestra una diversidad de instrumentos de financiamiento público para promover la educación de nivel superior en el exterior. En todos los países relevados, el Estado otorga algún tipo de beca a sus ciudadanos, a través de agencias o ministerios de educación o desarrollo científico. Esto acompaña una tendencia regional al aumento en la formación universitaria y de posgrado, y su creciente internacionalización.

Un punto importante que surge de la revisión latinoamericana es la falta de complementación entre las áreas del Estado que se fortalecerían con recursos humanos altamente especializados y las áreas financiadas. En general, los apoyos están orientados a carreras académicas, no se focalizan en determinadas áreas de conocimiento ni se conectan con las necesidades de la Administración pública. De cierta forma, esto tiene sentido porque estas herramientas no están diseñadas específicamente para la formación de tomadores de decisiones, pero tampoco se ha aprovechado su existencia para potenciar deliberadamente futuros gobernantes.

La experiencia del Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal de México y la de las Becas de Magíster para Funcionarios del Sector Público de Chile pueden considerarse una referencia en cómo superar esa descoordinación. La definición política de las áreas en las que se financian programas, que necesitan incluso del aval de la secretaría en cuestión, es un claro ejemplo de que es posible lograr una coordinación que permita a personas formarse y a la vez acompañe las necesidades técnicas en áreas específicas de políticas públicas.

Más allá de las virtudes, un desafío claro aparece con relación a programas como los mencionados: la necesidad de retener esos recursos calificados, en los cuales la entidad pública invirtió recursos y tiempo. La evaluación realizada para algunos organismos mexicanos y la participación en el PFAN muestra el riesgo que representa no acompañar a estos programas de formación con otro tipo de incentivos, como mejoras en el salario, adecuación de tareas o promoción de cargos. Sin una estructura que reconozca y valore el proceso de formación del funcionario, el costo puede no transformarse en una verdadera inversión.

Por otro lado, resulta evidente la necesidad de distinguir la provisión de apoyos orientados a burocratas de otros tipos de instrumentos dirigidos a tomadores de decisiones a nivel político. Pero también entre *líderes políticos* y *líderes de políticas*. Estos últimos deberían ser el público objetivo fundamental de un sistema de apoyo a la formación que busque incidir y perfeccionar la formulación e implementación de políticas públicas. Estrategias como la mexicana son una referencia interesante pero circunscripta específicamente al ámbito burocrático, lo que puede terminar no siendo del todo efectivo cuando lo que se propone es mejorar la calidad de las políticas públicas, cuya definición suele tener lugar en esferas estrictamente políticas.

En definitiva, lo que se percibe como necesario —y en cierto sentido ausente en la experiencia latinoamericana— es la generación de programas que apunten a personas que muestren perfiles complementarios, con intereses académicos pero

también con posibilidades reales de convertirse en tomadores de decisiones. Las experiencias de las escuelas de gobierno van en este sentido, pero carecen del estatus académico que tienen las universidades. Una aproximación intermedia a este objetivo podría lograrse incluyendo requisitos que valoren la militancia partidaria o la participación política en los programas de becas ya existentes.

Por último, la revisión de los casos en profundidad revela otro aspecto clave: la falta de incorporación de instancias de evaluación de impacto de estos programas. La poca tradición en evaluación sistemática de impacto ya es conocida en la formulación e implementación de políticas en países en desarrollo y el caso de las becas públicas para estudios superiores no es la excepción. Si bien en todos los casos analizados existen sistemas de información que permiten monitorear la aplicación de los programas, incluyendo algunas estadísticas básicas (como cantidad de beneficiarios, países receptores, programas académicos participantes, nivel educativo y montos invertidos), no se trata de verdaderas evaluaciones de impacto a partir de las cuales puedan realizarse inferencias causales. Solo en el caso mexicano se encontró una evaluación de calidad, pero con un foco de análisis mayor al programa en cuestión. El sistema educativo y científico en su conjunto se beneficiaría sustantivamente si se contara con investigaciones de este tipo. Una primera aproximación a los impactos de este tipo de programas podría centrarse, por un lado, en la reinserción laboral de los beneficiarios retornados, atendiendo especialmente a los lugares en los que se desempeñan profesionalmente, así como a la aplicabilidad del conocimiento adquirido en el exterior.

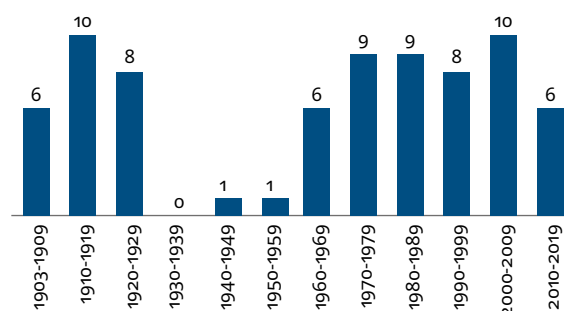
4. Las becas en Uruguay: oferta y demanda

4.1. Historia y evolución de las becas en Uruguay

Ante la histórica ausencia de un sistema integral o centralizado de becas, durante el siglo xx Uruguay desarrolló una larga tradición de apoyo y financiamiento a estudiantes o investigadores mediante la aprobación de leyes y decretos presidenciales que, a su vez, fueron variando en sus características con el paso del tiempo. Por un lado, durante las primeras décadas del siglo xx la mayor parte de dichas leyes y decretos no eran de carácter permanente o general, sino que se redactaban con los nombres y apellidos de los beneficiarios. En segundo lugar, en 1930 entró en vigor una ley que creó un fondo de pensiones de estudio abierto a todas las áreas artísticas y científicas, eliminando la necesidad de que el Parlamento tramitara leyes de becas específicas para cada persona. Finalmente, en tercer lugar, desde la década de 1960 y hasta el presente muchas becas nacieron a través de la firma de tratados de cooperación e intercambio con otros países u organismos internacionales, los que facilitaron y abrieron el camino para que estudiantes uruguayos realizaran estudios de posgrado en el exterior.

El gráfico 4.1 muestra la evolución de las leyes sobre becas aprobadas entre marzo de 1903 y marzo de 2020, con variaciones que deben explicarse con especial atención. De las 24 leyes aprobadas

Gráfico 4.1. Leyes sobre becas aprobadas por década, 1903-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información Oficial (IMPO).

durante las primeras tres décadas del siglo xx, 20 fueron redactadas para financiar becas o pensiones de estudio a personas cuyo nombre y apellido figuraba en los proyectos. De ese modo, bajo la lógica de este tipo de redacciones, se imposibilitaba el establecimiento de un sistema de becas o pensiones que perdurara en el tiempo, ya que estas quedaban sin efecto cuando los beneficiarios culminaban sus estudios. Así, el carácter *ad hoc* es el primer rasgo notorio de gran parte de las becas en la primera parte del siglo xx.²⁵ No obstante, vale reseñar que en este período hubo tres leyes de carácter general, aunque solo destinadas a crear becas de perfeccionamiento artístico.²⁶

Por otro lado, la ley 8609, de diciembre de 1929, creó las llamadas Becas Gallinal. Esta ley me-

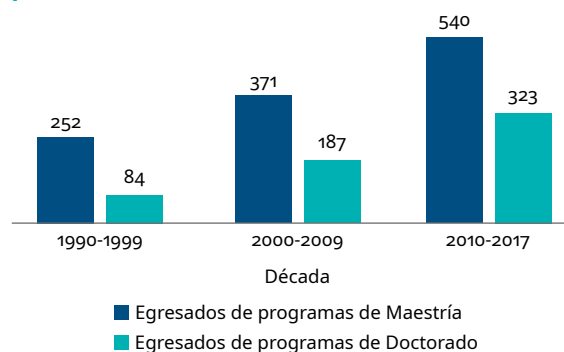
rece un destaque muy especial: creó un fondo económico nacional para financiar estancias de investigación en el extranjero destinadas a docentes universitarios de todas las áreas del conocimiento. De hecho, durante la década de 1930 el Parlamento no aprobó nuevas leyes de becas; y en las décadas de 1940 y 1950 solo se aprobaron dos leyes redactadas para establecer nuevas becas, las cuales, además, también procuraban ser fondos abiertos y permanentes.²⁷

En tercer orden, a partir de la década de 1960 y hasta el presente el Parlamento uruguayo aprobó 47 leyes estipulando la creación de becas o promoviéndolas mediante diversos mecanismos y arreglos. Dentro de este grupo de leyes vale la pena destacar que 39 fueron aprobaciones de tratados, acuerdos o convenios con organismos internacionales o con países de América, Europa y Medio Oriente tendientes favorecer la formación de recursos humanos especializados a través de la cooperación y el intercambio cultural, técnico y científico.

Más cerca en el tiempo se percibe la convivencia de diversos fondos y tipos de becas cuyos objetivos han procurado atender diferentes intereses o situaciones. Por lo tanto, en referencia únicamente a becas de estudio orientadas a generar recursos humanos técnicos de alto nivel académico, merecen atención los programas impulsados por el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), la Comisión Académica de Posgrado de la Universidad de la República (CAP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), especialmente a través de la Beca Carlos Quijano, la Oficina de Presupuesto y Planeamiento de la República (OPP) y el Banco Central del Uruguay (BCU).

El PEDECIBA fue creado en 1986 para impulsar el desarrollo de las ciencias básicas a nivel nacional mediante un convenio entre el Poder Ejecutivo y la Universidad de la República. Hasta la actualidad ha apoyado el desarrollo de programas de posgrado y becas en biología, física, geociencias, informática, matemática y química. Sin embargo, en la actualidad no está otorgando becas salariales y únicamente apoya a los estudiantes con fondos para gastos de laboratorio y traslados. Más aún,

Gráfico 4.2. Egresados de posgrados científicos por década, 1990-2017

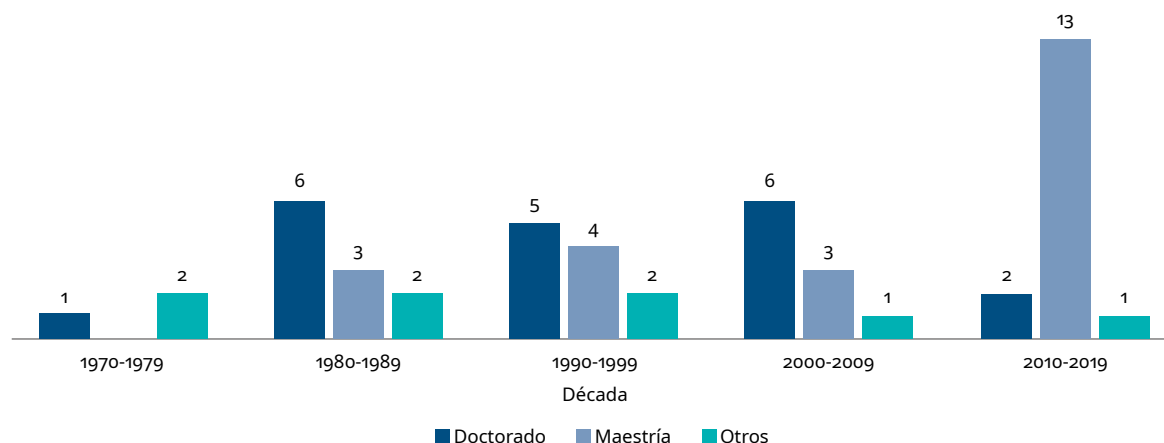


Fuente: Elaboración propia con datos del PEDECIBA.

fuentes del PEDECIBA indicaron que un programa de becas posdoctorales debió ser cortado por falta de recursos en 2020. A pesar, entonces, de sus limitados fondos, los resultados son notorios y, de acuerdo con informes de esta institución (gráfico 4.2), han permitido consolidar una base científica nacional de alto nivel académico que se refleja en el incremento sostenido de egresados de posgrados durante las últimas tres décadas.^{28 29}

La Comisión Académica de Posgrado es la institución encargada de orientar la actividad de posgrados de la Universidad de la República; está integrada por nueve miembros de diferentes orientaciones. Además de haber realizado una convocatoria a becas de movilidad en la región, la CAP realiza dos llamados anuales (uno para becas de posgrado dirigido a docentes de la Udelar y otro para becas de finalización de estudios de posgrado) y un llamado bienal para becas de posdoctorado. Estas tres becas son para estudios a realizarse en la propia Udelar y en conjunto apoyaron la realización de 94 maestrías, 88 doctorados y 9 posdoctorados entre 2006 y 2020.

Por su parte, la Beca Carlos Quijano fue creada por la ley 18046, de 2006; es administrada por un consejo que funciona en la órbita del MEC y financia estudios de posgrado en todas las áreas del conocimiento. Este programa abre sus inscripciones todos los años y, tal vez, una de sus características más sobresalientes sea la cuota destinada a estudiantes afrodescendientes. No obstante, los recursos económicos de que ha dispuesto son muy

Gráfico 4.3. Becas de posgrado a funcionarios del BCU, según nivel académico

Fuente: Elaboración propia basada en actas del Directorio del BCU.

limitados y ha podido otorgar aproximadamente una decena de becas por año. De este modo, entre 2008 y 2020 más de 760 personas se han postulado pero tan solo 131 se vieron beneficiadas para cursar posgrados en una amplia gama de carreras, desde diplomaturas hasta doctorados.

Ahora bien, en cuanto a programas o financiaciones de posgrados más cercanos a los objetivos de esta investigación, deben resaltarse los esfuerzos realizados por la OPP desde su creación en 1967. Aunque no se cuenta con cifras precisas, reconocemos que este organismo ha promovido capacitaciones para funcionarios de la Administración central mediante la organización de cursos y la financiación de becas para asistencia a seminarios, diplomaturas o estudios de posgrado, tanto locales como en el exterior.

Sin embargo, por fuera de las instituciones estrictamente académicas, parece ser el BCU la institución que más fondos y apoyos ha destinado a la formación de recursos humanos propios desde la década de 1970. Ha promovido dos tipos de enfoques: a través de la organización de conferencias y cursos con especialistas de distintas áreas de la economía dentro del mismo banco y mediante la financiación de posgrados en universidades extranjeras. Esta última modalidad fue especialmente significativa a partir de 1992 e incrementó la cantidad de funcionarios especializados en sectores de interés para los objetivos ulteriores del BCU³⁰ (Banda et al., 2018; Harriett et al., 2018).

En el gráfico 4.3 se clasifican los funcionarios del BCU que se beneficiaron con becas de posgrado en las últimas cinco décadas y se los ordena por el nivel de estudio cursado. A simple vista se destaca que entre las décadas de 1970 y 2000 se otorgaron más becas de doctorado que para otros tipos de estudio; mientras que desde 2010 casi todas las becas otorgadas se destinaron a estudios de maestrías. Este giro en la orientación de las becas debería estudiarse más en profundidad, aunque podría obedecer a que las maestrías son más cortas y cuestan menos dinero que los doctorados, haciendo que los funcionarios se enfoquen en estudios bien específicos que sirvan para cubrir rápidamente las necesidades de la institución, ya que las estadías en el exterior se realizan por períodos más cortos.

En el gráfico 4.4 se detallan los destinos hacia donde los funcionarios del BCU se trasladaron a estudiar sus posgrados. Básicamente se concentraron en tres lugares: un tercio en España; un 27% en otros países europeos, entre los que se destacan Francia, Reino Unido y Bélgica; y otro 27% se dirigieron hacia Estados Unidos. Finalmente, dentro de la categoría «Otros» resalta el caso de Chile.

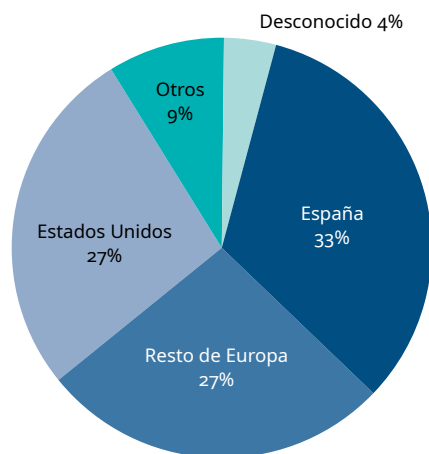
A pesar del recorrido histórico presentado hasta aquí, recién en 2006, con la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y del Sistema Nacional de Becas (SNB), creado a su vez dentro de la órbita de la ANII, Uruguay dio un

salto cuantitativo y cualitativo en cuanto al otorgamiento de becas de posgrado y al desarrollo de los programas locales de posgrado. Las ideas originales de las que germinó la ANII provinieron de diversos actores científicos que buscaban solucionar la falta de innovación local y establecer mejores condiciones de trabajo para la comunidad científica nacional. En este sentido, la crisis económica del período 1999-2002 fue un momento clave para evaluar la situación de la ciencia en el país e instalar sus problemas en la agenda pública (Garcé, 2014).

Bajo ese panorama, en 2003 se desarrolló el Proyecto Cientis, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y liderado por el senador frenteamplista Enrique Rubio (en ese entonces presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado), que contó con la participación de casi 300 personas entre académicos y políticos en seminarios y jornadas de intercambio que finalizaron con la conformación de un programa de desarrollo científico. Dicho documento tuvo un gran impacto y los partidos políticos incorporaron sus demandas en la elaboración de sus bases programáticas de cara a la elección de 2004 (Davyt, 2011; Garcé, 2014).

De esta forma, el programa de gobierno que el Frente Amplio aprobó en 2003 para presentarse a las siguientes elecciones nacionales propuso la creación de un plan nacional en ciencia, tecnología e innovación comprometido con las necesidades del país, que fomentaría las distintas ramas del conocimiento, financiando proyectos de investigación e innovación, y articulando a distintos actores del mundo de la investigación, públicos y privados (Frente Amplio, 2004, pp. 63-64). Así, con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, la Ley de Presupuesto Nacional n.º 17930, aprobada en diciembre de 2005, estableció en su artículo 256 la creación de la Agencia Nacional de Innovación, una de las varias novedades relevantes que produjo la llegada de este partido al Gobierno nacional (Lanzaro, 2016). El 7 de agosto de 2006 el Poder Ejecutivo remitió el proyecto de creación de esta nueva agencia, y fue aprobado por el Parlamento el 20 de diciembre (ley 18084).³¹

Gráfico 4.4. Destino de los funcionarios del BCU para cursos de posgrados



Fuente: Elaboración propia basada en actas del Directorio del BCU.

Durante ese proceso, en todo momento estuvo claro que el Poder Ejecutivo y la bancada frenteamplista tuvieron la intención manifiesta de aprobar el proyecto antes de que finalizara el año 2006 porque, como dijo Enrique Rubio, «consideramos que tiene que introducirse un elemento nuevo desde el punto de vista institucional que dinamice el vínculo de la investigación científica con la innovación tecnológica y porque desde ese punto de vista sería una muy buena señal».³² No obstante, a pesar de la necesidad de aprobar el proyecto lo antes posible, durante algo más de tres meses se recibieron visitas de diversos organismos, los que pudieron expresar sus puntos de vista y deseos respecto al sistema de investigación que se estaba gestando. En ese sentido, el consejero del CONICYT Omar Paganini, actual ministro de Industria, Energía y Minería, señaló que durante todo el proceso las delegaciones fueron «aportando elementos y consensuando cosas; efectivamente, quedaron puntos por consensuar, pero también queremos celebrar que el proceso fue participativo y constructivo: desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, se ha sabido escuchar y, desde el punto de vista de las delegaciones, ha habido flexibilidad y transacción».³³

Con respecto a las discusiones suscitadas en los plenarios de las Cámaras legislativas, si bien surgieron algunas críticas sobre aspectos jurídi-

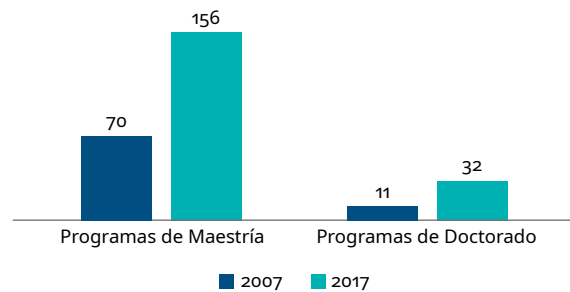
cos o técnicos, la creación de la ANII en particular no solo no generó controversias, sino que existió unanimidad respecto a su importancia capital para el desarrollo del país. De hecho, el proyecto finalmente aprobado contó con el voto de amplias mayorías en ambas Cámaras.

Deteniéndonos en los avances que ha generado la creación y consolidación de la ANII, los gráficos 4.5 y 4.6 muestran una gran evolución en el número de programas de posgrado y en la cantidad de estudiantes que ingresaron a posgrados entre 2007 y 2017. Los programas de maestría crecieron de 70 (2007) a 156 (2017), mientras que los programas de doctorado se triplicaron en el mismo período (gráfico 4.5). En 2017 ingresaron 45% más estudiantes que en 2007 a programas de posgrado (Bukstein et al., 2019) (véase gráfico 4.6).

Los estudiantes en posgrados nacionales beneficiarios de becas de la ANII perciben \$21.047 mensuales por hasta 24 meses; y los beneficiarios de becas de doctorado perciben \$26.568 mensuales por hasta 36 meses. La ANII también realiza llamados anuales para apoyar proyectos de investigación que destinan fondos a otras becas con las mismas características mencionadas. Finalmente, para el caso de los posgrados en el exterior, los beneficiarios pueden percibir hasta USD 60.000 por estudios de hasta 36 meses (Bukstein et al., 2019). De este modo, entre 2008 y 2018 la ANII recibió 5672 postulaciones a becas y otorgó 2039. El gráfico 4.7 exhibe la evolución quinquenal promedio entre 2008 y 2018 de las postulaciones y los contratos de becas firmados por la ANII. No fue posible acceder al dato exacto de becas de maestría en gobierno o políticas públicas otorgadas porque la ANII no sistematizó la información con este nivel de detalle.

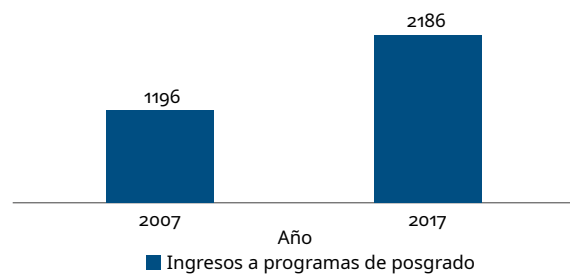
De acuerdo con datos del MEC, en 2018 ingresaron 5043 estudiantes a programas de posgrado en instituciones de todo el país (Ministerio de Educación y Cultura, 2019). Por lo tanto, teniendo en cuenta la cantidad de becas que se otorgan a través de los diversos actores mencionados, se puede estimar que, aproximadamente, solo el 8% de los estudiantes locales de posgrado cuentan con algún tipo de financiación pública.

Gráfico 4.5. Oferta de programas de posgrado en Uruguay, 2007-2017



Fuente: Bukstein et al. (2019, p. 4).

Gráfico 4.6. Ingresos a programas de posgrado en Uruguay, 2007-2017

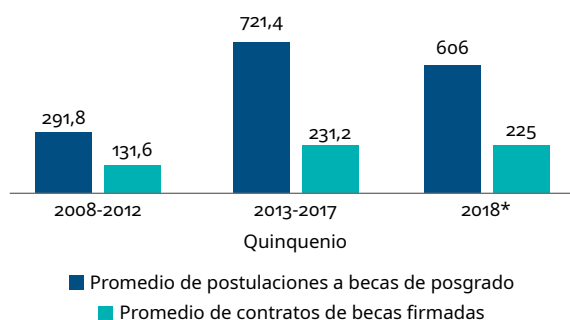


Fuente: Bukstein et al. (2019, p. 4).

4.2. Posgrados en políticas públicas y becas en la actualidad

Observando el panorama de posgrados en administración y políticas públicas que existen en Uruguay, lo primero que destaca son los programas de maestrías que se brindan en la Universidad de la República (UdelaR) y la Universidad Católica del Uruguay (UCU). En el primer caso, la Maestría de Políticas Públicas de la UdelaR depende del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y está dirigida a profesionales que deseen desempeñarse como asesores o analistas de políticas públicas (Facultad de Ciencias Sociales, 2020). Además, a pesar de su reciente creación y de que solo cuenta con dos generaciones de estudiantes (2017 y 2019), el interés que ha suscitado es notorio, ya que para la primera generación se aceptaron 30 maestrandos y en la segunda generación se realizó una selección de 45 maestrandos sobre un total de 160 inscriptos. De hecho, la

Gráfico 4.7. Promedios quinquenales de postulaciones y contratos de becas ANII, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia basada en Bukstein et al. (2019, p. 4).

coordinación de este programa encuentra que la cantidad de interesados en realizar la maestría desborda sus capacidades.

El Departamento de Ciencias Sociales de la ucu ofrece la Maestría en Políticas Públicas y la Maestría en Administración Pública. Ambos programas están orientados tanto a profesionales insertos en la administración pública, organizaciones sociales u organismos internacionales como a quienes están iniciando su carrera profesional (ucu. Escuela de Postgrados, 2020). El primer programa comenzó en 2014 y ha sido cursado por 100 estudiantes; mientras que el segundo programa inició en 2016 y fue cursado por 20 maestrandos. Según cifras de junio de 2020, la tasa de egreso combinada es del 75%. Sin embargo, ninguno de los programas tiene becas propias y su dirección no ha llevado un conteo de los estudiantes que han sido beneficiarios de algún tipo de financiación.

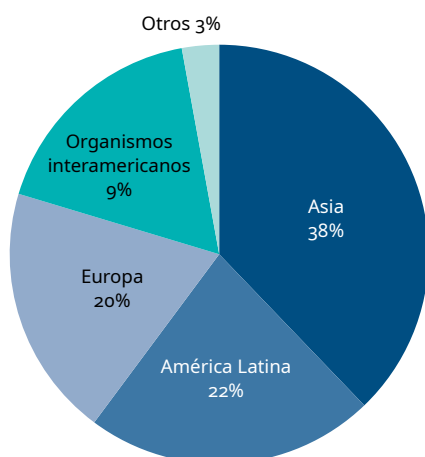
Por último, la Universidad CLAEH posee dos maestrías de políticas públicas específicas: la Maestría en Política y Gestión de Salud y la Maestría en Política y Gestión de la Educación. El primero de estos programas recibe estudiantes titulados, fundamentalmente, en carreras médicas o científicas. Entre 2004 y 2020 se conformaron 7 generaciones que totalizaron 111 estudiantes, de los cuales solo 6 han egresado. En tanto que el segundo programa ha tenido 13 generaciones con un total de 195 estudiantes de los que han egresado 86 maestrandos entre 2004 y 2020.

Con respecto a la formación de recursos humanos especializados en políticas públicas o en temas de gobernabilidad en el exterior, las cifras no son fáciles de cuantificar y solo se puede llegar a algunas nociones generales y conclusiones parciales. Esto se debe a la falta de buenos registros que estén centralizados y a dificultades que escapan a las capacidades estatales actuales. Por ejemplo, cada día es más fácil que las personas interesadas en estudiar posgrados en el exterior se postulen a convocatorias abiertas sin necesidad de que ninguna institución local lo sepa. Esto hace dificultoso identificar la cantidad exacta de uruguayos estudiando posgrados en el exterior que aplicaron directamente sin que ninguna institución nacional haya participado como intermediaria o facilitadora.

Aun así, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) dispone de información valiosa para los intereses de esta investigación. De acuerdo con sus registros, entre 2016 y 2020 esta agencia recibió 2298 ofrecimientos de becas desde el exterior. A estas convocatorias se postularon 1473 personas y se adjudicaron 629 becas. Específicamente en asuntos de gobernabilidad, la AUCI recibió 349 ofrecimientos de becas. Un 38% (132) de estas provinieron de países asiáticos, un 22% (78) de países latinoamericanos, un 20% (68) de países europeos, un 17% (61) de diversos organismos interamericanos y el restante 3% (10) de otros lugares (gráfico 4.8).

Para las becas de estudios sobre asuntos de gobierno, la AUCI recibió un total de 144 postulaciones y 80 fueron efectivamente adjudicadas. No obstante, vale aclarar que solo una beca fue otorgada para estudios de posgrado, a la vez que las 79 restantes fueron para cursos de corta duración. Adicionalmente, por lo menos otras cinco personas que trabajaban para el Estado uruguayo fueron becadas para estudiar maestrías en políticas públicas pero a través de llamados abiertos a diversas áreas del conocimiento. De esta manera, dados los datos de que dispone AUCI, solo se puede establecer un mínimo de personas que han sido beneficiarias de becas de posgrado en asuntos de políticas públicas y gobierno, pero es posible que existan más becados especializándose en estos asuntos.

Gráfico 4.8. Origen de las becas para asuntos de gobernabilidad difundidas por AUCI, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de AUCI.

4.3. Los partidos políticos y la formación de recursos humanos

Es muy numerosa la literatura que califica a Uruguay como una democracia estable con sólidos partidos políticos como sus principales protagonistas (Buquet y Chasqueti, 2004; Lanzaro, 2012). Sin embargo, algunos estudios enfatizan que las políticas públicas suelen caracterizarse por ser resultado de una frágil relación entre la política y el saber técnico especializado (Garcé, 2017). Esto implica que quienes son designados para cargos de dirección política no necesariamente son expertos en los asuntos que deben dirigir y que las políticas públicas no siempre se han definido sobre la base de una fuerte evidencia académica o del conocimiento técnico acumulado. En este sentido, siete entrevistas anónimas con referentes de los cuatro principales partidos políticos uruguayos revelan un acuerdo parcial con el anterior argumento.³⁴

Por un lado, los entrevistados reconocen que los partidos, cuando acceden al Gobierno, necesitan personas leales y comprometidas con su agrupación para ubicarlas en puestos de decisión de políticas públicas. La entrevistada 6 observa que

los partidos buscan un «equilibrio entre militancia y sapiencia», aunque cree «que hay una cultura en Uruguay de premiar a la militancia con cargos». Asimismo, según palabras del entrevistado 5, los partidos buscan que las personas designadas para cargos de gobierno sean leales pero mínimamente idóneas para las funciones que el trabajo requiere. Así, «se trata de contemplar a las personas que integran la estructura política [del partido], [...] y, cuando eso no sucede, el que no es contemplado protesta y a veces se va». De hecho, esa tensión entre militantes y técnicos atraviesa a los partidos. El entrevistado 3, líder del Partido Nacional, señala que hay cargos para los que se designan personas por su formación, y eso genera «un problema entre las estructuras partidarias, porque son gente que no tiene una militancia».

Sin embargo, hay áreas de gobierno que se han profesionalizado notoriamente. En esta línea, el entrevistado 1 del Frente Amplio considera que hay áreas de gobierno que «requieren un alto nivel de tecnificación y especialización para poder acceder a cualquiera de los lugares relevantes de la toma de decisiones. Pienso, en particular, en el equipo económico», porque en OPP y en el Ministerio de Economía y Finanzas «hay gente muy formada». Esta opinión trasciende las fronteras partidarias. El entrevistado 4, exmilitante del Partido Nacional, agrega que el BCU es un ejemplo de «burocracia de calidad, donde hay directores que hacen la conducción política [...], pero que tiene unas capacidades gerenciales acumuladas muy relevantes, muy competitivas». De este modo, parece existir consenso en que «desde 1985 hasta el presente, [...] los economistas tomaron el control de los cargos clave en el gobierno de la economía» (Garcé, 2017, p. 29).

A la vista de las anteriores declaraciones, ¿hasta qué punto se valora el conocimiento técnico en los partidos uruguayos? La respuesta a esta interrogante es que todos los consultados reconocen sin ambages la importancia de contar con recursos humanos altamente calificados. Aun así, también indican que el conocimiento académico por sí solo no es suficiente para la política. Se necesitan habilidades que solo las otorgan la

militancia y la participación en la vida diaria de los partidos. En palabras de la entrevistada 6, «alguien con un perfil muy técnico y que puede ser un ratón de biblioteca con todas las credenciales académicas o profesionales [...] puede ser muy malo gestionando un ministerio. Entonces ahí hay un arte» de combinar idoneidad técnica con experiencia política.

En buena lógica, dos preguntas que surgen son si los militantes o los cuadros medios de los partidos uruguayos son conscientes de la importancia de formarse en políticas públicas o asuntos de gobierno, y si los partidos han tomado medidas o debatido sobre la formación de sus integrantes. Con respecto a la primera pregunta, todos los consultados sostienen que cada vez es más relevante la formación académica de alto nivel y que, sobre todo, las nuevas generaciones son las más conscientes de ello. En cuanto a la segunda pregunta, las respuestas están muy vinculadas al tamaño y a los recursos de cada agrupación. Por lo tanto, los esfuerzos más reseñables provienen de las capacitaciones que el Centro de Estudios del Partido Nacional hizo para sus militantes en el interior del país o del trabajo realizado por la Fundación Líber Seregni del Frente Amplio que lleva adelante cursos de formación a su estructura militante. A modo de ejemplo, el entrevistado 2 explicó que «en este momento se está realizando un curso *online* [...] que tiene casi 1000 inscriptos» y que apunta a dar conocimientos generales de economía, derecho, historia y ciencia política que sirvan al quehacer de las políticas públicas.

Si bien experiencias como las mencionadas son muy valiosas y los entrevistados observan que existe gran avidez entre sus militantes y cuadros medios —fundamentalmente entre las nuevas generaciones— por perfeccionarse en asuntos de gobierno y políticas públicas, los partidos no han alcanzado convenios estables ni financiado estudios de posgrado que permitan que sus miembros se capaciten en instituciones de alto nivel internacional. Sin dudas, la principal razón para que eso no se logre parece ser la falta de fondos económicos que permitan invertir sostenidamente en la preparación de sus recursos humanos. De este modo, aunque los partidos a veces

reciban ofrecimientos de becas desde el exterior, la formación a nivel de posgrado en asuntos de gobierno ha quedado más bien librada a las capacidades y posibilidades de cada individuo.

En gran medida, esto afecta la calidad de los recursos humanos dentro de los partidos. De acuerdo con el entrevistado 1, el Frente Amplio, al ser un partido muy grande, posee sectores cuya estructura tiene formación universitaria de alto nivel; mientras que otros sectores tienen una base social mucho más popular, con menos cantidad de gente formada técnicamente. De igual modo, los entrevistados de los partidos tradicionales sostienen que sus partidos tienen mucha gente formada en derecho pero, como contrapartida, adolecen de especialistas en políticas públicas, trabajadores sociales o sociólogos. El entrevistado 5 piensa que su partido tendría «que manejar la Encuesta Continua de Hogares con la misma frecuencia con la que manejamos la Constitución». Eso haría que los debates no estuvieran tan centrados en una perspectiva jurídica y se pondría el foco en asuntos o problemas más prácticos que afectan a la población.

Específicamente sobre el Estado y la burocracia pública uruguaya, algunas investigaciones exponen que durante el siglo xx los partidos tradicionales desarrollaron un sistema de coparticipación que permeó a toda la Administración pública, estableciendo el acceso a cargos mediante un sistema de cuotas partidarias. Este sistema se atenuó tras la recuperación democrática en 1985, pero los niveles más altos de la carrera administrativa mantienen la lógica de designación política directa, siguiendo los equilibrios de las fuerzas políticas en el poder. Naturalmente, eso hace que quienes ocupan cargos de formulación de políticas públicas no necesariamente posean formación ni competencias técnicas de alto nivel (Ramos y Scrollini, 2018, p. 10).

Los entrevistados, en general, nuevamente muestran un acuerdo parcial con ese argumento, ya que el desarrollo y la profesionalización del Estado han sido dispares. Por un lado, todos los consultados destacan la tecnificación en el área económica y muy especialmente del desarrollo de la burocracia.

cia del BCU como un ejemplo dentro del Estado. En opinión del entrevistado 1, eso está estrechamente relacionado con la fuerte inversión que el propio banco viene realizando desde hace años para generar especialistas en asuntos de su interés. Esa realidad no existe en otras áreas del Estado y ello provoca que el país tenga escasa masa crítica en algunas políticas públicas, como puede ser, según su criterio, la regulación del sistema de salud. En paralelo, el entrevistado 4 pone el acento en el mal diseño de algunas instituciones públicas. Desde su óptica, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene una institucionalidad muy débil ya que «no se creó una burocracia estable de calidad», debido a que fue construido sobre la base del clientelismo político y precarización.

De esta manera, resulta pertinente preguntarse si los partidos han propuesto o debatido ideas para profesionalizar no solo a sus militantes, sino también a los recursos humanos del Estado. En este caso todos los entrevistados reconocen la importancia capital que supondría crear programas de estudio que profesionalicen la burocracia pública y que formen a los cuadros medios de los partidos; no obstante, exponen algunos matices entre sí, revelando falta de consensos respecto a cómo deberían diseñarse o qué modelos tomar como ejemplos que puedan ser aplicados en nuestro país.

En primer lugar, el entrevistado 7 refiere que los distintos gobiernos democráticos han desarrollado programas de formación de burócratas «pero sin continuidad, no sistémicos», lo que ha llevado a que no haya una institucionalidad dedicada a este propósito. Es «todo un hacer y deshacer constante» porque «hay un sentido común de formar a la burocracia pública», pero no hay programas de largo aliento que estén blindados contra las coyunturas específicas de cada gobierno. En consecuencia, con el inicio de cada nuevo mandato se suele eliminar mucho de lo realizado anteriormente y se impide el desarrollo de una memoria institucional.

Los entrevistados 3 y 4, en tanto, admiten que en el interior del Partido Nacional se ha debatido mucho sobre la necesidad de formar, en especial,

a la militancia en asuntos de políticas públicas. De hecho, el entrevistado 3 se encuentra trabajando en la creación de una escuela de gobierno que incluya a todos los partidos políticos, porque se opone a las *experiencias endogámicas*, en el sentido de que es más enriquecedora una institución en la que participen personas de todo el espectro ideológico que las escuelas o fundaciones donde todos pertenecen a un mismo partido. Más aún, piensa que dicha escuela debería dirigirse «a funcionarios de todo tipo» y no solo a quienes ocupan cargos políticos. No obstante, el entrevistado 4, a pesar de reconocer que se ha debatido sobre la formación de la base y de los cuadros medios del partido, cuenta que los partidos uruguayos «no tienen capacidad de becar gente, llevarla al exterior y montar centros de estudios rentados», y eso hace que no se hayan creado cuadros técnicos sofisticados en diversas áreas de las políticas públicas.

Por el lado del Partido Colorado, segundo socio de la actual Coalición Multicolor encabezada por el nacionalismo, el entrevistado 5 relata que durante la primera presidencia de Julio María Sanguinetti hubo un programa de formación de burócratas, pero con el paso del tiempo «se desdibujó ese anhelo de reforma del Estado». De modo que reconoce que hay que reducir los cargos de confianza y respetar más la carrera administrativa, porque «ni siquiera el Parlamento tiene un cuerpo de asesoramiento técnico de primera calidad». Sin embargo, construirlo requeriría destinar recursos y actualmente se está desarrollando un programa de gobierno que procura reducir el gasto público. La entrevistada 6, a su vez, entiende como algo muy necesario la creación de programas de alta formación para militantes y recursos humanos del Estado, pero advierte que «somos un país chico, en vías de desarrollo, con recursos finitos», por lo que «primero habría que sincerar qué estamos financiando desde el Estado, para luego ser más eficientes a la hora de decidir a quién becamos y qué hacemos». Así, concluye que le «encantaría impulsar algo en esa línea, pero antes me encantaría reducir el costo del Estado».

Finalmente, ambos entrevistados del Frente Amplio piensan que el Estado debería desarrollar

programas de posgrado más potentes que los existentes en la actualidad. Al entrevistado 1 no le consta que en su partido se haya discutido o propuesto dedicar fondos para que sus cuadros medios o técnicos realicen estudios de alto nivel, como posgrados universitarios. No obstante, en cuanto a la burocracia pública, argumenta que Uruguay haría bien en generar un programa que envíe personas a especializarse en el exterior, no solo porque mejoraría sus capacidades, sino porque los integraría en los debates técnicos más actuales y relevantes.

En cuanto a experiencias que los partidos y el Estado uruguayo podrían adoptar o imitar para perfeccionar a sus recursos humanos, las opiniones varían. Algunos admiten no conocer casos como para citar. El entrevistado 4 y la entrevistada 6, por su parte, aducen que un excelente ejemplo a seguir es Chile. El primero arguye que «Chile generó un *stock* de profesionales universitarios enorme [...] que elevaron [la calidad] de la burocracia». Así, Uruguay, con una menor espalda presupuestaria, periódicamente podría otorgar algunas becas en áreas estratégicas. La entrevistada 6, aceptando que no conoce el caso chileno en profundidad, indica que ese país «tiene un sistema de becas de maestrías en el exterior que funciona bien», por lo que podría inspirar medidas a tomar en nuestro país.

El entrevistado 3 cita otra experiencia: Alemania. «A mí el modelo alemán me gusta mucho. Me parece que asignarle recursos a las fundaciones de los partidos [...] les permite desarrollar una mayor capacitación». Asimismo, cree que en el país existe el clima adecuado para plantear proyectos de este tipo, pero no puede afirmar que haya voluntad política como para llevarlos adelante. Finalmente, desde filas frenteamplistas, el entrevistado 1 observa que un ejemplo que el Estado podría replicar para mejorar su burocracia es la propia experiencia del BCU otorgando becas de posgrado a sus funcionarios para que se formen en el exterior y retornen al país con su puesto de trabajo asegurado. Por último, el entrevistado 2 no sabría señalar un modelo a imitar por Uruguay, aunque cita la experiencia brasileña de la Fundación

AmBev, la cual genera «formación en altos cargos de gestión públicos» a través de convenios con universidades extranjeras de primera línea.

Adicionalmente, la creación en 2008 de la Escuela de Gobierno mediante un convenio entre el Parlamento y la Fundación Manuel Giménez Abad supuso un esfuerzo conjunto de los principales partidos uruguayos por generar una institución que forme ciudadanos jóvenes en asuntos de gestión pública y toma de decisiones a través de la organización de cursos magistrales a cargo de técnicos uruguayos y españoles. El convenio estableció que los postulantes a ingresar en la Escuela deben contar con el patrocinio de al menos un legislador y tener un perfil curricular que acredite que sean personas que en el corto o mediano plazo puedan estar asumiendo responsabilidades en la Administración pública (Fundación Manuel Giménez Abad, s.f.).

4.4. Conclusiones

El primer aspecto a señalar es que la información sobre becas y becados uruguayos no está centralizada, lo que dificulta la recolección de datos, su procesamiento y la realización de estadísticas precisas que permitan conocer a fondo los recursos humanos especializados en políticas públicas y asuntos de gobernabilidad en general, a los que el Estado y los gobiernos pudieran echar mano en caso de necesidad. Del mismo modo, la ausencia de datos precisos dificulta la elaboración de programas de becas orientados a formar nuevos recursos humanos en áreas estratégicas que el país necesite.

En segundo lugar, se percibe una importante demanda de estudios de posgrados de políticas públicas en universidades locales y hay una gran cantidad de inscriptos en cursos sobre asuntos de gobierno realizados por los partidos políticos. Esto demuestra una significativa avidez por formarse técnicamente en áreas de trabajo valiosas para el Estado y los partidos políticos. Sin embargo, más allá de algunas experiencias dispares o aisladas —como la del BCU—, hasta el momento

no se ha creado ningún programa estable de formación de burócratas o militantes políticos de alto nivel académico.

La tercera conclusión refiere a que el Estado y los partidos políticos tienen áreas con masa crítica y muchas personas altamente calificadas, a la vez que casi no poseen especialistas en otras. En ese marco, todos los entrevistados reconocieron que el área económica es la que cuenta con mejor nivel de formación, tanto entre los burócratas de carrera como entre los cuadros partidarios, porque sin sofisticación técnica es imposible gobernar la economía. En paralelo, es general la opinión de que el resto del Estado debe seguir profesionalizándose; e incluso se admite que a nivel subnacional esto es peor que a nivel nacional, dado que los gobiernos locales disponen de menos recursos de cualquier tipo que el gobierno nacional.

Por último, se observa que todos los referentes consultados, sea cual sea su filiación partidaria, consideran de suma importancia la tecnificación y capacitación de sus militantes y de la burocracia pública de carrera para desarrollar mejores políticas públicas. No obstante, algunos dejan entrever que el discurso de que hay que invertir en formación es aceptable decirlo y está bien visto, pero dudan de que haya una voluntad política sólida para efectivamente llevar adelante políticas que destinen recursos humanos y económicos a capacitar gente en instituciones de alto nivel académico, ya sea en Uruguay como en el exterior.

5. Restricciones y oportunidades en el Estado uruguayo

5.1. Estado, desarrollo y políticas públicas

En términos contemporáneos, el *desarrollo humano* puede ser entendido como aquel proceso orientado a la expansión de las libertades reales de que gozan las personas para llevar a cabo la vida que consideran valiosa (Sen, 2000). En este sentido, la consecución del desarrollo en un país depende de muchos factores (individuales y colectivos), que influyen en la forma que asume este proceso en los diferentes contextos históricos a que se haga referencia. Un aspecto relevante de este proceso es el rol que tienen los diferentes esquemas estatales en línea con los procesos de desarrollo humano de sus naciones.

El *Estado*, entendido como el conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y coordinadas por una autoridad ejecutiva (Skocpol, 1984), posee un conjunto de funciones que influyen en los procesos de desarrollo de diferentes maneras. Como señalan diferentes organismos internacionales (World Bank, 1997; CEPAL, 2014), las funciones de un Estado moderno pueden clasificarse en tres categorías: i) mínimas (seguridad externa e interna, derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, salud pública); ii) intermedias (educación pública, conservación del medioambiente, regulación de servicios esenciales, seguros y pensiones, regulación financiera); y iii) activas (coordinación y promoción de la activi-

dad privada por medio del fomento de actividades económicas claves).

Las áreas de intervención representan diferentes aspectos de un proceso multidimensional como lo es el desarrollo humano. De este modo, tanto los Estados como los gobiernos poseen un conjunto de herramientas de intervención que influyen directa o indirectamente en los procesos de esta índole. Como señala la literatura especializada en esta temática (Mazzucato, 2018; Dincecco, 2017; Acemoglu, García y Robinson, 2015; Evans y Rauch, 1999; Chudnovsky et al., 2018), la intervención pública se basa en la elaboración de un conjunto de políticas públicas y, a su vez, la eficacia y eficiencia de estas depende en gran medida de las capacidades y cualidades de las figuras estatales.

Una definición útil de *capacidad estatal* es aquella que la entiende como la aptitud de los entes estatales de alcanzar los fines que estos se trazan. Es posible identificar diferentes aspectos que integran la capacidad estatal, dimensiones que influyen en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas orientadas al bienestar social de su población. Estas pueden ser: i) la capacidad organizacional: la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos e infraestructura con que cuenta; ii) la capacidad presupuestaria: los montos y la organización de los recursos; iii) la capacidad del servicio civil: sus características técnicas, formación e idoneidad; iv) la capacidad de alcance: la cualidad de llegar al

Tabla 5.1. Ingresos y gastos públicos totales como porcentaje del PIB en América Latina, 2015 y 2017

País	Ingresos totales		Gastos totales	
	2015	2017	2015	2017
Argentina	20,40	18,30	24,00	24,30
Bolivia	36,10	29,30	40,60	34,30
Brasil	20,80	21,10	29,90	28,80
Chile	21,00	20,97	23,20	23,72
Colombia	16,20	15,79	19,20	19,47
Ecuador	20,50	17,63	24,30	23,59
México	17,10	17,62	20,10	18,66
Paraguay	14,10	14,21	15,50	15,30
Uruguay	27,20	28,99	30,00	31,96
Promedio	21,49	20,43	25,20	24,46

Fuente: Elaboración propia basada en CEPALSTAT.

público objetivo en el territorio; y v) la capacidad política: la construcción de poder y reconocimiento de otras agencias de igual jerarquía dentro de la Administración pública.³⁵

Esta sección tiene como principal motivación destacar las restricciones y las oportunidades en el Estado uruguayo en relación con sus cualidades y capacidades, específicamente, con la capacidad del servicio civil en términos de formación e idoneidad. Los programas de becas para funcionarios públicos son una oportunidad para potenciar las cualidades del cuerpo burocrático y ser actores relevantes directa e indirectamente en la eficiencia y la eficacia del diseño e implementación de las políticas públicas.

5.2. La participación relativa del Estado: evidencia para Uruguay y América Latina

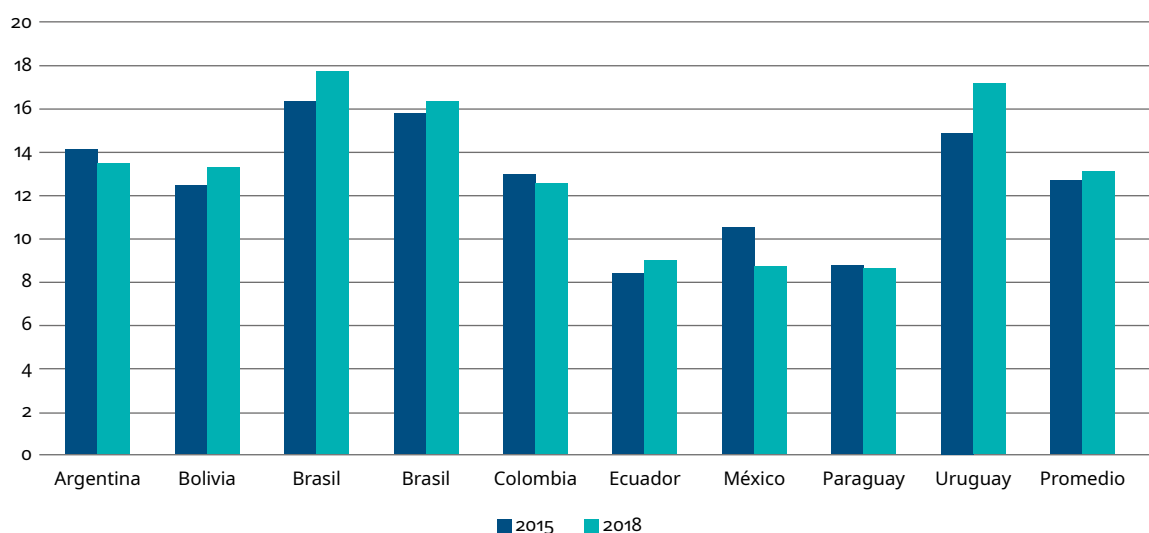
Una forma de comprender la relevancia en términos económicos y sociales de los Estados se encuentra en la cuantificación de las finanzas públicas en comparación con la principal variable macroeconómica, el producto bruto interno (PIB). Como se observa en la tabla 5.1, Uruguay es un país que presenta valores superiores a la media regional y es el segundo en términos de niveles de ingresos (29%) y gastos (32%) públicos en función del tamaño de su economía.

Otro aspecto destacado se encuentra en el gasto público social: Uruguay es uno de los países latinoamericanos que mayor cantidad de recursos destinan a actividades como la salud, la educación, la protección social, la vivienda, áreas sensibles para los procesos de desarrollo humano (gráfico 5.1). Con valores superiores al promedio regional (ocupa el segundo lugar en el *ranking*), el Estado uruguayo representa una herramienta central en la actividad económica y social del país.

Diferentes estudios y estadísticas señalan que Uruguay se encuentra en el grupo de los primeros países de América Latina en términos de funcionarios públicos per cápita y, además, en términos porcentuales con respecto a la población económicamente activa (Gasparini et al., 2015a y 2015b; CEPAL, 2014). Según datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil (2019), el Estado uruguayo registraba, al finalizar 2019, 301.454 vínculos laborales, datos que incluyen la Administración central y los entes autónomos, de los cuales 114.603 eran presupuestados (38%), 87.497 eran docentes (29%), 30.455 eran vínculos policiales (10%), 26.405 eran vínculos militares (9%), 23.537 tenían contratos permanentes o de función pública (8%), entre otras categorías.

Nota: 1) Escalafón A: profesionales universitarios con formación igual o superior a cuatro años. Escalafón B: técnicos profesionales con formación

Gráfico 5.1. Gasto público social como porcentaje del PIB en América Latina, 2015 y 2018



Fuente: Elaboración propia basada en CEPALSTAT.

Tabla 5.2. Evolución de vínculos laborales en el Estado uruguayo, 2011-2019

Año	Vínculos laborales	Escalafones A+ B ¹	% A+B
2011	264.078	26.056	9,86
2015	291.333	29.544	10,14
2019	301.454	33.688	11,17

Fuente: Elaboración propia basada en ONSC.

universitaria igual o superior a dos años (art. 172 y art. 174, Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos, ONSC, 2019).

De acuerdo con el mismo informe de la ONSC, otro aspecto destacado se encontraba en la distribución de los funcionarios públicos según la estructura escalafonaria. Un 80% de los 301.454 vínculos laborales se concentraban en los siguientes escalafones: i) 26% eran docentes de educación primaria y secundaria pública; ii) 13% personal administrativo; iii) 10% personal vinculado a la rama policial; iv) 9% personal militar; v) 9% profesionales; vi) 7% especialistas en diferentes áreas; vii) 4% docentes universitarios; y viii) 2% personal técnico.

Estos datos muestran la relevancia del Estado uruguayo en términos económicos, sociales y laborales, y que es una herramienta central para los

procesos de desarrollo humano. El desempeño efectivo de esta herramienta, su eficacia y eficiencia, depende de las características concretas de su estructura burocrática. Las becas de formación pueden potenciar la capacidad técnica de la burocracia estatal. Para maximizar su impacto, el programa de becas deberá tomar en cuenta tanto las restricciones como las oportunidades existentes en el Estado.

5.3. Restricciones institucionales para el caso uruguayo

Actores relevantes del escenario estatal en Uruguay³⁶ señalan que existe un conjunto de incentivos que influyen en la calificación, en la formación y en la permanencia del cuerpo burocrático de la Administración pública. En primer lugar, el Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públi-

cos (TOFUP), del año 2019, incluye dimensiones reglamentarias que influyen sobre estos aspectos, como el sistema de licencias y las reglamentaciones sobre las remuneraciones, que a su vez pueden mostrar variaciones entre la Administración central y los entes autónomos, pues estos cuentan con estructuras que pueden establecer otros mecanismos para la retención y formación de sus cuerpos de funcionarios.

En el primer caso, como se establece en libro IV del TOFUP, el derecho a licencias de los funcionarios públicos reconoce 21 tipos diferentes, que se relacionan con diferentes aspectos de la vida de los trabajadores. En el caso de la formación y los estudios, los principales derechos se describen en los capítulos XV y XVIII.

1. Capítulo XV. Licencia por estudios (arts. 590, 591 y 593). Se destaca que: i) el tiempo estipulado para la realización de pruebas o exámenes de los diferentes niveles educativos es de 20 días hábiles anuales (art. 590); ii) estos días solo se consideran si el funcionario cuenta con la acreditación pertinente (art. 591); y iii) los funcionarios profesionales tienen derecho a esta licencia si se encuentran realizando estudios de grado, posgrado, maestría o doctorado, incluyendo los trabajos de finalización de estos estudios (art. 593).
2. Capítulo XVIII. Licencia sin goce de sueldo (art. 596). Los funcionarios de carrera podrán acceder a ella con previa autorización y consentimiento del jerarca del organismo, por un periodo de hasta un año. La excepción para esta duración, vinculada con la realización de estudios de posgrado, se encuentra en la sección D. Allí se establece que el límite de un año no regirá para los funcionarios que deban residir en el extranjero por cumplimiento de cursos de posgrado, maestría, doctorado, realización de investigaciones sobre temas atinentes a su profesión o especialización y que serán de interés para el organismo, para un plazo que no podrá exceder de cuatro años.

En los dos capítulos mencionados se encuentran algunas de las restricciones legales para la formación de los funcionarios públicos. De estas se

destacan tres aspectos: la duración de la licencia ordinaria para la realización de estudios, la autorización del jerarca para las licencias que impliquen plazos superiores a los veinte días hábiles reglamentarios y, para el caso de la realización de estudios de posgrado, que estos se encuentren estrechamente vinculados con los objetivos del organismo que integra el funcionario. De este modo, debe existir cierta correlación entre los intereses del funcionario, el respaldo jerárquico de su postulación a regímenes especiales de licencias y, por último, que los programas de formación a los que acceda el funcionario presenten un vínculo explícito con los objetivos promovidos por el organismo en el que se desempeña.³⁷ Una gran parte de estos beneficios están contemplados para los trabajadores del escalafón técnico y profesional; aquellos funcionarios que se encuentren en procesos de formación de alta especialización y no estén incluidos en este escalafón tendrían restricciones para justificar las licencias especiales en sus casos.

Las remuneraciones son otro de los aspectos destacados como relevantes a la hora de la captación y permanencia de los funcionarios públicos. Tanto para el ingreso como para la permanencia de recursos humanos calificados, la Administración pública establece un conjunto de incentivos en retribuciones para la incorporación a la gestión pública. En el libro II «Régimen de escalafones, cargos, funciones y retribuciones» del TOFUP se encuentran las principales reglamentaciones al respecto. Los artículos 241 y 247, dentro del título IV «Retribuciones», capítulo I «Disposiciones generales», plantean el tope general de las remuneraciones en la Administración pública y las excepciones correspondientes.

El ingreso salarial mensual permanente por todo concepto del desempeño de sus funciones no superará el 60% de la retribución total, sujeta al montepío, del presidente de la República (cuyo valor total al 1.º de enero de 2019 era de \$ 323.189,89) (art. 241) (Contaduría General de la Nación, 2019). Existen 47 excepciones al tope salarial según los diferentes organismos, funciones y actividades involucradas en los cargos (art. 247). Entre estas excepciones se destacan diferentes aspectos, que abarcan pago de

compensaciones adicionales, remuneraciones para jerarcas y puestos de alta responsabilidad de nuevas unidades estatales como la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. Por otro lado, también se incluye el personal médico de alta especialización de las fuerzas armadas, personal de índole diplomática y, entre otros, personal vinculado a ministerios de la Administración central (Economía; Desarrollo Social; Interior; Ganadería, Agricultura y Pesca).

Si bien existen amplias excepciones al tope salarial estipulado en el TOFUP, es reconocido por diferentes actores que los salarios ofrecidos en el ámbito público son inferiores a los del ámbito privado para determinados puestos de trabajos. Algunos jerarcas destacan que en la estructura burocrática de los diferentes organismos existen empleados públicos en escalafones inferiores al de la calificación que poseen y, por lo tanto, perciben salarios inferiores a los que podrían acceder en el mercado privado desarrollando sus profesiones. Asimismo, también existen restricciones vinculadas al ascenso y el acceso a escalafones profesionales en los que se concentran los mejores salarios. De este modo, los incentivos en materia salarial pueden destacar una discrepancia entre la captación de los recursos humanos calificados y las condiciones materiales que permiten realizar este proceso.

Asimismo, se mencionan restricciones que operan una vez realizados los estudios de posgrado, en materia salarial y por la falta de cargos especializados en determinadas áreas estratégicas.

Otro de los aspectos que destacan los diferentes jerarcas es el de las características del ciclo político en la burocracia uruguaya. Sobre el tema existe abundante acumulación teórica y empírica internacional y nacional (Lanzaro, 2018; Peters, 1978; Ramos Larraburu, 2019; Ramos Larraburu y Milanese, 2017; Ramos Larraburu y Scrollini, 2018), que destaca el complejo vínculo entre el cuerpo burocrático y los gobiernos de turno, por medio de las designaciones de funcionarios de alta dirección y especialización, cargos de confianza

o de carácter político como mecanismos de respaldo político y contralor para la ejecución de las políticas públicas de los gobiernos. Estos trabajos también destacan algunas fricciones que pueden existir entre las designaciones de carácter clientelar, la calificación del cuerpo de funcionarios públicos y la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos.

En los diferentes niveles de la administración pública existen restricciones vinculadas con la duración de los cargos que ocupan los funcionarios públicos. En algunos casos, estas restricciones corresponden a cargos de confianza que finalizan con la administración del gobierno de turno y, por lo tanto, la inversión en formación de estos recursos humanos es destacada como un impedimento para la realización de las funciones y tareas para las que fueron contratados, teniendo en cuenta el horizonte de corto y mediano plazo de los cargos. En el libro II «Régimen de escalafones, cargos, funciones y retribuciones», título II «Cargos», capítulo II «Cargos de particular confianza y políticos», artículos 194 y 195, se reconoce un total de 164 cargos de particular confianza y 31 cargos políticos, respectivamente, distribuidos en las distintas unidades de la Administración central.

En el caso de los funcionarios de carrera, existen tensiones vinculadas con la cultura organizacional de los organismos a los que estos pertenecen. Muchas veces, el otorgamiento de licencia a funcionarios que cumplen tareas y funciones destacadas se convierte en un impedimento para el propio funcionamiento del organismo. Por otro lado, también existen restricciones vinculadas a la movilidad de estos funcionarios una vez realizados sus estudios y perfeccionamiento de sus aptitudes. Si bien existe la herramienta del pase en comisión, esta requiere de un respaldo político institucional relevante. En algunos casos, el acceso y el otorgamiento de licencias especiales para la realización de estudios son visualizados como una amenaza a las capacidades de los organismos a los que pertenecen, teniendo en cuenta que la permanencia posterior de los funcionarios beneficiarios tiende a ser baja.

5.4. Oportunidades y herramientas estatales para la formación

En el marco del Estado uruguayo existe un conjunto de herramientas orientadas a la capacitación y la formación de los funcionarios públicos. En una primera instancia, es posible organizar estas herramientas de acuerdo con si son programas orientadas a la formación de los funcionarios públicos.

En el primer caso, en los distintos organismos, tanto en el marco de Administración Central como en los Entes Autónomos, existen unidades de capacitación que integran la figura estatal. Como señalaba un estudio de la ONSC (2011), 46 organismos (aproximadamente el 25% de los organismos analizados) contaban con planes o programas de capacitación. En este sentido, se destaca especialmente el rol desempeñado por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), el ente público encargado de crear, gestionar, administrar e impartir cursos de capacitación para los funcionarios públicos de la Administración central y, en algunos casos, para entes autónomos que establecen convenios con la entidad.

La ENAP es el organismo que articula e implementa la formación de los funcionarios públicos de la Administración en el país. Su principal objetivo consiste en promover, desarrollar y coordinar la formación permanente de los trabajadores del Estado. Sus atributos legales se establecen en el artículo 4 de la ley 15757 del 15.7.1985 y en el decreto 429/008 del 9.9.2008, que establecen las obligaciones de la ONSC; estas incluyen: establecer los planes y programas de formación y capacitación de los funcionarios públicos, instrumentar los cursos, realizar el diagnóstico de necesidades y promover la demanda, así como desarrollar, implementar y coordinar el Sistema Nacional e Integral de Formación y Capacitación de los funcionarios del Estado.

El Sistema Nacional e Integral de Formación y Capacitación de los Funcionarios del Estado tenía como objetivo atender todas las necesidades de

formación en la carrera funcional, desde el preingreso al egreso. En tal sentido, las acciones de la ENAP se desarrollan en función de los siguientes ejes: i) capacitación introductoria a la Administración pública; ii) capacitación técnica y en políticas públicas; iii) capacitación específica para el desarrollo de los niveles operativos; iv) formación para cargos de conducción; y v) formación para el ascenso en la función pública.

De acuerdo con la memoria anual de la ONSC de 2019, la ENAP realizó 497 cursos de capacitación, con 12.809 horas de clases y 13.088 funcionarios capacitados durante un año, representando un incremento con respecto al 2017 de todos los ítems señalados. En la ENAP se encuentran los siguientes programas de formación y capacitación: i) Tecnicatura en Gestión Pública; ii) Programa de Dirección Media; iii) Programa de Habilidades Directivas para Mandos Medios; iv) Diploma en Gestión Humana, además de muchos programas de formación específicos para los diferentes organismos públicos, que se brindan en colaboración con otras organizaciones públicas y privadas.

Un antecedente vinculado con la formación y especialización de los funcionarios públicos se encuentra en la creación de la Maestría de Políticas y Gestión Pública, según lo establecido en el artículo 35 de la ley 18172 del 31 de agosto de 2007, en el marco del proyecto de transformación estatal, y la creación de cargos para la alta conducción orientados a los egresados de esta oferta educativa contemplada en el marco de la Universidad de la República con la colaboración de la ENAP.

Si bien existe un número relevante de cursos y ofertas educativas en el marco de la ENAP, como algunos de sus jerarcas señalan, no existen hasta el momento programas de becas orientados a funcionarios públicos en este sentido. Al igual que se señaló respecto a las restricciones institucionales, el proceso de formación y capacitación se encuentra condicionado por la disponibilidad y el interés del propio funcionario a la hora de llevar a cabo estos procesos, y para ellos son determinantes la disposición de licencias por estudios y la autorización de los jerarcas de sus diferentes unidades.

6. La dimensión financiera

El éxito de las políticas públicas está determinado por diversos factores; entre ellos, naturalmente, por la restricción presupuestaria. Tanto en el ámbito internacional, regional como local existen distintas experiencias que pueden ser utilizadas como marco de referencia. En esta sección, el foco está puesto en la dimensión presupuestaria de las diferentes experiencias de becas. Hablar de presupuesto implica presentar una aproximación a los costos asociados y a los mecanismos de financiamiento.

Una aproximación a los costos asociados puede derivar en diferentes modelos de financiación, con distintas etapas de implementación que incluyan diferentes mecanismos de evaluación. En los apartados que siguen se abordan, en primer lugar, la estimación de los costos asociados a las becas; en segundo lugar, se destacan ejemplos de universidades extranjeras; en tercer lugar, se plantean algunos ejercicios y estimaciones de costo individual de las becas; en cuarto lugar, se establecen comparaciones del costo total del programa con otros casos; en quinto lugar, se incluyen reflexiones sobre las fuentes de financiamiento; en sexto lugar, se presentan modelos y formas de financiamiento y, por último, se realizan otras consideraciones.

6.1. Estimación de costos

Los costos vinculados a la realización de estudios en el exterior tienen diferentes dimensiones

asociadas e incluyen aspectos extracurriculares que deben tenerse en cuenta. En primer lugar, se puede distinguir entre costos de estudio y costos asociados al traslado y la manutención.

- En cuanto al estudio de la carrera:
 - Costos asociados a la inscripción (tasas universitarias, revalidación de títulos, trámites administrativos)
 - Matrícula de la universidad
 - Costo total de la carrera (incluye cursos)
 - Recursos de materiales y libros
 - Exámenes
- Gastos de estadía y viaje:
 - Alojamiento (habitación y gastos varios)
 - Alimentación
 - Viáticos
 - Pasajes
 - Visado y otra documentación
 - Seguro médico
 - Exámenes previos (inglés, capacidades GRE)

Las variables *tipo de carrera, destino de viaje y duración* (tiempo de estadía) serán las principales a tener en cuenta en las diferencias de costos. Asimismo, según el lugar de locación, también el costo de vida y alojamiento. Se puede obtener una aproximación a estos números con los datos de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) y luego cotejar con experiencias de países cercanos.

Varias universidades exigen para el ingreso la aprobación de exámenes internacionales de inglés como TOEFL, IELTS o Cambridge English,³⁸ que tienen un costo de entre 160 y 250 dólares. También requieren evaluaciones estandarizadas de conocimiento integral, como GRE o GMAT,³⁹ cuyo costo es de 200 dólares.

6.2. Ejemplos de universidades extranjeras

Se relevó información de referencia de universidades extranjeras que ofrecen maestrías en políticas públicas: London School of Economics (and Political Science) del Reino Unido, Sciences Po (School of Public Affairs) de Francia y Harvard Kennedy School de Estados Unidos. Luego, se comparó con información de otras universidades de los mismos países y, por último, con universidades de Alemania. La lista completa es la siguiente: University of Bristol, University of Glasgow (Reino Unido); Université Paris-Saclay (Francia); Berkeley (University of California, Estados Unidos); Universitat Erfurt (Willy Brandt Scholl of Public Policy), Hertie School y Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Alemania).⁴⁰

En las líneas que siguen se brinda información de costos de estudio y costos de vida proporcionada por las propias universidades (un resumen se encuentra en la tabla 6.1). El costo de vida es una simple referencia presupuestal ofrecida a los futuros alumnos. En general, se contempla el alojamiento en el campus universitario, aunque existen opciones en zonas aledañas con costos superiores en proporción a las comodidades.

En primer lugar, la London School of Economics and Political Science (LSE)⁴¹ ofrece la Maestría en Políticas Públicas, una de las carreras de referencia a nivel mundial. El costo de tarifa es de £ 33.800, unos USD 43.600.⁴² Tiene una duración de nueve meses *full-time*. El costo de vida se estima⁴³ en £ 1000 a £ 1300 por mes, incluyendo alojamiento, alimentación, viáticos, costos de estudio y otros. Esto significa unos USD 15.000 por la estadía total.

En Sciences Po se ofrece una maestría de excelencia, con duración de dos años y un costo de € 14.700 por año para los estudiantes de fuera de la zona euro. Supondría un costo total de USD 34.442. El alojamiento en campus tiene un costo mínimo de 350 a 450 euros mensuales.⁴⁴ En la ciudad de París, un alojamiento promedio cuesta unos 830 euros mensuales, incluidos agua y electricidad. La alimentación tiene un costo de 200 a 300 euros por mes; los gastos de entretenimiento, ocio y cultura, entre 50 y 150 euros por mes; el pase mensual de transporte vale 43 euros, aunque hay otras opciones como un abono anual de 300 euros. En caso de usar bicicleta, se deberán abonar 30 euros por año. El costo mensual suma entonces entre 643 y 1323 euros. A esto es necesario sumarle un costo de contribución al campus de 92 euros por año. La opción más económica tendría un costo de alrededor de 15.622 euros por los dos años.

En la Kennedy School of Government, en Harvard University, se brinda la Maestría en Políticas Públicas⁴⁵ con una duración de tres años. La calidad de la formación, así como la vanguardia de los temas y técnicas tratados son parte del prestigio de esta universidad. Los cursos tienen un costo de USD 51.432 por año (*academic year tuition*), los materiales del curso, USD 500, y las actividades, USD 200. Se estima un costo de USD 2.000 por año en libros. El costo de alojamiento y gastos personales (estimado a diez meses) asciende a USD 28.960. El seguro médico, unos USD 1.206. El precio por tres años rondaría en USD 252.894 (USD 84.298 por año). Un dato interesante es que el 29% de los estudiantes internacionales reciben en promedio una asistencia de USD 48.269 por año según el *brochure* de oferta académica.

Para el caso del Reino Unido se puede comparar la oferta de la LSE con otras dos opciones, en Bristol y en Glasgow. La University of Bristol ofrece maestrías y doctorados en políticas públicas. Las maestrías tienen un costo de USD 31.000 (£ 24.000), con una única modalidad para extranjeros, *full-time* con duración de un año.⁴⁶ En la University of Glasgow es posible cursar el programa Public Policy & Management, que tiene

un costo de USD 26.800 (£ 20.750). En este caso, la modalidad *full-time* también dura 12 meses.⁴⁷ Glasgow ofrece alojamiento desde USD 5736 a 10.326 (£ 4444 a 8000),⁴⁸ con diferentes niveles de comodidad. Desde la institución recomiendan a sus alumnos prever un costo de vida de USD 16.847 (£ 13.060) por año. Este se componen de USD 15.944 (£ 12.360) de alojamiento, comida y otros cargos, a lo que se suman USD 387 (£ 300) de viáticos y USD 516 (£ 400) de libros y materiales.⁴⁹

En Francia, además de Sciences Po de París, la Université Paris-Saclay ofrece cursos de maestría en ciencia política, alternativa comparable a una maestría en políticas públicas. En el primer curso los estudiantes se entrenan en política pública desde la teoría y trabajan tres áreas: acción pública local y nacional, acción pública internacional y comunicación política. Luego pueden realizar un segundo curso, especializado en áreas a elección. En Francia, las universidades públicas eran gratuitas y solamente se paga una matrícula anual de muy bajo costo, € 243, pero en 2018 comenzó una reforma que apunta a cobrar parte de los gastos a los estudiantes. Algunas universidades públicas ya están cobrando entre € 2000 y € 3000 adicionales a la matrícula; este no es el caso de Paris-Saclay pero puede ser modificado en los próximos años.⁵⁰ El costo de vida se calcula en € 800 por alojamiento, un mínimo de € 200 para alimentación, € 50 mensuales para viáticos.⁵¹ Además, existen costos de instalación y visas de entre € 70 y € 300.

La University of Berkeley ofrece una carrera de dos años con costos inferiores a Harvard. La matrícula es de USD 14.254 pero los estudiantes internacionales deben abonar USD 29.754 adicionales. Según información de Berkeley,⁵² el gasto en libros y materiales es de unos USD 870; alojamiento USD 17.220; alimentación USD 1644; viáticos USD 400; otros gastos personales USD 1876, seguro médico USD 3.286. El costo total por dos años ascendería a USD 69.304, a lo que deben sumarse gastos de visa, seguros de vida y pasajes, entre otros.

Alemania es un país que ofrece una puerta de oportunidad para el objetivo de esta investiga-

ción, pues allí existen maestrías dictadas en inglés y las universidades públicas son gratuitas; solo se cobran tasas administrativas de € 322 por semestre. La Johannes Gutenberg University of Mainz es un ejemplo: la Maestría en Economía Internacional y Políticas Públicas⁵³ (requiere grado de Economía) tiene una duración de cuatro semestres y su costo ascendería a € 1288. En cuanto a los costos de vida, el alojamiento en la universidad se estima en € 300 a 500 mensuales; la alimentación € 300; el seguro médico € 80; el transporte € 80. En total, junto a otros gastos, se estima un promedio de € 960 mensuales. Por tanto, el costo total de la maestría sería de € 24.328.⁵⁴ En la tabla 6.1 se adjunta además información detallada de otras dos universidades alemanas, para cotejar sus datos. La Willy Brandt School of Public Policy de la Universität Erfurt tiene un costo promedio de USD 38.000, similar a la Mainz University, que ronda los USD 30.000, mientras Hertie School duplica los costos de ambas, con un costo de USD 69.000.

En síntesis, la opción Harvard es la más costosa, pues supera los USD 250.000 pero pueden conseguirse ayudas de la institución por hasta USD 120.000. Puede decirse entonces que el monto promedio de las becas para maestrías en políticas públicas es de USD 50.000, con un intervalo entre USD 18.000 y USD 71.500. Este número coincide con el que se maneja en otros países.

6.3. Costo individual de las becas

Engberg et. al (2014) analizan programas de becas para once países, entre los cuales se encuentra China. Este país lanzó en 2003 el programa National Merit Scholarship que entrega 500 becas por año a estudiantes de doctorado en el extranjero. El programa es una ayuda para aquellos que autofinancian sus estudios; entrega un monto equivalente a USD 6700 por año y un grupo de estudiantes destacados reciben USD 11.100.⁵⁵ Por su parte, Indonesia entrega, mediante el programa DIKTI (Dirección General de Educación Superior), un promedio de USD 39.000 por año.⁵⁶ De forma similar, las becas Bolashak de Kasajistán financian todos los costos y en promedio llega a

Tabla 6.1 Costos de maestrías en políticas públicas en universidades de referencia, en dólares

País / Universidad	Reino Unido		Estados Unidos		Francia		Alemania		Johannes Gutenberg Universität Mainz
	Bristol	Glasgow	London School of Economics	Harvard	Berkeley	Sciences Po	Paris Saclay (a)	Universität Erfurt (Willy Brandt Scholl of Public Policy)	
Gastos de estudio									
Matrícula	***	***	***	***	14.254	***	569 ^a	1142	No cobra
Costo de la carrera (tuition fee)	30.960	26.767	43.602	154.296	29.754	34.398	7020	7488	40365
Libros y materiales		516		7500	870	***			
Duración de la carrera	1 año	1 año	9 meses, full-time	3 años	2 años	2 años	2 años	4 semestres	2 años
Exámenes o actividades				660					
Subtotal	30.960	27.283	43.602	162.456	44.878	34.398	7589	8630	40.365
Gastos de viaje y estadía									
Alojamiento (habitación y gastos varios)		8514			17.220	9828	10.670	12.636	12636
Alimentación		2786			1644	7020	7020		8424
Viáticos		619			400	702	702		2246
Otros gastos (ropa, lavandería, internet, entretenimiento)		4025			1876	1512		9828	
Subtotal	15.944	15.944	15.944	86.880	21.140	19.062	18.392	25.272	25.272
Visa y otra documentación	247	247	247	350	350	394	394	88	88
Seguro médico	387	387	387	3700	3286	***	***	2527	2527
Pasajes	1065	1080	1000	2000	1800	1200	1200	1509	1404
Total	48.603	44.942	61.180	255.386	71.454	55.054	27.575	38.026	69.656
									30.341

(a) Fuentes de la Université Paris-Saclay informaron que esta no tiene intenciones de cobrar adicionales para el año 2021, aunque algunas de sus carreras ya fueron reformadas y otras universidades públicas ya cobran adicionales.
Fuente: Elaboración propia basada en datos de las respectivas universidades. Precios en dólares estimados por toda la duración de la carrera.

Tabla 6.2. Montos de becas en otros países

País	Programa	Beca promedio (USD anuales)
China	National Merit Scholarship	6.700
Rusia	President's Mobility	26.700
	Global Education	50.000
México	Conacyt	25.500
	Fulbright-García Robles	28.000
Indonesia	DIKTI	39.000
Kazajistán	Bolashak	41.000
Arabia Saudita	King Abdullah	Full

Montos de becas actualizados a precios 2020 por IPC en dólares. La beca de China es una ayuda para estudiantes autofinanciados. Fuente: Engberg et al. (2014).

USD 41.000. El programa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México cubre todos los gastos de costo de vida por 24 meses para maestría y tarifas estudiantiles, por un total de USD 25.500 anuales. Las becas Fulbright-García Robles, en colaboración con Estados Unidos, entregan hasta USD 28.000 anuales. Las Becas Presidenciales de Movilidad de Rusia entregan hasta USD 26.700 por año; el monto se entrega directamente a la universidad anfitriona y no dependen del costo de vida del país receptor. El otro programa de Rusia es el Global Education Programme enfocado a ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) y a expertos en educación; cada becado recibe USD 50.000 por año. Arabia Saudita es otro de los países que ha apostado fuertemente a la movilidad internacional para estudios de maestría y doctorado, mediante el programa King Abdullah. Este cubre la totalidad de los costos y puede además costear cursos de inglés en caso de ser necesario. En la tabla 6.2 se muestran los montos de becas de cada programa.

En el caso de Uruguay, existen programas con montos de similar envergadura. La ANII financia la realización de maestrías en el exterior y tiene vínculos con distintas universidades. El fondo cubre un máximo de USD 40.000 por el total de la beca y hasta USD 60.000 en caso de doctorado. La ANII también financia maestrías y doctorados en Uruguay, en áreas estratégicas y de investigación fundamental.⁵⁷ Entregan un monto mensual de \$ 21.047 hasta un máximo de 24 meses, esto es, hasta USD 5800 anuales y USD 11.600 por dos años.⁵⁸

Se pagan viáticos diarios (alojamiento, traslados, alimentación, etc.) de USD 75 para Latinoamérica, USD 120 para Norteamérica y Europa, y USD 105 para el resto del mundo (ANII, 2020). Estos datos sirven de referencia, ya que un posgrado de diez meses tendría una financiación máxima de USD 36.000 solamente en viáticos.

La Comisión Académica de Posgrados (CAP) de la UdelaR otorga un máximo de USD 6000 por año para docentes propios que quieran realizar estudios de posgrado académicos en la región (CAP, 2020). Para el caso de maestrías en Uruguay entrega \$ 26.104 mensuales por hasta 24 meses, un total de USD 14.336; para becas de doctorado otorga \$ 42.756 mensuales por hasta 36 meses, que corresponden a USD 35.222 en total.

Es importante mencionar las opciones que surgen a través de cooperación internacional. La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional se encarga de gestionar muchas de estas becas. Mencionaremos aquellas para temáticas de gobernabilidad o políticas. La Iniciativa de Excelencia (IDEX) de la Universidad Grenoble Alpes ofrece becas de maestría para estudiantes que cursan fuera de Francia (Portal de Becas. AUCI, 2020). Ofrece la oportunidad de realizar una maestría o investigación en cuatro universidades⁵⁹ y cubre USD 8000 de un año académico. Como puede verse en las tablas 6.2 y 6.3, los montos de becas entregados van desde USD 6000 a USD 60.000 para el extranjero.

Tabla 6.3. Montos de becas en Uruguay

Institución	Tipo de beca	Tiempo	Monto	Monto total
ANII	Maestría nacional	Hasta 24 meses	\$ 21.047 por mes	USD 11.600
ANII	Doctorado nacional	Hasta 36 meses	\$ 26.568 por mes	USD 22.000
ANII	Posgrado exterior	Hasta 36 meses	Hasta USD 60.000 en total (USD 1666 por mes)	USD 60.000
CAP	Posgrados académicos en la región			USD 6000
CAP	Maestría nacional	Hasta 24 meses	\$ 26.104 por mes	USD 14.336
CAP	Doctorado nacional	Hasta 36 meses	\$ 42.756 por mes	USD 35.222
MEC	Carlos Quijano (maestría)	hasta 24 meses	Hasta \$ 120.000 en total	USD 2746
MEC	Carlos Quijano (doctorado)	Hasta 36 meses	Hasta \$ 120.000 en total	USD 2746

Fuente: ANII, CAP, MEC.

Estos números deben leerse según dos dimensiones. Primero, el costo total de la movilidad. El cálculo de presupuesto para movilidad tiene dos variables importantes: el costo de estudio y los costos de manutención. Los costos de estudio según la universidad elegida presentan las mayores diferencias, desde opciones de costo cero o muy bajo, como en el caso de Alemania, hasta de costos muy elevados en las universidades de alta categoría. Según el tipo de universidad y los gastos asociados, existen al menos tres niveles de costos (tabla 6.4).

Una segunda observación recae en el porcentaje de cobertura de las becas. Según la información relevada, las becas pueden ser: a) *full* o cubrir hasta un monto máximo; b) entregar un porcentaje del costo total del programa; o c) cubrir ítems del presupuesto.

Entonces, tomando en consideración estas dos dimensiones, podrían entregarse becas totales para los casos de costos totales bajos, y becas parciales y becas totales para los casos de costos medios y altos. En la tabla 6.5 se presenta un ejemplo posible de distribución de montos de becas según niveles de costo y porcentajes de cobertura. El porcentaje de beca parcial es de 50%. Por lo tanto, el monto total destinado a becas sería USD 475.000 por año y del programa en sí USD 500.000, con un margen para costos de administración. Estos po-

drían dividirse en costos laborales de USD 12.000, a razón de USD 1.000 por mes, y USD 13.000 para otros gastos; en el caso de asignarse a una organización como la ANII, esto ayudaría a reforzar el presupuesto de la institución.

En resumen:

- Beneficiarios del programa: 24 becados
- Monto total destinado a becas: USD 475.000
- Monto destinado a administración del programa: USD 25.000
- Presupuesto total del programa USD 500.000

6.4. Comparación del costo total del programa

Destinando solamente U\$S 500.000 por año, el gobierno uruguayo podría otorgar 24 becas de maestría en gobierno y políticas públicas (BMGyPP). En diez años, el programa alcanzaría a 240 becados y tendría un presupuesto total de cinco millones de dólares. En la tabla 6.6 se presenta una comparación con algunos planes (programas) ejecutados.

Para ampliar el análisis estimamos según un número x de becados a alcanzar. Suponemos un monto de beca promedio de aproximadamente USD 20.000,⁶⁰ que se obtiene dividiendo el presupuesto de becas sobre el número de becados

Tabla 6.4. Ordenación de los costos según el tipo de universidad de referencia

Tipo de costo	Intervalo	Ejemplo
Alto	Más de USD 50.000	Berkeley, Harvard, Hertie School, London School, Sciences Po
Medio	Entre USD 10.000 y USD 50.000	Brandt, Bristol, Glasgow, Mainz, Paris Saclay, Queen Mary
Bajo	Menos de USD 10.000	Locales

Tabla 6.5. Ejemplo de distribución de montos de becas de maestría en gobierno y políticas públicas

Tipo de costo	Costo estimado	Becas totales		Becas parciales*	
		Número	Monto	Número	Monto
Alto	60.000	1	60.000	3	90.000
Medio	30.000	5	150.000	5	75.000
Bajo	10.000	10	100.000		
Total		16	310.000	8	165.000

Nota: * Las becas parciales se calculan con un descuento de 50%.

alcanzados. De esta forma se obtiene una función de costos anual (1), donde x es el número de becados a alcanzar y una función de costo total (2) multiplicando el costo anual por n cantidad de años. El gráfico 6.1 indica el costo total del programa en diez años según diferentes números de becados alcanzados y manteniendo constantes los costos de administración.

$$C(X) = 20.000X + 25.000 \quad (1)$$

$$CT(X) = n * (20.000X + 25.000) \quad (2)$$

Este monto puede parecer demasiado elevado si no se contextualiza y se compara con otros programas. Para esto, acudimos también a experiencias de otros países con programas similares.

En Brasil, el programa Ciencia sin Fronteras se creó en 2011 por iniciativa de la presidenta Dilma Rousseff. Era un programa de movilidad académica enfocado a las áreas STEM, que buscaba la internacionalización de académicos, científicos y profesores a través de la movilidad al exterior, para estudios de maestría y doctorado en universidades de prestigio, doctorados *sándwich*, residencias de profesores extranjeros, entre otros. Inicialmente se destinó USD 1200 millones, aunque Sá y Grieco

(2015) afirman que tuvo una inversión de unos USD 2500 millones. Se pretendía entregar 101.000 becas en cinco años, de las cuales tres cuartas partes serían financiadas por el Gobierno y una cuarta parte por privados. La administración de este programa era llevada en conjunto entre el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (CNPq) y la Coordinación de la Formación del Personal de Nivel Superior (CAPES). El programa permaneció hasta 2016, cuando el gobierno de Michel Temer lo dio de baja alegando falta de resultados (Resumen Latinoamericano, 2017). Según Sá (2016), uno de los problemas del programa era una gran proporción de becas destinadas a estudiantes de pregrado para realizar un año en el extranjero. Muchos de los beneficiarios tuvieron dificultades con el idioma por no tener niveles básicos de inglés; a su vez, por falta de orientación académica, se enlistaron en cursos que no podían acreditar en sus universidades. El programa fue pensado por Presidencia sin una consultoría previa ni un diagnóstico de partida; de haberlo hecho, habría sido evidente la falta de niveles básicos de inglés en los estudiantes de grado, lo que hubiera llevado a solicitar determinados niveles de inglés previo o a enfocar los recursos en estudiantes de posgrado.

Tabla 6.6. Comparación de costos con otros programas

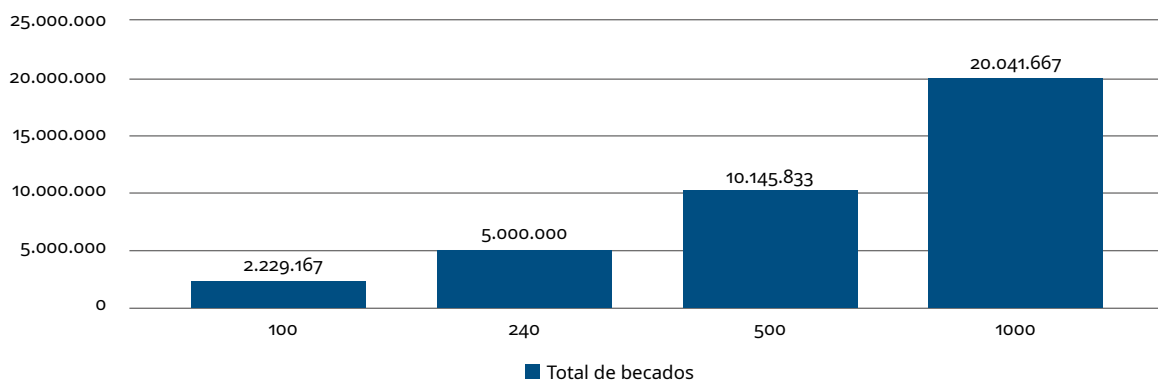
Plan o programa	Periodo	Monto total (millones de pesos)*	Monto total (millones de dólares)**
Plan Juntos	2011-2015	894	30,22
Plan Ibirapitá	2016-2020	1.400	47,33
Propuesta Candidatura Copa Mundial de Fútbol 2030	2016-2019	2,9	0,10
Pelota al Medio a la Esperanza	2016-2020	5	0,17
BMGYPP	5 años	-	5

* Monto a precios corrientes en millones de pesos.

** Monto a tipo de cambio de noviembre de 2015.

Fuente: Plan Juntos: Castelnoble (2014); Presupuesto Nacional 2015-2020; TC 29,6 promedio mensual noviembre 2015, según BEVSA.

Gráfico 6.1. Presupuesto total a diez años, según becados alcanzados, en dólares



Fuente: Elaboración propia.

En otros casos, Nueva Zelanda también realizó un plan de becas para estudiar en países de Asia con un costo de USD 6,43 millones en cinco años (Helms et al., 2015). En el mismo sentido, en Arabia Saudita, el programa del rey Abdullah para becas en el extranjero (KASP Scholarship Program) destinó desde 2005 a 2014 USD 56.000 millones y entregó 200.000 becas (Saudi Arabian Cultural Bureau, s. f.).

En Indonesia, el programa SPIRIT tuvo un presupuesto total asignado de USD 112,65 millones, ejecutados en siete años, de 2011 a 2017. Del total presupuestado, USD 7,9 millones se ejecutaron como soporte del programa (Banco Mundial 2017). Según Engberg et al. (2014) el programa tendría 2600 beneficiarios y financiaría 500 becas de posgrado en el exterior. Este programa fue financiado totalmente por préstamo del Banco

Mundial con el fin de generar reformas en las instituciones y combatir la corrupción en Indonesia.

Según Engberg et al. (2014), en Rusia, el programa President's Mobility Scholarship asigna USD 2,4 millones anuales y al 2013 había distribuido 2100 becas, y el Global Education Programme se comprometió a entregar 3000 becas y USD 140,6 millones en tres años. Asimismo, el gobierno de India gastó entre 2004 y 2011 aproximadamente USD 1,6 millones en el «Programa nacional de becas al extranjero para castas y tribus» y entregó 115 becas en total. Por último, el primer programa de becas de movilidad del gobierno de Vietnam se enfocó en enviar empleados del sector público a estudiar en el exterior. El programa fue ambicioso: entregó USD 66 millones⁶¹ en seis años y alcanzó a 1940 becados (Nguyen, 2006, p. 9).

Tabla 6.7. Apoyo público a hogares y otras entidades privadas como porcentaje del gasto público total en educación y PIB, para educación terciaria (2010)

País	Gasto público directo hacia instituciones	Apoyo público a entidades privadas de educación						Apoyo público a entidades privadas de educación como % del PIB
		Ayuda económica a estudiantes				Total		
		Becas y otras subvenciones a hogares (2)	Préstamos estudiantiles	Total (4)	Becas y otras ayudas a hogares atribuibles a instituciones educativas		Transferencias y pagos a otras entidades privadas	
Australia	65,9	12,2	21,9	34,2	0,7	0	34,1	0,39
Chile	59,6	15,5	20,3	35,8	15,2	4,6	40,4	0,36
Finlandia	84,8	14,9	0	14,9	No aplica	0,3	15,2	0,33
Francia	92,3	7,7	-	7,7	2,8	-	7,7	0,10
Israel	89,5	10,1	0,4	10,5	9,7	0	10,5	0,11
Italia	77,5	22,4	0	22,5	10,3	0	22,5	0,19
Corea	91,5	3,4	4,8	8,1	3,0	0,3	8,5	0,07
México	93,0	3,9	3,1	7,0	1,8	-	7,0	0,07
España	90,6	9,2	0,3	9,4	2,0	0	9,4	0,11
Suecia	75,5	9,6	14,9	24,5	-	-	24,5	0,50
Reino Unido	32,3	0,3	33,5	33,8	Incluido en (4)	33,9	67,7	0,69
Argentina	98,8	1,2	0	1,2	-	0,1	1,2	0,01
Brasil	92,4	3,9	2,7	6,6	Incluido en (2)	1,0	7,6	0,07

Fuente: Tomado de OECD (2013, p. 236).

6.5. Fuentes de financiamiento

Interesa examinar las fuentes de financiamiento frecuentes que se han utilizado en programas de becas. En Brasil, el programa Ciencia Sin Fronteras se asentó en una estructuración de financiamiento mixto que pretendía llegar a entregar 76.000 becas por el Gobierno y 25.000 becas mediante aportes de fondos privados. Al finalizar el programa, en 2015, no se había cubierto la totalidad de las becas y los fondos privados llegaron a cubrir solamente un 15% de las becas propuestas; en contraste, el Gobierno había entregado más del 65% (Engberg et al., 2014).

Indonesia es un caso excepcional, ya que el programa fue financiado por un préstamo del Banco Mundial. Tenía un objetivo en sí mismo: mejorar las instituciones en el país, abatir los niveles de corrupción, generar transparencia y eficacia en las políticas públicas.

Pero la mayoría de los programas son financiados con aporte fiscal directo, es decir, presupuesto del Gobierno sin especificar su fuente. Ejemplo de ello es el programa Bolashak de Kazajistán al que, según el decreto de su creación, «se asigna anualmente con cargo al presupuesto republicano e incluye todo tipo de gastos de educación, alojamiento, comidas, literatura educativa, seguro médico, viajes de Kazajistán al lugar de estudio y regreso, fondos para las necesidades personales de los académicos y otros gastos para el tiempo de su estudio en la institución educativa» (Ministerio de Justicia de la República de Kazajistán (s. f.).

Referirse a fuentes de financiamiento para estos programas remite a definir quién paga lo que se quiere hacer. Esta parte nunca es fácil de planificar y al final queda en manos del poder ejecutivo. Una opción es la de plantear una (re)asignación de recursos dentro del

presupuesto nacional, aunque estas operativas muchas veces llevan a casi una ingeniería presupuestaria y a tomar recursos sin asignación de todo lugar posible (cargos vacantes, asignaciones no ejecutadas o desfasadas temporalmente, partidas no entregadas, saldos, etc.). La buena administración y gestión de recursos de quienes están en cargos de dirección puede optimizar los fondos disponibles. No obstante, esta es una visión micro y muchas veces no asegura fondos hasta que ello no se establece en el presupuesto nacional.

La segunda opción es proponer mecanismos impositivos que financien este tipo de becas. Aparte de los impuestos típicos a las ganancias, rentas de personas físicas, patrimonio y valor agregado, se pueden distinguir algunos posibles:

- *Impuestos a egresados y solidaridad intergeneracional.* Uno de los mecanismos de financiación de la educación superior es a través de los aportes de aquellos egresados que ya están recibiendo retornos de la inversión educativa pasada; de esta manera, devuelven o comparten parte de los retornos a los nuevos estudiantes. El Fondo de Solidaridad en Uruguay cumple este cometido de solidaridad intergeneracional y de impuesto asignado (en parte) a financiar becas directamente. En el mismo sentido puede plantearse como alternativa un aporte de los altos directivos de empresas públicas, administración del gobierno y políticos en general para financiar becas en políticas públicas a los futuros líderes que se están formando.
- *Impuesto al consumo de productos.* Aquellos impuestos utilizados para desincentivar el consumo problemático de unos productos (tabaco, alcohol, bolsas de nylon, con alto contenido de azúcares, etc.), sirven para financiar otras actividades de índole social.
- *Aranceles.* Los aranceles tanto en exportaciones como en importaciones de determinados productos.
- *Multas y sanciones.* Algunas de estas pueden destinarse a este fin, de la misma forma que los fondos obtenidos por delitos de corrupción y lavado de dinero están predestinados

con fines específicos (por ejemplo, para el combate a las adicciones).

- *Descuentos impositivos.* Incentivar la realización de estudios de maestría en políticas públicas a través de descuentos importantes en los impuestos.

Estas medidas pueden a veces parecer *impopulares* y ser resistidas, pero aun así una pequeña contribución puede ser pagada por la elite política, altos funcionarios, directores de bancos, empresarios, etc., así como por impuestos a actividades de consumo no gravadas.

El programa Fulbright de Estados Unidos es financiado principalmente por una contribución anual del Congreso, a lo que se suman las contribuciones de los acuerdos binacionales, las donaciones de fondos privados y contribuciones de fondos académicos. En México, Fulbright-García Robles, administrado por COMEXUS, nació de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos, que aporta unos USD 4 millones anuales; una parte menor es financiada por empresas y fundaciones privadas (Engberg et al., 2014).

La cooperación internacional de programas como Fulbright y acuerdos binacionales es una de las fuentes de financiamiento a las que recurren los gobiernos, además de sus fondos públicos. A través de cooperación internacional se puede llegar a obtener cupos para BMGYPP y un ahorro importante. Por ello, la ANII podría incorporar por un periodo determinado a las políticas públicas a su lista de áreas prioritarias para entrega de becas y financiar parte o la totalidad de esas becas.

Los créditos universitarios son otra de las fuentes más utilizadas en los países desarrollados, pero no han tenido una maduración suficiente en América Latina. Según Barr (2005), los sistemas de financiamiento basados en préstamos deben tener tres características: tasas de matriculación variables y diferidas, préstamos supeditados a los ingresos y medidas activas para promover el ingreso.

Según Oddone (2004), los créditos universitarios disponibles en Uruguay solo eran otorgados por el Banco Santander y tenían una tasa de interés

elevada (Libor + premio + IVA), no cubrían la carrera completa y se debía presentar una garantía patrimonial de USD 50.000. Hasta 2004 nadie había utilizado ese instrumento, ya que indudablemente era perjudicial para el alumno. En este periodo, si bien el sistema financiero ha mejorado, queda mucho por hacer. En contraste, en otros países se entregan créditos con facilidades de pago, tasas de interés cero o igual a la inflación, periodos de gracia, montos de pago proporcionales al ingreso y posibilidades de aplazar pagos en caso de insolvencia previo acuerdo. Esto demuestra el escaso desarrollo del sistema financiero para la educación.

En el resto de América Latina existe el mismo problema. Según Gutiérrez Chavarría (2010), esto se debe principalmente a las economías inflacionarias y a primas de riesgo propias de nuestros países, por devaluación, riesgo de no pago, cambios institucionales, etc. El Estado debe ser garante en estos casos y promover otras opciones de créditos.

Así como el riesgo de no pago es el principal problema que encuentran los bancos para entregar créditos a universitarios, existe también información asimétrica entre el prestador y el prestatario. Según Oddone (2004) los bancos no utilizan toda la información disponible para mejorar sus opciones de créditos a los estudiantes, lo cual los lleva a tener una selección adversa hacia los mejores pagadores y tal vez no hacia aquellos que lo necesitan. Los prestatarios tampoco tienen toda la información disponible sobre financiamientos posibles ni sobre la continuidad de su carrera. Pero en el caso de las maestrías en políticas públicas es diferente, ya que hay más certeza de la concreción del curso y la posibilidad de pago. No obstante, el riesgo moral puede presentarse.

Otra de las alternativas de financiamiento son los títulos de deuda educativos. Los asignadores de créditos pueden securitizar los préstamos otorgados a través de emisión de títulos de deuda. De esta forma venden los títulos de deuda a terceros (como forma de ahorro) y adelantan la recepción del pago. Luego, los tenedores de títulos de deuda recibirán los montos de pago (amortizaciones) de

parte de los deudores, en este caso, los alumnos. En realidad, los montos son *transferidos* por un gestor que recibe los pagos y los administra; esta figura puede coincidir con el banco. Los bancos pueden tener más incentivos para entregar estos créditos si se habilitan las securitizaciones y los títulos de deuda para este tipo de operaciones. Las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) son demandantes de estos instrumentos y pueden ser partícipes del mecanismo. Del mismo modo, el Estado o la organización que envía el estudiante debe ser el garante.

El punto anterior abre la posibilidad de que fondos de ahorro nacionales financien el programa de BMGYPP, que se entreguen los créditos y se retroalimenten rápidamente con la emisión de títulos de deuda que serán comprados por AFAP o particulares.

En Uruguay, cuatro organizaciones pueden llevar adelante institucionalmente con éxito un programa de becas. El Fondo de Solidaridad⁶² tiene como cometido administrar fondos de becas y gestionar los recursos. La ANII cuenta con el bagaje de experiencia, conocimientos y contactos como para tomar a su cargo la organización del programa, reforzando previamente su presupuesto de costos operativos. A su vez, la Organización Nacional del Servicio Civil puede ser un nexo estratégico para alcanzar a los funcionarios públicos de forma eficiente, recibiendo sugerencias de cada organismo del sector público. Asimismo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto puede cumplir un rol de gestor del financiamiento.

Otra alternativa es el mecanismo de bonos, utilizados por ejemplo en el estado de Colorado, Estados Unidos. Consiste en que cada beneficiario reciba un monto determinado para costear los estudios a través de un bono y tiene la posibilidad de elegir una universidad; luego de elegirla, el estado envía el monto a la universidad y, si los costos superan el monto del bono, el alumno debe pagar la diferencia.

Una medida alternativa consiste en pedir una contribución por un cierto plazo a quienes retornan de una maestría en políticas públicas

en el exterior. En instituciones como el Banco Central del Uruguay (BCU) se da un aumento salarial importante a quienes tienen estudios de posgrado (\$ 10.000 por doctorado y \$ 5000 por maestría); en otras instituciones también les corresponde un aumento de grado en el escalafón. De ser así, puede solicitarse que por el plazo de un año entreguen parte de ese aumento. De esta forma puede crearse un fondo con destino a futuros becados. Un esquema similar es el del préstamo contingente al ingreso (ICL), por el cual el beneficiario va pagando el préstamo recibido y los intereses correspondientes se asignan a la universidad como proporción de sus ingresos futuros. Es interesante en este caso el mecanismo de ingreso mínimo, por el cual, si los ingresos bajan un determinado umbral, las obligaciones dejan de cobrarse hasta que vuelvan a superarlo (Doneschi et al., 2014).

En Uruguay, algunas instituciones optaron por financiar ellas mismas una parte del gasto, y el funcionario becado costea el resto con recursos propios u otras fuentes de financiamiento. Si no hay recursos disponibles, el funcionario usará sus ahorros o incurrirá en préstamos. Lo importante, según la teoría del capital, es que los beneficios futuros sean mayores a los costos.

Un caso interesante sucede en instituciones públicas como el Banco Central, que tiene una tradición muy fuerte de envío de funcionarios al extranjero a realizar estudios en áreas de interés para el banco. Además de pagarles lo atinente al estudio, se les sigue transfiriendo su salario por el tiempo que estén en el exterior, de forma que sustenten los gastos de mantenimiento. En reglamentaciones de organismos estos han solicitado la entrega de una garantía, por ejemplo una vivienda, para evitar así que el beneficiario no regrese y no cumpla con la institución. Si bien es una medida de buena gestión para las arcas públicas, genera desigualdades, debido a que solo se disponen a salir aquellos con suficiente disponibilidad económica. Además, no cumple con lo que asume la teoría del capital, ya que el riesgo asumido y el costo de salir supera ampliamente los beneficios futuros.

El no retorno es un tema clave. El costo de oportunidad entre viajar y quedarse siempre debe generar sus réditos en el futuro en la institución que envía. Las medidas como exigir X años de trabajo al retorno son buenas, pero deben acompañarse de un salario atractivo. En el programa DIKTI de Indonesia los premiados que no regresan están obligados a pagar una multa igual al costo total de la beca completa, por ejemplo. Es importante destacar que el financiamiento de maestrías en políticas públicas en universidades como Harvard puede ser un arma de doble filo, ya que quien obtenga un título de ese tipo tendrá ofertas laborales mucho más atractivas que la que le espera de regreso en Uruguay; por esto los reglamentos de cumplimiento son importantes. Un crédito con un banco internacional evitaría los riesgos de incumplimiento, ya que aunque el becado no retorne al país se vería obligado a pagar al banco en la mayoría de los países.

7. Conclusiones, recomendaciones y resultados esperados

7.1. Conclusiones

Casi todos los países tienen políticas de becas para facilitar que estudiantes universitarios accedan a posgrados (maestrías y doctorados) en universidades extranjeras. En general, estos programas tienden a limitar el rango de opciones que los estudiantes pueden escoger si desean optar por una beca. Las iniciativas gubernamentales apuntan a que sus becados se formen en universidades de excelencia o prestigio mundial, y para identificarlas usualmente recurren a los *rankings* internacionales que las ordenan, como el QS o The Times Higher Education.

Los programas de becas tienen escalas muy distintas. Algunos países becan a miles de estudiantes por año. La mayoría de los programas incluyen una cláusula de obligación de retornar al país de origen tras completar los estudios. En general, existen pocos mecanismos de apoyo a la reinserción laboral de los graduados en el exterior.

Las principales motivaciones de los programas son: impulsar el desarrollo nacional; facilitar la adquisición de habilidades humanas en sectores claves; generar condiciones para la reforma y mejora del desempeño de organizaciones; promover la integración de sus investigadores en redes internacionales; y promover la equidad social.

Aunque existen distintos tipos de becas, la mayoría de los países privilegian los programas de formación relacionados con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). De todos modos, existen algunas experiencias relevantes orientadas a la reforma del sector público que, mediante la formación exterior de sus cuadros técnico-profesionales, buscan la modernización de las organizaciones del Estado.

La experiencia comparada muestra muchas alternativas de financiamiento. En general, los gobiernos financian completamente el costo de las becas (entre 35.000 y 40.000 dólares) a través del presupuesto nacional, aunque a veces negocian con las universidades una reducción de costos o buscan mecanismos de financiación complementarios. La mayoría de los países recurren a una sola oficina administrativa, usualmente localizada en los ministerios de Educación, para manejar todos los programas de becas ofrecidos a nivel gubernamental.

Algunos programas son abiertos a la población en general. Otros se focalizan en funcionarios públicos o en el público universitario. Generalmente, los programas establecen algún tipo de requisito sobre manejo de idiomas extranjeros (usualmente inglés), así como límites de edad de los candidatos elegibles. Algunos programas contemplan criterios demográficos o de equidad.

Un programa especialmente interesante por sus objetivos y su impacto efectivo es, impulsado por el gobierno de Indonesia entre 2011 y 2017. SPIRIT estuvo dirigido a funcionarios claves de la Administración pública para que actuaran como dinamizadores del cambio institucional. Se financió con un préstamo del Banco Mundial por valor de USD 112 millones y otorgó cerca de 1300 becas para cursar estudios universitarios conducentes a una titulación de posgrado (maestría o doctorado). Una vez retornado, el becado debía trabajar en su unidad por el doble del tiempo financiado en el exterior, más un año adicional. La penalización por no cumplir este compromiso fue establecida en un valor equivalente al doble del costo de la beca otorgada.

La experiencia alemana es especialmente interesante a los efectos de la discusión planteada en esta investigación. A través de la agencia DAAD, que canaliza fondos públicos, las fundaciones políticas alemanas becan también militantes políticos. El proceso de selección de becados de las fundaciones políticas alemanas podría ser una referencia para los partidos políticos uruguayos a la hora de apuntar estándares exigentes de formación académica para militantes con perspectivas de proyección de liderazgo político.

América Latina muestra una diversidad de instrumentos de financiamiento público para promover la educación de nivel superior en el exterior. En todos los países relevados, el Estado otorga algún tipo de beca a sus ciudadanos, a través de agencias o ministerios de educación o desarrollo científico. Sin embargo, no suele haber coordinación entre las áreas del Estado que se fortalecerían con recursos humanos altamente especializados y las áreas financiadas. En general, los apoyos están orientados a carreras académicas, no se focalizan en determinadas áreas de conocimiento ni se conectan con las necesidades de la Administración pública. Los programas de becas no están diseñados específicamente para la formación de tomadores de decisiones.

La experiencia del Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal de México y la de las Becas de Magíster para

Funcionarios del Sector Público de Chile pueden considerarse una referencia sobre cómo superar esa descoordinación. Un desafío claro aparece en relación con programas como los mencionados: la necesidad de retener esos recursos calificados, en los cuales la entidad pública invirtió recursos y tiempo. Un riesgo importante detectado es de no acompañar estos programas de formación con otro tipo de incentivos como mejoras en el salario, adecuación de tareas o promoción de cargos. Sin una estructura que reconozca y valore el proceso de formación del funcionario, el costo puede no transformarse en una verdadera inversión.

Se percibe como necesaria —y en cierto sentido está ausente en la experiencia latinoamericana— la generación de programas que apunten a personas que muestren perfiles complementarios, con intereses académicos pero también con posibilidades reales de convertirse en tomadores de decisiones. Las experiencias de las escuelas de gobierno van en este sentido pero carecen del estatus académico que tienen las universidades. Una aproximación intermedia a este objetivo podría lograrse incluyendo requisitos que valoren la militancia partidaria o la participación política en los programas de becas ya existentes.

Uruguay no ha tenido un sistema integral o centralizado de becas. Sin embargo, durante el siglo xx nuestro país desarrolló una larga tradición de apoyo y financiamiento a estudiantes o investigadores mediante el mecanismo de la aprobación de leyes y decretos presidenciales. Durante las primeras décadas del siglo xx, la mayor parte de dichas leyes y decretos no eran de carácter permanente o general, sino que se redactaban con los nombres y apellidos de los beneficiarios. En 1930 entró en vigor una norma que creó un fondo de pensiones de estudio abierto a todas las áreas artísticas y científicas, eliminando la necesidad de que el Parlamento tramitara leyes de becas específicas para cada persona. No existe información sobre cuántas personas fueron beneficiadas por ese fondo.

El PEDECIBA es una de las experiencias más exitosas. Fue creado en 1986 para impulsar el desarrollo de las ciencias básicas en el ámbito nacional

mediante un convenio entre el Poder Ejecutivo y la Universidad de la República. Hasta la actualidad ha apoyado el desarrollo de programas de posgrado en biología, física, geociencias, informática, matemática y química. Sin embargo, este organismo no otorga *becas salariales* y centra su apoyo a los estudiantes en fondos para gastos de laboratorio y traslados. Más aún, fuentes del PEDECIBA indicaron que un programa de becas posdoctorales debió ser cortado por falta de recursos en 2020. A pesar, entonces, de sus limitaciones, los resultados son notorios y, de acuerdo con informes de esta institución, han permitido consolidar una base científica nacional de alto nivel académico que se refleja en el incremento sostenido de egresados de posgrados durante las últimas tres décadas.

Por su parte, la Beca Carlos Quijano fue creada por la ley 18046, del año 2006; es administrada por un consejo que funciona en la órbita del MEC y ha financiado estudios de posgrado en distintas áreas del conocimiento, aunque desde 2020 se concentrará en financiar posgrados de educación. Este programa abre sus inscripciones todos los años y tal vez una de sus características más sobresalientes sea la cuota destinada a estudiantes afrodescendientes. No obstante, los recursos económicos de que ha dispuesto son muy limitados y puede otorgar aproximadamente una decena de becas por año. De este modo, entre 2008 y 2020 más de 760 personas se han postulado, pero tan solo 131 se vieron beneficiadas y cursaron posgrados en una amplia gama de carreras, desde diplomaturas hasta doctorados. Este fondo benefició a 16 personas con becas para posgrados en políticas públicas o asuntos de gobierno; nueve de ellas estudiaron en Uruguay y siete en el exterior.

El caso más ambicioso y exitoso de una política de becas en el exterior dentro de la Administración pública es el del Banco Central del Uruguay. Iniciado tentativamente en la década del sesenta, fue corregido y aumentado a principios de los noventa, y ha alcanzado en total a medio centenar de funcionarios, la mayoría de los cuales retornó a trabajar al BCU. Este programa de becas ha tenido un impacto muy importante en el desarrollo de la capacidad técnica de la institución.

Fue decisiva, en este sentido, la sensible mejora de las retribuciones a sus funcionarios verificada a partir de principios de los años noventa. La política fue exitosa porque se realizaron reformas institucionales que permitieron que, a su regreso, los becados tuvieran oportunidades de carrera. La política de becas de esta institución tuvo un impacto positivo más amplio, que ha contribuido significativamente al incremento del estándar de calidad de la profesión económica en Uruguay.

La creación del Sistema Nacional de Becas (2007), en el marco de la ANII, constituye un punto de inflexión muy importante. Las becas ANII apuntan a fortalecer el sistema científico más que a formar *policymakers*. Sigue sin existir, por tanto, una política nacional orientada a incrementar significativamente los conocimientos y habilidades requeridos en la gestión pública. El desarrollo verificado en la última década de los posgrados en políticas públicas ofrecidos por el sistema universitario uruguayo (UDELAR, UCU, UCLAEH) ha contribuido, aunque parcialmente, a paliar este déficit en la formación de especialistas en gestión y políticas públicas.

7.2. Recomendaciones: hacia la creación de becas específicas en gobierno y políticas públicas, en el contexto de un sistema cabal de becas

La experiencia comparada, tanto del mundo como de la región, es concluyente. Las naciones, especialmente los países en desarrollo, buscan incrementar su potencial desarrollando sistemas de becas de posgrado en universidades de excelencia. Uruguay, a lo largo de su historia, ha impulsado diversas iniciativas para favorecer la formación de recursos humanos en el exterior. Desde 1985 en adelante se generaron programas importantes que han permitido el fortalecimiento de profesiones y disciplinas científicas. El PEDECIBA, en los años ochenta, y las becas ANII, treinta años más tarde, son hitos decisivos en este desarrollo institucional. Sin embargo, es posible seguir perfeccionando la política de becas. En particular, es necesario generar una política especialmente

dirigida a la formación de *policymakers*, que continúa siendo una gran carencia.

La literatura sobre administración y políticas públicas es muy clara: en todos lados, políticos y burócratas comparten las principales tareas del ciclo de las políticas públicas. Para calificar los procesos decisorios y mejorar la calidad de las políticas públicas es imprescindible incrementar el nivel de formación académica de ambos actores. La formación ofrecida por los programas de políticas públicas domésticos, siendo de gran valor, no es suficiente. Para dar un salto de calidad se precisa acudir a programas de excelencia. La experiencia comparada ofrece algunos ejemplos de formación académica de alto nivel para burocracias (como el SPIRIT de Indonesia). En cambio, existen muy pocos programas que apunten explícitamente a la formación académica de calidad de militantes políticos financiados por gobiernos (becas de emisión). Las experiencias de algunas fundaciones políticas como la KAS son, en este sentido, especialmente valiosas.

La experiencia internacional también demuestra la importancia de construir instituciones que permitan diseñar, implementar y evaluar la política de becas. En Uruguay esta tarea es especialmente relevante. Diversas instituciones ofrecen becas, en el Estado y en el sistema universitario. AUCI coordina las becas recibidas por el país, pero no hay ninguna institución que coordine los diversos esfuerzos. Al igual que en otras áreas, la información disponible es fragmentaria e insuficiente. Con una actuación más decidida en este campo, tanto la efectividad de los recursos invertidos como la propia legitimidad social de las iniciativas se verían potenciadas.

Nuestra propuesta: las becas de maestría «Cr. Enrique Iglesias»

Atendiendo a las consideraciones anteriores, recomendamos la creación de un programa de becas de maestría en gobierno y políticas públicas en universidades de excelencia del exterior. Proponemos que este programa lleve el nombre del contador Enrique Iglesias. A lo largo de su larga actividad pública, desde los distintos cargos que ocupó (Instituto de Economía, CIDE, BCU, CEPAL,

Cancillería, BID, SEGIB), Iglesias ha promovido sistemáticamente el desarrollo del conocimiento aplicado a las políticas.

Estas becas tendrán las características siguientes:

- *Duración.* Las becas podrán tener uno o dos años de duración.
- *Costo y financiamiento.* A pesar de las restricciones presupuestales que signan la actual coyuntura económica, Uruguay puede proponerse, como mínimo, financiar diez becas de maestría por año. Calculadas en USD 50.000 cada una, se necesitarían USD 500.000 por año. Este monto es equivalente, aproximadamente, al 0,000025% del presupuesto nacional,⁶³ o a la décima parte del presupuesto diario de ANEP.⁶⁴ Estas becas se financiarán con fondos públicos, aportes de privados en forma de donaciones y cooperación internacional coordinada entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación y Cultura.
- *Población objetivo.* Las becas «Cr. Enrique Iglesias» tendrán dos destinatarios: funcionarios públicos y militantes de partidos. El financiamiento disponible para el programa se dividirá en partes iguales para ambos tipos de destinatarios.
 - *Funcionarios públicos.* Toda institución del Estado (Administración central y organismos) podrá postular funcionarios. La propuesta deberá ir acompañada de una fundamentación en la que se explicita el vínculo entre la postulación y los objetivos y necesidades de la organización. La Oficina Nacional del Servicio Civil establecerá prioridades y participará en la decisión sobre las becas a otorgar. Una parte del costo de la beca deberá ser aportada por el organismo proponente.
 - *Militantes políticos.* Los partidos podrán proponer también nombres de militantes. Las personas propuestas deberán tener un compromiso político reconocido, avalado por su trayectoria previa en la organización. La mitad de las becas adjudicadas bajo este criterio deberán ser otorgadas para militantes del interior del país. Para definir prioridades sobre programas de

estudio y perfil de los becados, el Parlamento conformará una comisión multipartidaria que deberá elevar un informe anual al Senado.

- *Selección.* En todos los casos, además de la capacidad académica, se valorará especialmente la trayectoria de compromiso público del aspirante. La selección de becados tendrá en cuenta especialmente criterios de equidad.
- *Gobernanza del programa de becas.* Es preciso concretar innovaciones institucionales que permitan coordinar y racionalizar los distintos esfuerzos, centralizando información, decisión, seguimiento y evaluación, tanto de las becas recibidas por el país (cuya información maneja AUCI) como de las becas ofrecidas por instituciones nacionales. Por tanto, la situación exige la creación de una estructura organizacional, una comisión coordinadora, que coordine y ejecute, mediante una secretaría ejecutiva, el programa de becas. Esta comisión podría funcionar en el MEC o en la OPP, y debería estar integrada por representantes de distintas instituciones como MEC, ANII, ONSC, OPP, Fondo de Solidaridad y AUCI.
- *Procedimiento.* Dada la jerarquía y trascendencia de la innovación que se propone, y teniendo en cuenta que la instalación de un sistema de becas de estas características beneficiará a todos los partidos, parece razonable que esta iniciativa se concrete mediante la aprobación de una ley en el Parlamento. El Poder Ejecutivo podría tomar la iniciativa de redactar el anteproyecto para facilitar la discusión inicial, a los efectos de asegurar la viabilidad del nuevo programa de becas.

7.3. Resultados esperados

Hace tiempo que Uruguay logró construir una democracia plena. Sobre esta base, alcanzó otras metas de relieve en el terreno del desarrollo humano. Pero no son pocas ni sencillas las cuentas pendientes, especialmente cuando se compara con los países de la OCDE. No hay desarrollo sin políticas públicas de calidad. Y no hay políticas públicas de calidad sin *polycymakers* calificados. Desde luego, la calidad de las políticas públicas

depende de muchos factores, pero el grado de formación académica de políticos profesionales y funcionarios de carrera incide en ello significativamente. La experiencia local aporta evidencia en respaldo a esta aseveración. La calidad de la gestión de la economía uruguaya, y por ende sus resultados, mejoraron sensiblemente a medida que la ciencia económica uruguaya se volvió más sofisticada y que se incrementó la calificación del personal de gobierno.

La implementación de un Programa de Becas de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas en universidades de excelencia del exterior será una contribución de alto valor a la calificación de los recursos humanos relacionadas con la gestión pública. Desde luego, el impacto del programa dependerá de los recursos que se destinen, del acierto en la selección de las universidades de destino y de los becados. Pero, con una inversión modesta, de USD 500.000 por año, Uruguay podría enviar anualmente diez becados. Es poco si se lo compara con el tamaño del Estado uruguayo, o con los miles de becados enviados por otras naciones. Sin embargo, al cabo de una década, 50 militantes políticos y 50 altos funcionarios públicos habrán obtenido sus maestrías y podrán estar aportando al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en áreas de especial importancia para el país. Este programa de becas podría propiciar un salto cualitativo hacia la excelencia en la administración pública.

A veces, las propuestas de política pública elaboradas en el ámbito universitario son adoptadas rápidamente por el sistema político e instrumentadas sin mayores mediaciones ni modificaciones por los partidos políticos. En verdad, este documento no aspira a tanto. Pretende, sí, aportar insumos de valor para que los partidos puedan seguir profundizando en una discusión que ya existe respecto a la cantidad y calificación de los recursos humanos disponibles en las gestiones de gobierno. No cabe duda de que Uruguay precisa discutir más a fondo sobre este tema. El recorrido realizado por la bibliografía demuestra claramente que, en materia de política de becas orientadas a la formación de gobernantes profesionales, estamos rezagados respecto a la experiencia regional e internacional.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D., GARCÍA, C., y ROBINSON, J. (2015). State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409.
- ALTBACH, P., REISBERG, L. y RUMBLEY, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. UNESCO.
- ALTBACH, P., y KNIGHT, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11, 290-305.
- ANCIU. (2019). *Lineamientos para una política de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Aportes de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU)*. Recuperado de <https://anciu.org.uy/publicaciones/publicaciones-de-la-anciu/item/127-lineamientos-para-una-politica-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-cti-aportes-de-la-academia-nacional-de-ciencias-del-uruguay-anciu.html>
- ANID. (2020). Concurso adjudicado: Beca de Magíster para Funcionarios/as del Sector Público. Año Académico 2020. ANID. Recuperado de <https://www.anid.cl/concursos/concurso/?id=296>.
- ANII. (2020). *Guía para la presupuestación de viáticos de viajes para proyectos de I+D y becas*. Recuperado de <https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/viaticos-2020.pdf>
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CÁMARA DE DIPUTADOS (ASF). (2018). *Evaluación número 1572-Gb «Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal»*. Recuperado de https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2018_1572_a.pdf.
- BANCO MUNDIAL (2019, octubre 16). *Uruguay: panorama general*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>
- BANDA, A., DE BRUN, J., MORAES, J. A., y ODDONE, G. (coord.) (2018). *Una mirada institucional de la historia del Banco Central: 1967-2017*. Proyecto contratado por el Banco Central del Uruguay a la Universidad ORT-Uruguay, inédito.
- BARBER, W. J. (1995). Chile con Chicago: a review essay. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, 1941-1949.
- BARR, N. (2005). Financiar la educación Superior. *Finanzas y desarrollo*, 42(2), 34, Fondo Monetario Internacional-Banco Mundial.
- BERKMEN, P, y CHE, N. (2020). Uruguay's Secret to Success in Combating COVID-19. *Diálogo a fondo* [blog]. Recuperado de https://blog-dialogoa-fondo.imf.org/?page_id=13879
- BIGLAISER, G. (2010). The internationalization of ideas in Argentina's economics profession. En V. MONTECINOS y J. MARKOFF (ed.), *Economists in the Americas* (pp. 63-99). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- BRUGNONI, P., GARCÉ, A., y PORZECANSKI, R. (2020.) COVID-19 en Uruguay: Coyunturas y estructuras en un caso de éxito. En S. MARTÍ I PUIG y M. ALCÁNTARA SÁEZ (eds.), *Política y crisis en América Latina* (pp. 327-345). Madrid: Marcial Pons.

- BUKSTEIN, D., HERNÁNDEZ, E., MONTEIRO, L., PERALTA, M., REYES, C. y USHER, X. (2019). *Evaluación de becas 2008-2015*. Montevideo: Agencia Nacional de Innovación e Investigación. Disponible en <https://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/4/informes-de-evaluacion/>.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania). (2018). *Mehr als ein Stipendium Die Angebote der Begabtenförderungswerke für Studierende und Promovierende*. Recuperado de https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Mehr_als_ein_Stipendium.pdf
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania). (s.f.). *The gifted funding agencies*. Recuperado de <https://www.bmbf.de/de/die-begabtenfoerderungswerke-884.html>
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania). (s.f.). *The German Federal Training Assistance Act (BAföG) provides educational opportunities*. Recuperado de <https://www.bmbf.de/en/the-german-federal-training-assistance-act-bafog-provides-educational-opportunities-2010.html>
- BUQUET, D., y CHASQUETTI, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 221-247.
- CAPES. (2019). *Relatório de Gestão*. Recuperado de https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020_RELATORIO_GESTAO_PDF_F.pdf.
- CAPES. (s.f.). *História e missão*. Recuperado de <https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/institucional/historia-e-missao>.
- CEPAL. (2019). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CHUDNOVSKY, M. (2014). *Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de las capacidades estatales*. Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- CHUDNOVSKY, M. et al. (2018). Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y política pública*, 27(1), México.
- CHWIEROTH, J. (2015). Professional ties that bind: how normative orientations shape IMF conditionality. *Review of International Political Economy*, 22(4), 757-787.
- COMISIÓN ACADÉMICA DE POSGRADO (CAP). (2020). Becas. *Udelar*. Recuperado de <https://www.posgrados.udelar.edu.uy/becas.php>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONACYT. (s. f.). *Formación para la Administración Pública*. Recuperado de <https://www.conacyt.gob.mx/Formacion-para-la-administracion-publica.html>.
- CONICYT (2013). *Estudio de Formación y Desarrollo de Capital Humano. Informe Final*. Recuperado de https://www.CONICYT.cl/becasconicyt/files/2015/04/201410141003140.INF_FINAL_FORMACION_DSLLO_K_HUMANO.pdf
- CONICYT (s. f.). 25 años. *Becas de Doctorado CONICYT*. Recuperado de <https://www.CONICYT.cl/wp-content/uploads/2012/07/25-Anios-Becas-de-Doctorado-CONICYT.pdf>.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (2019). *Instructivo n.º 1/2019. Ref. Aumento salarial a partir del 1/1/2019. Decreto n.º 28/2019 del 14 de enero de 2019*. Montevideo: CGN.
- DAAD (s.f.). *DAAD Scholarships—an overview*. En línea <https://www.daad.de/en/study-and-research-in-germany/scholarships/daad-scholarships/>
- DAVYT, A. (2011). Apuntes para una historia de las instituciones rectoras en ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: 50 años de cambios y permanencias. En *ANII, Fondo Bicentenario "José Pedro Barrán": Políticas científicas, tecnológicas y de innovación en el Uruguay Contemporáneo (1911-2011)* (pp. 89-140). Montevideo: ANII-Fondo Bicentenario.
- DE SIERRA, G. (2005). Social sciences in Uruguay. *Social Science Information*, 44(2-3), 473-520. <https://doi.org/10.1177/0539018405053295>
- DE WIT, H. (2013). Internationalisation of higher education, an introduction on the why, how and what. En H. DE WIT (ed.), *An Introduction to Higher Education Internationalisation* (pp. 13-46). CHEI.
- Decreto Supremo N° 664. Ministerio de Educación. Santiago, Chile, 29 de diciembre de 2008.
- DIDOU AUPETIT, S. (2017). *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transi-*

- tar de lo exógeno a lo endógeno. Cuadernos de Universidades, 1. Ciudad de México: UDUAL.
- DINCECCO, M. (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and past*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DONESCHI, A., NOVAS, V., y VELÁZQUEZ, C. (2014). Impuesto al graduado en Uruguay: reformulación del Fondo de Solidaridad. *Páginas de Educación*, 7(1), 88-90.
- EIU. (2020). *Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest*. Londres: EIU. Recuperado de http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=democracyindex2019
- ENGBERG, D., GLOVER, L., RUMBLEY, L. E., y ALTBACH, P. (2014). *The rationale for sponsoring students to undertake international study: an assessment of national student mobility scholarship programmes*. British Council-DAAD.
- EVANS, P., y RAUCH, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects Of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64, 748-765.
- FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. (2020). Maestría en Políticas Públicas. Recuperado de <https://cienciasociales.edu.uy/maestria-en-politicas-publicas/>
- FRENTE AMPLIO. (2004): *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009 porque entre todos otro Uruguay es posible. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio. Diciembre-2003*. Montevideo: Frente Amplio.
- FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD. (s. f.). Uruguay. Recuperado de <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/escuela-gobierno/uruguay>
- GARCÉ, A. (2017). Regímenes políticos de conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay. *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, 4 (7), 17-48.
- GARCÉ, A. (2020). «¿Clima de perestroika? La ciencia política latinoamericana en tiempos de debate». En E. GUTIÉRREZ MÁRQUEZ y R. TORRES RUIZ (coords.). *Reflexiones en torno a la ciencia política y la política en América Latina* (pp. 29-44). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- GASPARINI, L. et al. (2015a). *El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares*, Documento de Trabajo n.º 188. La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad de la Plata.
- GASPARINI, L. et al. (2015b). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. *El Trimestre Económico*, 28(328), Ciudad de México.
- GUARDAMAGNA, M. M. (2012). ¿Una política de Estado para la función pública? Aciertos y desaciertos en la formación y capacitación de cuadros políticos en democracia. *Trabajo y sociedad*, (19), 451-464.
- GUTIÉRREZ CHAVARRÍA, C. (2010). *Políticas de financiación de la educación superior: Análisis teórico y formulación de una propuesta para Colombia*. Tesis de doctorado, Manizales.
- HARRIETT, S., GARCÉ, A., TORRELLI, M., y POSSE, N. (2017). *Historia del Banco Central del Uruguay (1967-2016). Medio siglo de desarrollo institucional al servicio de la estabilidad económica*
- HELMS, R., RUMBLEY, L. E., BRAJKOVIC, L., y MIHUT, G. (2015). *Internationalizing higher education worldwide: National policies and programs*. Washington, DC: American Council on Education.
- HOLM-NIELSEN, L. B., THORN, K., BRUNNER, J. J., y BALÁN, J. (2005). Regional and international challenges to higher education in Latin America. *Higher Education in Latin America*, 39.
- INCAP (s. f.). *Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP)*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/instituto-nacional-de-capacitacion-politica>.
- KNIGHT, J. (2006). *Higher Education in Turmoil. The Changing World of Internationalization*. Sense Publishing.
- LANZARO, J. (2012). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010. *Cuadernos del CLAEH*, n.º 100, 37-77.
- LANZARO, J. (2016). El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (2), 121-142.
- LANZARO, J. (2018). La institucionalización de la democracia pluralista y los entes autónomos en la Constitución de 1918. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 85-106.
- LOUREIRO, M. R. (2010). Economists in the Brazilian government: from developmentalist state to neoliberal policies. En V. MONTECINOS y J. MAR-

- KOFF (ed.), *Economists in the Americas* (pp. 100-141). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- MAGALLÓN, A. H. (2019). Profesionalización de la función pública ante el rediseño estructural de la Administración Pública Federal en México. *Revista de Administración Pública*, n.º 150, vol. LIV, 3, 119-148.
- MARENCO, A. (2015). When institutions matter: Capes and political science in Brazil. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 33-46.
- MAUCH, J.E. (1982). Studying Abroad: The Fundación Gran Mariscal de Ayacucho. *10th. International Congress of the Latin American Studies Association*. Washington DC, marzo.
- MAZZUCATO, M. (2018). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Penguin.
- MCMANUS, C., y NOBRE, C. A. (2017). Brazilian Scientific Mobility Program-Science without Borders-Preliminary Results and Perspectives. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 89(1), 773-786.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, URUGUAY (MEC) (2018). *Anuario Estadístico de Educación 2018*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE KAZAJSTÁN (s. f.). Resolución del presidente de la República de Kazajstán de 5 de noviembre de 1993. Recuperado de http://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003375_#z0
- MONTECINOS, V. (2010). Economics: the Chilean story. En V. MONTECINOS y J. MARKOFF (ed.), *Economists in the Americas* (142-194). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- MONTECINOS, V., MARKOFF, J., y ÁLVAREZ-RIVADULLA, M. J. (2010). Economists in the Americas: convergence, divergence and connection. En V. Montecinos y J. Markoff (ed.), *Economists in the Americas* (1-63). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- MOROSINI, M. C., CORTE, M. G. D., y GUILHERME, A. (2017). Internationalization of Higher Education: A Perspective from the Great South. *Creative Education*, 8, 95-113. <http://dx.doi.org/10.4236/ce.2017.81008>
- NGUYEN, D. L. (2006). *Socio-Academic Interaction as Predictors of Academic-Performance for Vietnamese Government Scholarship Recipients in US Graduate Programs*.
- NYE, J. (2004). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Public Affairs.
- OECD (2010). Chile's International Scholarship Programme. *Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264086425-en>.
- OECD. (2013). *Education at a Glance 2013*. Recuperado de [http://www.oecd.org/education/eag2013%20\(eng\)—FINAL%202020June%202013.pdf](http://www.oecd.org/education/eag2013%20(eng)—FINAL%202020June%202013.pdf)
- OECD. (2014). *Education at a glance*. OECD.
- OECD. (2016). *Education at a glance*. OECD.
- OECD. (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.
- ODDONE, G., y PERERA, M. (2004). *Educación Superior en Uruguay: descripción y financiamiento*. Montevideo: CINVE.
- OEA (s. f.). *Escuela de Gobierno*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/escuelagob/escuela-de-gobierno.asp>.
- OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL (ONSC). (2011). *La capacitación de los funcionarios públicos en Uruguay. Febrero 2011*. Recuperado de <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/capacitacion-funcionarios-publicos-uruguay>
- OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL (ONSC). (2019). *Vínculos laborales con el Estado. Informe sobre vínculos laborales, altas y bajas Art. N°42 – Ley 18.046, año 2019*. Recuperado de <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-vinculos-laborales-estado-2019>.
- PERNA, L. W., OROSZ, K., GOPAUL, B., JUMAKULOV, Z., ASHIRBEKOV, A., y KISHKENTAYEVA, M. (2014). Promoting human capital development: A typology of international scholarship programs in higher education. *Educational Researcher*, 43(2), 63-73.
- PERNA, L., OROSZ, K., GOPAUL, B., JUMAKULOV, Z., ASHIRBEKOV, A., y KISHKENTAYEVA, M. (2014). Promoting Human Capital Development: A Typology of International Scholarship Programs in Higher Education. *Educational Research*, 43(2), 63-73.
- PERNA, L., OROSZ, K., y JUMAKULOV, Z. (2015). Understanding the human capital benefits of a

- government-funded international scholarship program: An exploration of Kazakhstan's Bolashak program. *International Journal of Educational Development*, 40, 85-97.
- PETERS, G. (1978). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2018, septiembre 14). Uruguay en la actualización estadística del IDH 2018. *PNUD*. Recuperado de <https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/presscenter/articles/2018/09/Uruguay-actualizacion-IDH-2018.html>
- PNUD. (2019). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Naciones Unidas.
- PORTAL DE BECAS AUCI. (2020). Beca: 2335-IDEX Université Grenoble Alpes Master Scholarships for the 2020-2021 academic year. *AUCI*. Recuperado de https://portaldebecas.auci.gub.uy/aucci_prod/servlet/com.portal.wpbecasportal-tab?f8a00afae65ca6d27e365efd7cb161d6,c-485fb996c3e12b31c833805c02e580b
- RAMOS LARRABURU, C. (2019). The politics of bureaucracy: A view from Latin America. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 513-521.
- RAMOS LARRABURU, C., y MILANESI, A (2017). Public management models, Latin America. En A. FARAZMAND (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham, 7079.
- RAMOS LARRABURU, C., y SCROLLINI, F. (2018). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 1-21. Recuperado de <http://rucp.ciencias-sociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/332>
- RESUMEN LATINOAMERICANO. (2017, abril 3). Brasil: Gobierno de Temer sepulta el proyecto «Ciencia sin fronteras». *Resumen Latinoamericano*, <https://www.resumenlatinoamericano.org/2017/04/03/brasil-gobierno-de-temer-sepulta-el-proyecto-ciencia-sin-fronteras/>
- RICYT. (2020). *El estado de la ciencia. Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos / interamericanos*. Unesco-OEI. Recuperado de http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2021/02/ElEstadoDeLaCiencia_2020.pdf
- RODRÍGUEZ, J. E. (2019, octubre 2). *Becarios de Fundayacucho – De nuevo lejos de Venezuela*. California: Actual.yes. Recuperado de <https://actualy.es/fundayacucho-de-nuevo-tan-lejos-de-venezuela/>
- SÁ, C. (2016). El apogeo y la decadencia del programa Ciencia Sin Fronteras de Brasil. *International Higher Education*, 85, 20-22.
- SÁ, C., y GRIECO, J. (2015). International collaboration in Brazilian higher education. *Frontiers of Education in China*, 10(1), 7-22.
- SAUDI ARABIAN CULTURAL BUREAU (s. f.). KASP Scholarship Program. Recuperado de <http://www.saudibureau.org/en/inside.php?ID=16>
- SEN, A. (2000). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc.
- SKOCPOL, T. (1984). *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SOFYAN, M., SOLEH, T., y SUTISNA, D. (2020). Analysis of Scholarship Program for Strengthening the Reforming Institution BPKP. *Ilomata International Journal of Social Science*, 1(2), 34-38.
- TAPIA MONTANER, E. (1984). Capacitación política y formación de cuadros. *Nueva Sociedad*, 74, 35-42.
- UCU. Escuela de Postgrados. (2020). Políticas Públicas. Recuperado de <https://postgrados.ucu.edu.uy/programas/politicas-publicas/maestria/politicas-publicas>
- UNSELD, C. (s. f.). Political Scholarship Foundations. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/en/political-scholarship-foundations/a-6058615>
- VIGNOLO, A., y VAN ROMPAEY, K. (2020). *Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030*. Documento de Trabajo Carolina, 27.
- WORLD BANK (1997). *The State in a Changing World, World Bank and Oxford University*. Washington DC.
- WORLD BANK (2010). Project Information Document. Appraisal Stage. Report AB5911.
- WORLD BANK (2011). *Project Appraisal Document On A Proposed Loan in the Amount of USD 112.65 Million to the Republic of Indonesia for the Scholarship Program For Strengthening Reforming Institutions (SPIRT) Project*. Report 56720.
- WORLD BANK (2011-2015). *Implementation Status & Results Report Indonesia: Scholarships Prog. for*

Strengthening Reforming Institutions (P118150).
 WORLD BANK (2016). *Implementation Status & Results Report Indonesia: Scholarships Prog. for Strengthening Reforming Institutions (P118150)*.
 WORLD BANK (2017). *Implementation Status & Results Report Indonesia: Scholarships Prog. for Strengthening Reforming Institutions (P118150)*.
 WORLD BANK. (2017). *Indonesia: Scholarships Prog. for Strengthening Reforming Institutions (P118150)*. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/98988148293333152/pdf/1482933331853-0000A8056-ISR-Disclosable-P118150-12-28-2016-1482933321380.pdf>
 WORLD BANK (2018). *Scholarships Program (P118150). Implementation Completion Report (ICR) Review. Report ICRR0021399*.

einrichtung/willy-brandt-school/Brandt_School_Documents/MPP-Brochure.pdf
 University of Glasgow: <https://www.gla.ac.uk/postgraduate/accommodation/fees/>, <https://www.gla.ac.uk/international/support/living-in-uk/costofliving/#>

Páginas web consultadas en la tabla 6.1

Harvard Kennedy School: <https://www.hks.harvard.edu/educational-programs/masters-programs>
 Hertie School: <https://www.hertie-school.org/en/study/tuition>
 Johannes Gutenberg University Mainz: <https://www.master.economics.uni-mainz.de/tuition-fees/>, <https://www.studying.uni-mainz.de/international-economics-and-public-policy-m-sc/>
 London School of Economics: <https://www.lse.ac.uk/student-life/London-life/London-on-a-budget>
 Queen Mary University of London: <https://www.qmul.ac.uk/residences/college/fees/>
 Sciences Po l'École d'affaires publiques: <https://www.sciencespo.fr/public/en/content/master-public-policy>, <https://www.sciencespo.fr/students/en/fees-funding/budget.html>
 Université Paris Saclay: <https://www.universite-paris-saclay.fr/vie-de-campus/accueil-des-publics-internationaux/le-cout-de-la-vie-en-france>
 University of Bristol: <http://www.bristol.ac.uk/study/postgraduate/2021/ssl/msc-public-policy/>
 University of California Berkeley: <https://registrar.berkeley.edu/tuition-fees-residency/tuition-fees/fee-schedule#pubpol>, <https://admissions.berkeley.edu/cost>
 University of Erfurt, Willy Brandt School of Public Policy: <https://www.uni-erfurt.de/fileadmin/>

Notas

- 1 De acuerdo con las mediciones del índice de desarrollo humano (IDH) realizadas por PNUD, Uruguay está en la categoría de desarrollo humano *muy alto*. En 2017, el valor del IDH de Uruguay era de 0,804, en la posición 55 entre los 189 países y territorios considerados. Uruguay se ubica por encima del promedio de los países con muy alto desarrollo humano, que es de 0,894.
- 2 Uruguay es una de las 22 democracias plenas según el estudio *Democracy Index 2019* elaborado por Economist Intelligence Unit, que reporta información sobre 167 países. Uruguay ocupa el puesto 15 en el *ranking* global. Las otras dos democracias plenas de la región son Costa Rica (19) y Chile (21).
- 3 Una excelente discusión de los desafíos del sistema científico nacional puede leerse en ANCIU (2019).
- 4 En el blog del FMI sobre Uruguay se explica el éxito de la estrategia del Gobierno en los términos siguientes: «move fast and listen to the scientists». Véase Berkmen y Che (2020).
- 5 Uruguay tiene 1,51 investigadores por cada 1000 integrantes de su población económicamente activa, es decir, prácticamente la mitad del promedio de Iberoamérica (2,97).
- 6 Arabia Saudita, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, Kazajistán, México, Pakistán, Rusia y Vietnam.
- 7 Traducción del autor.
- 8 Porcentaje de población de 25 años y más con título de grado o similar (nivel 6 en la CINE). Datos desde 2014 hasta el más reciente para 15 países latinoamericanos (no se incluye el Caribe). Los porcentajes más bajos corresponden a 6,7% en El Salvador (2017) y 9,6% en Honduras (2018). En tanto, los más altos son Brasil con 16,5% (2018) y México con 16% (2018). Datos obtenidos del UNESCO Institute for Statistics (UIS), procesados en línea en <http://data.uis.unesco.org/>
- 9 Porcentaje de población de 25 años y más con maestría o similar (nivel 7 en la CINE) y porcentaje de población de 25 años y más con doctorado o similar (nivel 8 en la CINE). Datos obtenidos del UNESCO Institute for Statistics (UIS), procesados en línea en <http://data.uis.unesco.org/>.
- 10 Número de personas que han cruzado una frontera nacional o territorial con fines educativos y ahora están matriculados fuera de su país de origen. Datos para 2018 de 17 países latinoamericanos (no se incluye el Caribe) obtenidos del UNESCO Institute for Statistics (UIS), procesados en línea en <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=168#>.
- 11 Los recursos otorgados para este programa han caído drásticamente (Rodríguez, 2019).
- 12 Se seleccionaron estos países ya que cuentan con experiencias relevantes en términos de apoyos económicos gubernamentales para estudios de posgrado en el exterior.
- 13 Medido a través del Índice de Desarrollo Social 2017 (IDS 2017) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- 14 Decreto del Ministerio de Hacienda N° 3726.
- 15 Obtenidos del portal GeOCAPES para 2018.
- 16 *Ibidem*.
- 17 Datos obtenidos del visualizador de estadísticas de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.
- 18 Otras categorías incluyen por ejemplo posdoctorados o pasantías.
- 19 Datos obtenidos del visualizador de estadísticas la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.
- 20 Antes se encuentran las universidades y empresas (públicas y privadas).
- 21 El primero fue la Maestría en Salud Pública de la Universidad de Chile. Los beneficiarios pueden elegir cualquier programa que deseen realizar dentro de los lineamientos de la beca, por lo que las frecuencias de cada programa son muy bajas. En total, en 2019 se beneficiaron funcionarios que realizaron 45 programas diferentes. Datos obtenidos del visualizador de estadísticas de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.
- 22 Datos obtenidos del padrón de beneficiarios en el sitio web del CONACYT.
- 23 Datos obtenidos del padrón de beneficiarios, en el sitio web del CONACYT.
- 24 La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la Secretaría de Bienestar (SB), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Banco de México (BANXICO).
- 25 Entre las personas que fueron beneficiarias de pensiones de estudio mediante la aprobación de leyes que mencionaban sus nombres y apellidos se encontraban: Carlos Ricci Toribio (ley 2963), Óscar Nicastro (leyes 3235, 3305 y 4168), Leopoldo Weissel (ley 3308), César Cortinas (leyes 3517 y 4058), Salvador Massón (ley 3806), Alfredo Médicci (ley 4652), Julieta Fontana (ley 5105), Ricardo Deambrosio (ley 5148), Ema Colombi (ley 5149), Enrique Caroselli Widmar (ley 6799), Soledad Herrera y Reissig (leyes 7268 y 7763), Augusto De Giuli (ley 7273), Gustavo Fischer (ley 8002), y Josefina Hols (ley 8513).
- 26 Leyes 3219, 7588 y 7897.
- 27 La Ley 8609 fue una iniciativa del legislador Gustavo Gallinal, del Partido Nacional. Dice su artículo 1.º: «Créase un fondo de cuatro mil ochocientos pesos (\$ 4.800.00) a gastarse en períodos de dos años en pensiones de estudios en el extranjero a disposiciones de cada una de las facultades que integran la Universidad de la República y de cada uno de los Institutos Normales, de la Escuela Superior de Comercio y de la de Veterinaria. La Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria dispondrá de nueve mil seiscientos pesos (\$ 9.600.00). Dichas pensiones serán discernidas por los respectivos Consejos Universitarios o Directivos o por el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal [...]». Podían aspirar a estas becas, que tenían como máximo dos años de duración, «todos los miembros del Cuerpo docente sin excepción alguna que estén en condiciones de realizar trabajos que representen un esfuerzo de estudio o de investigación original». Además de recibir la beca, los beneficiarios disfrutaban de licencia con goce de sueldo. No existe un registro de cuántos docentes se beneficiaron con esta becapero podemos asegurar que, por ejemplo, Juan Eduardo Azzini (en 1952, Bélgica, Francia e Italia), Arturo Ardao (entre 1956 y 1957, España y Francia) y Aldo Solari (en 1956, Francia, Italia e Inglaterra), accedieron a ella. Debemos la información sobre Azzini a Graziano Pascale, sobre Ardao a su familia, y sobre Solari a Lucas D'Avenia. Las becas Gallinal significaron una innovación muy importante, en dos sentidos. En primer lugar, en el plano sustantivo, estaban orientadas a fomentar la creación de conocimiento original y no la formación profesional, como las becas ocasionalmente otorgadas por los gobiernos de la época. En segundo lugar, en el plano procedimental, eran asignadas meritocráticamente por los Consejos Universitarios o Directivos de las instituciones educativas, y no por el gobierno nacional. Las siguientes

- normas sobre becas son las leyes 10598 y 12540. Dejamos constancia de que, en esta oportunidad, no hemos podido conseguir información sobre la Beca Artigas, otorgada por UDELAR al mejor estudiante de cada generación.
- 28 Véase: http://www.pedeciba.edu.uy/docspd/EgresosMaestria_a%C3%B1o_area.pdf
 - 29 Véase: http://www.pedeciba.edu.uy/docspd/EgresosDoctorado_a%C3%B1o_area.pdf
 - 30 Más aún, es importante destacar que varios de los funcionarios becados por el BCU posteriormente desempeñaron funciones en el Poder Ejecutivo o en empresas del sector financiero oficial, por lo cual el BCU y su programa de becas terminaron dotando de recursos humanos altamente calificados a entidades ajenas a su órbita.
 - 31 <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30494/tramite>
 - 32 Comisión de Ciencia y Tecnología, Distribuido n.º 1274 del 30/10/2006, carpeta 599/2006.
 - 33 Comisión de Ciencia y Tecnología, Distribuido n.º 1130 del 11/09/2006, carpeta 599/2006.
 - 34 Los entrevistados 1 y 2 son referentes del Frente Amplio; 3 y 4 del Partido Nacional; 5 y 6 del Partido Colorado; y 7 del Partido Independiente.
 - 35 Categorización basada en el trabajo de Chudnovsky (2014).
 - 36 Jerarcas de la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Escuela Nacional de Administración Pública, y referentes de la Confederación de Funcionarios del Estado.
 - 37 En estos casos se hace referencia a licencia sin goce de sueldo por periodos superiores a un año.
 - 38 TOEFL (Test of English as a Foreign Language), IELTS (International English Language Testing System)
 - 39 GRE (Graduate Record Examination), GMAT (Graduate Management Admission Test)
 - 40 El criterio de selección de las universidades se basó primero en analizar los costos de aquellas destacadas a nivel internacional. La Universidad Austral de Argentina comenzó trabajando con tres universidades de primer nivel: Harvard, LSE y Sciences Po, para generar los contenidos programáticos de su maestría en política públicas. Luego identificamos casos de comparación en cada país y nos enfocamos en aquellos que tienen relaciones vigentes con la ANII. Por último, dado que la oferta pública de Alemania es gratuita o a bajo costo, y que algunas maestrías son dictadas en inglés, tomamos Mainz y Erfurt como referencias, y Hertie School, que cobra sus matrículas en contraste con las otras mencionadas.
 - 41 <https://www.lse.ac.uk/study-at-lse/Graduate/Degree-programmes-2020/Master-of-Public-Policy>
 - 42 Para todas las conversiones se utilizó una cotización de arbitraje según BCU, promedio setiembre 2020, libra/dólar 1,29; euro/dólar 1,17.
 - 43 <https://www.lse.ac.uk/student-life/London-life/London-on-a-budget>
 - 44 <https://www.sciencespo.fr/students/en/fees-funding/budget.html>
 - 45 <https://www.hks.harvard.edu/educational-programs/masters-programs>
 - 46 En 2020, para los estudiantes del extranjero y para los residentes, la modalidad *full time* costó £ 9600 y la *part time* £ 4800, <http://www.bristol.ac.uk/study/postgraduate/2021/ssl/msc-public-policy/> En este caso, la ANII tiene un convenio de 15% de descuento sobre la matrícula.
 - 47 <https://www.gla.ac.uk/postgraduate/taught/publicpolicymanagement/#additionalfees>
 - 48 <https://www.gla.ac.uk/postgraduate/accommodation/fees/>
 - 49 <https://www.gla.ac.uk/international/support/livinginuk/costofliving/#>
 - 50 Según fuentes de la propia Université Paris-Saclay, esta no tiene intenciones de cobrar adicionales para el año 2021, aunque algunas de sus carreras ya fueron reformadas y otras universidades públicas ya cobran adicionales.
 - 51 <https://www.universite-paris-saclay.fr/vie-de-campus/ac-cueil-des-publics-internationaux/le-cout-de-la-vie-en-france>
 - 52 <https://registrar.berkeley.edu/tuition-fees-residency/tuition-fees/fee-schedule#pubpol>, <https://admissions.berkeley.edu/cost>
 - 53 <https://www.studying.uni-mainz.de/international-economics-and-public-policy-m-sc/>
 - 54 <https://www.expatistan.com/es/costo-de-vida/mainz>
 - 55 Los montos de becas presentados en Engberg et al. (2014) se actualizaron a precios de 2020 por IPC de Estados Unidos.
 - 56 Según el consulado británico, en 2013 se entregó en promedio USD 35.000. El precio en 2020 sería de USD 38.897, actualizado por IPC de Estados Unidos.
 - 57 Software, servicios informáticos y producción audiovisual; salud humana y animal; producción agropecuaria y agroindustrial; medio ambiente y servicios ambientales; energía; educación y desarrollo social; logística y transporte; turismo; biotecnología; nanotecnología; TIC.
 - 58 Estimación a un tipo de cambio de \$ 43,7 por dólar.
 - 59 Escuela Nacional de Arquitectura de Grenoble (ENSAG), INP Grenoble, Sciences Po Grenoble, Universidad de Grenoble Alpes (UGA).
 - 60 \$ 450.000 / 24 = USD 19.791,60.
 - 61 USD 53,43 millones, a precios de 2006.
 - 62 Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019, artículos 696 y 697.
 - 63 El PIB de Uruguay ronda los 60.000 millones de dólares por año.
 - 64 El presupuesto anual asignado a ANEP en el proyecto de Ley de Presupuesto es de aproximadamente 1.800 millones de dólares anuales. Por día, aproximadamente unos 5 millones de dólares.

Los autores



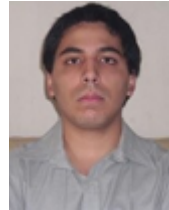
Adolfo Garcé es doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República (UdelaR), profesor titular en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) e investigador nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores. Fue presidente de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (2014-2015). Se ha dedicado muy especialmente al estudio del vínculo entre expertos y política.



Eliana Álvarez es magíster en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay y licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República. Se desempeña como asistente de investigación del Departamento de Ciencias Sociales en la Universidad Católica del Uruguay. Sus áreas de interés son métodos y estrategias de evaluación de políticas públicas.



Marcelo Dianessi es licenciado en Economía y candidato a magíster en Finanzas por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Trabajó como docente de Administración y Contabilidad y Economía en educación secundaria, y de Matemáticas en el CURE, UdelaR. Fue ayudante de investigación en el Instituto de Economía y economista en el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Sus temas de interés son los estudios económicos del turismo, análisis y gestión de políticas públicas y finanzas.



Esteban García es magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Se especializa en la investigación de instituciones y actores políticos, y ha publicado artículos en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, y en *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*.



Camilo Martínez Rodríguez es licenciado en Desarrollo y magíster en Historia Económica por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Actualmente se desempeña como asistente en la Universidad de la República y su tema de interés es la construcción de capacidades estatales en América Latina desde una perspectiva histórica.



Nicolás Pose es candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay y magíster en Economía Política Internacional por la London School of Economics and Political Science del Reino Unido. Profesor asistente del Departamento de Ciencia Política y del Programa de Estudios Internacionales, ambos de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Integra el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

