

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACION EN EDUCACION

La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)

Lic. Daniela Perrotta

Directora: Dra. Judith Naidorf

12 de diciembre de 2011

Agradecimientos

Esta tesis ha sido realizada gracias al financiamiento público a la investigación provisto por tres instituciones: en primer lugar, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) que permitió el desarrollo de mi primera beca de iniciación entre los años 2007 y 2009 –en el marco de un Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID)–; a continuación, la Universidad de Buenos Aires (UBA) que, además de permitir mi formación de grado, contribuyó por medio de sus Programaciones Científicas periódicas (tanto desde el financiamiento a proyectos UBACyT de los que participé como de una beca de culminación entre octubre 2009 y marzo de 2010); finalmente, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que me permitió desarrollar una beca doctoral tipo II (2010-2012). En este marco, agradezco a los y las funcionarias del proceso regional por la apertura y disposición a las entrevistas y por trabajar fuertemente por un MERCOSUR y una universidad inclusiva.

En segundo término, quiero expresar mi agradecimiento a las autoridades, docentes y equipo de gestión de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) –sede académica Argentina–, quienes han acompañado desde el año 2006 este proceso de formación, aportando conocimientos y respondiendo las inquietudes surgidas. También agradezco la posibilidad de formación brindada gracias a la beca de intercambio con la Facultad de Educación de UNICAMP.

A continuación, quiero dedicar un profundo agradecimiento a dos personas que han hecho que el transitar de este camino sea alegre y me han apuntalado en los momentos más difíciles: Julieta Bentivenga y María Robledo Verna, ¡amigas, cuántos momentos compartidos! También un recordatorio especial para Wendy Sapoznikow, Silvia Giacomini, Alba González, Julia Clímaco, Daniela Dotzauer y Amparo Chumacero Ruiz. A Alejandra Ariza, mi compañera de estancia en UNICAMP, gracias totales.

En cuarto lugar, agradezco al Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO que ha permitido y acompañado los primeros pasos en la investigación: a Mercedes Botto, quien me confió la posibilidad de iniciar este camino, gracias a la participación en el Seminario dictado en la UBA y el otorgamiento de la beca ANPCyT; a Diana Tussie, que permitió el trabajo en el área y estimuló las indagaciones sobre este objeto de estudio desde una perspectiva más amplia; a Juliana Peixoto, Cintia Quiliconi, Marcelo Saguier, Gabriel Bottino, Fabiola Mieres, Jorgelina Loza, Blanca Torrico, Laura Uzquiza, Virginia Scardamaglia y Melisa Deciancio: todos y cada uno de ustedes hicieron este camino más fácil y placentero, en un clima de trabajo, a la vez, genial y cordial.

En quinto lugar, agradezco al equipo del proyecto PID, Eugenia Inchauspe y Gastón Fulquet. Ustedes son parte de esta investigación desde su momento de gestación; compartimos trabajo de campo, reflexiones sobre los análisis parciales y más de una alegría y desesperanza, donde el campo se cruzaba, atravesaba y calaba hondo en nuestras vidas personales. Sin ustedes hoy no estaría aquí para presentar esta investigación, gracias por la fuerza, el empuje y el apuntalamiento constante.

Euge, hermana, a vos te correspondo con el alma: compañera de beca, de aventuras y desventuras, ¡cómo expresarte el profundo agradecimiento y el afecto! Gracias por el camino recorrido, has sido (y sos) una luz que me da claridad en los momentos más

confusos y en los más felices de mi vida. Contigo agradezco a Mariano Barrera y a Cecilia Vitto y su acompañamiento constante –las lecturas de proyectos, las palabras de aliento y los oídos siempre presentes cuando salían palabras confusas de estos labios inquietos–.

Luego, existe un equipo de personas cálidas que ha contribuido, con su afecto y aliento a la realización de un trabajo de verdadera militancia integracionista: Identidad MERCOSUR. Muchas gracias a Mariana Vazquez por invitarme a este colectivo y confiarme en que otro MERCOSUR era posible (¡y hoy lo es!); gracias al equipo de coordinación y a lo/as voluntario/as que llenan de vida y energía este proyecto de extensión, a quienes nombro a partir del colectivo. En especial, agradezco a Leticia González y a Sabrina Mary, con quienes hemos encaminado numerosas actividades que nos han llenado de alegría y que han abogado insistentemente por la culminación de este estudio.

El siguiente colectivo al que agradezco es el de Silvia Llomovatte y a su increíble equipo humano, que ha estado siempre presente en los momentos de dudas, cuestionamientos y, por supuesto, de alegrías. Gracias Silvia, por confiar y creer en lo que podía dar; por la enorme humildad con la que compartís tu formidable conocimiento y vivencia. Gracias Fernanda Juarros, también, por la recepción de mis interminables preguntas y por la buena onda de siempre. En este equipo se encuentra la persona a la que le debo esta investigación: mi Directora, Judith Naidorf.

Judith, ¡a tu lado aprendí tantas cosas! Podría enumerar una lista interminable, pero la resumo en: la defensa de la universidad pública y de la producción pública de conocimiento, de un conocimiento focalizado en las demandas de nuestros pueblos, centralizado en el desarrollo; el espíritu crítico y cuestionador como *modus vivendi*; la fuerza para sobrellevar la angustia y ansiedad de presentaciones a becas, concursos, escritura; el trabajo en equipo en un ambiente de cordialidad y respeto; el orgullo de elegir la carrera de investigación. Esta tesis es el producto de tu constante presencia, seguimiento y orientación; gracias por recordarme siempre cuál era el foco y ayudarme a transitar el camino. Gracias por los trayectos académicos abiertos. Gracias por la confianza. Gracias a Guido, Sebas yFede!

A mis viejos, María Luisa y Pedro, que están acompañando desde hace 28 años a esta alma inquieta en esta necesidad de aprender y seguir aprendiendo. Ambos son un pilar que me da fortaleza; han sido ellos quienes han aguantado el nerviosismo, la ausencia por viajes y escritura, los malos humores y las alegrías. Gracias viejos por la enorme paciencia; por el amor; por entender “esto que hago”. A Nano, mi hermano, de quien admiro su profunda paciencia y perseverancia, le agradezco la comprensión de mis ausencias y el apoyo férreo de siempre. A Celia y Carmen, cuya presencia es eterna.

Finalmente, a ese “vago con onda” que “un domingo me arrancó una sonrisa”, a mi compañero Emanuel Porcelli, que vivió a mi lado todo este proceso: en el día a día de la escritura, soportando mis quejas y cansancio, festejando hallazgos, comentando ideas. Muchas gracias por la paciencia y la serenidad que brindas. Gracias por el nosotros que construimos diariamente desde hace 3 años, exactamente hoy.

Resumen

A partir de la definición de al menos dos ideologías por detrás de la necesidad de integración, cooperación y unidad entre las universidades, el objetivo de esta tesis será desentrañar ambos modelos de integración regional en el MERCOSUR, que han de llamarse, provisoriamente, integración regional de la educación superior solidaria y competitiva, respectivamente. Ambos se encuentran enraizados en dos formas de internacionalización de la educación superior: la fenicia y la solidaria. Parto de la consideración de que los procesos de integración regional constituyen la arena política en la cual se dirimen estas relaciones y los resultados, en términos de diagramaciones institucionales y programas regionales, dan cuenta de los modelos preferidos en tanto forma de sobrellevar los procesos de globalización. A partir del estudio de caso de los programas regionales de acreditación de titulaciones (MEXA y ARCU-SUR) se analizarán los impactos de dichos modelos en el ámbito de la educación, sea esta entendida como un servicio o como un bien público. A través de la descripción de las tres etapas de la agenda educativa del MERCOSUR (conocimiento y reconocimiento; visibilización; profundización) se analizarán los procesos complejos que impactan y son impactados por las modalidades que adquieren las políticas de integración regional.

Abstract

From the definition of at least two ideologies behind the need for integration, cooperation and unity among the universities, the aim of this thesis is to unravel both models of regional integration in MERCOSUR, which could be called, provisionally, competitive and solidarity regional integration of higher education, respectively. Both are rooted in two forms of internationalization of higher education: the Phoenician and solidarity. I start from the consideration that regional integration processes are the political arena in which these relationships are resolved and the results in terms of institutional diagrams and regional programs, account for the preferred models as way to cope with globalization processes. From the case study of regional accreditation of qualifications (MEXA and ARCU-SUR) I will analyze the impacts of such models in the field of education, be them understood as a service or as a public good. Through the description of the three stages of the educational agenda of MERCOSUR (knowledge and recognition, visibility, deepening) I will analyze the complex processes that impact and are impacted by the modalities to acquire regional integration policies.

Índice

Índice	5
Índice de cuadros, gráficos y anexos	8
Acrónimos y siglas	9
Introducción	13
Caso seleccionado	18
Delimitación temporal del estudio	18
Estado de la cuestión	18
a. “Las proyecciones de un vínculo: universidad e integración”	19
b. Análisis global de la regionalización de la educación superior: de la convergencia a una nueva agenda de investigación	23
c. Los estudios sobre la acreditación regional	26
Estrategia metodológica	29
Estructura de la tesis	35
Capítulo 1	
El MERCOSUR en sus veinte años: rupturas y continuidades en torno al tipo de integración regional	37
Introducción	37
1.1 Tres formas de integración regional en Sudamérica (1960-2010)	38
1.1.1 El regionalismo autonómico	40
1.1.2 El nuevo regionalismo	44
1.1.3 Crisis del nuevo regionalismo: ¿cómo categorizar los procesos en curso?	48
1.1.3 a Consideraciones generales sobre el escenario actual: los gobiernos redistribucionistas y el énfasis de la región	50
1.1.3 b El regionalismo ¿pos(neo)liberal?	53
1.2. El MERCOSUR: veinte años de rupturas y continuidades en la relación Estado-Mercado-Sociedad	55
1.2.1. El MERCOSUR en cifras	58
1.2.2. Principios orientadores del proceso de integración en sus primeros años	61
1.2.2. a. Los binomios fundacionales de la unidad argentino-brasilera	61
1.2.2. b. La década de los noventa: el nuevo regionalismo y la Reforma del Estado	68
1.2.3. Especificidades de su estructura jurídico-institucional: los déficit funcional, material, comunicacional y de legitimidad democrática	70
1.2.3. a. Balance de la estructura institucional: pistas para comprender las posibilidades del Sector de la Educación en el acuerdo regional	75
1.2.4. Las fases del MERCOSUR: del MERCOSUR comercial al MERCOSUR productivo, social y ciudadano	78
1.2.4. a. El MERCOSUR comercial – integración competitiva	79
1.2.4. b. El MERCOSUR productivo, social y ciudadano – integración solidaria	82
1.2.5. Balance: rupturas y continuidades en el tipo de integración	87

Capítulo 2

El MERCOSUR educativo y los programas para la integración regional de la educación superior en el marco de la orientación general del bloque: los condicionamientos del marco político-institucional

Introducción	90
2.1. La educación superior: tendencias dinámicas en el escenario internacional y regional	92
2.1.1. Características de la reforma educativa neoliberal en los noventa	92
2.1.2. Tendencias recientes en la educación superior en América Latina	98
2.2. El funcionamiento de la agenda educativa: su institucionalidad y la persistencia de los déficits funcional, material y de legitimidad democrática del marco general	102
2.2.1. El Sector Educativo del MERCOSUR: una institucionalización compleja como sustento del desarrollo de los programas	103
2.2.2. Balance de su estructura institucional: la persistencia de los déficits del marco jurídico general pero funcionamiento asiduo a pesar de ello	108
2.2.3. La planificación del sector como soporte de la acumulación de experiencia para el desarrollo de los programas de integración regional	114
2.3. Tres etapas el desarrollo de la agenda educativa	118
2.3.1 Primera etapa: conocimiento y reconocimiento	121
2.3.2. Segunda Etapa: visibilización de políticas	126
2.3.3. Tercera Etapa: la profundización de las políticas regionales	131
2.4. Balance	134

Capítulo 3

El programa regional de acreditación de titulaciones del MERCOSUR (1998-2008) y la tensión entre la integración regional solidaria y la integración regional competitiva

Introducción	136
3.1. La conformación de un mercado académico internacional	139
3.1.1. Modelos de internacionalización en el escenario contemporáneo	139
3.1.1. a. Definición de internacionalización de la Educación Superior	142
3.1.2. Opciones de política educativa: ¿Educación Superior como bien público o bien de mercado?	144
3.1.2. a. La incorporación de la educación en el AGCS	145
3.1.2. b. Las particularidades del AGCS y la educación superior como servicio	148
3.1.2. c. La “necesidad” de acreditar a partir de la conformación del mercado educativo internacional, regional, nacional	154
3.1.2. d. Los “fines” de la acreditación esconden la discusión de fondo en torno a la “finalidad” (misión) de la universidad	156
3.1.2. e. La complejización de los marcos regulatorios nacionales a partir de los procesos de acreditación internacional: la estandarización global como imposición de la desigualdad Norte – Sur	159
3.1.3. Experiencias regionales de educación superior en el marco de la internacionalización de la universidad y el conocimiento	162
3.2. Los programas regionales de acreditación de carreras de grado en el MERCOSUR: de la fase experimental (MEXA) a la conformación de un sistema permanente (ARCU-SUR).	168
3.2.1. “El MEXA”: la prueba piloto de la acreditación regional en pos del	

reconocimiento de titulaciones	170
3.2.2. “El ARCU-SUR”: la jerarquización del programa de acreditación regional y la conformación de un sistema permanente para el reconocimiento de la calidad	175
3.2.3. “El MARCA”: la primera experiencia de movilidad regional	178
3.2.4. Las negociaciones por un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA): sus consecuencias para la educación y las posturas desde el MERCOSUR	183
3.2.5. El Protocolo de Servicios del MERCOSUR	187
3.3. La tensión inherente entre dos modelos (solidario y competitivo) de la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR a partir del estudio del programa de acreditación regional de carreras	189
3.3.1. El desarrollo del programa regional de acreditación da cuenta de las tendencias inherentes en la orientación general del bloque	190
3.3.1. a. Génesis del desarrollo del programa y propósitos	190
3.3.1. a.I. ¿Acreditar qué y para qué?: los propósitos del programa	195
3.3.1. b. Los alcances del programa regional de acreditación	200
3.3.1. b.I. Acreditación voluntaria pero también “orientada”	200
3.3.1. b.II. ¿Por qué esas carreras fueron seleccionadas para la acreditación regional?: las “áreas prioritarias”	201
3.3.1. c. Metodología de implementación	202
3.3.1. c.I. La participación de actores no gubernamentales en los mecanismos de evaluación: “los pares expertos”	202
3.3.1. c.II. El talón de Aquiles del programa de acreditación: financiamiento escaso e inestable	205
3.3.1. d. El ARCU-SUR consolida y “sella” el proceso de acreditación a favor de la calidad de la formación de algunas titulaciones	208
3.3.1. e. La piedra basal: la continuidad del cuerpo de funcionarios político-técnicos	211
3.3.2. Las reglas de juego decisionales y las relaciones inter-institucionales como marco para la generación e implementación del programa de integración regional para la educación superior: ¿cómo se dirimen las tensiones en la arena burocrática regional?	215
3.3.3. El programa regional de acreditación del MERCOSUR y las tendencias mundiales en torno a la internacionalización: la integración regional de la educación superior competitiva <i>vis a vis</i> la solidaria como modelos para comprender el caso	216
3.3.3. a. Entre la integración regional de la educación superior de tipo solidaria y la competitiva: ¿ <i>quo vadis</i> el MERCOSUR?	225
Reflexiones finales	229
Referencias bibliográficas	244
Anexos	259

Índice de cuadros, gráficos y anexos

Cuadros

Cuadro 1.1.	Población, superficie y PBI del MERCOSUR	59
Cuadro 1.2.	Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años, ambos sexos (Porcentaje), 2010	60
Cuadro 1.3.	Personas en situación de pobreza e indigencia en áreas rurales y urbanas, 2009	61
Cuadro 2.1.	Protocolos de integración educativa en el área de posgrado	123
Cuadro 3.1.	Los cuatro modos del AGCS y las implicancias para la educación superior	149
Cuadro 3.2.	Barreras al comercio de servicios de educación superior	151
Cuadro 3.3.	La educación superior en el MERCOSUR	168
Cuadro 3.4.	Listado de carreras acreditadas en el MEXA por disciplina	172
Cuadro 3.5.	Plazas disponibles del Programa MARCA (2008-2009)	180
Cuadro 3.6.	Comparación de indicadores entre los países del MERCOSUR	220

Gráficos

Gráfico 1.1.	Estructura radial de funcionamiento en el MERCOSUR	77
Gráfico 2.1.	Estructura de funcionamiento del Sector Educativo del MERCOSUR	103
Gráfico 2.2.	Funcionamiento por delegaciones nacionales	106
Gráfico 3.1.	Distribución de carreras acreditadas por el MEXA, por país (2002-2007)	174
Gráfico 3.2.	Carreras acreditadas por el ARCU-SUR (2008-2010)	177
Gráfico 3.3.	División de las plazas disponibles de las carreras acreditadas por el MEXA de Agronomía, según país (fase piloto: 2006)	179
Gráfico 3.4.	Evolución de las plazas disponibles del MARCA (2008-2011)	181
Gráfico 3.5.	Cantidad de estudiantes movilizados por el MARCA (2006-2009)	182
Gráfico 3.6.	Plazas y estudiantes movilizados por el MARCA (2006-2010)	182
Gráfico 3.7.	Evolución de la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza (1990-2008) en países del MERCOSUR	218
Gráfico 3.8.	Evolución del gasto público en educación como porcentaje PBI	219

Anexos

Mapa 1.1.	El MERCOSUR	259
Cuadro 1.1.	Estructura Institucional del MERCOSUR	260
Cuadro 2.1.	Acciones del MERCOSUR Educativo	261
Cuadro 2.2.	Funcionarios que participaron en las instancias regionales del SEM para la educación superior (CRC-ES y RANA), 1998 - 2011	263
Cuadro 3.1.	Funcionamiento del MEXA	265
	Lista de Entrevistados	267

Acrónimos y siglas

AEC	Arancel Externo Común
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ALCA	Área de Libre Comercio para las Américas
ANA	Agencia Nacional de Acreditación
APA	Acuerdo de Alcance Parcial
ARCU-SUR	Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados
AUGM	Asociación de Universidades del Grupo Montevideo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFEM	Comité Asesor del Fondo Educativo del MERCOSUR
CAH	Comisiones Ad Hoc
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CCR	Comité Coordinador Regional
CEFIR	Centro de Formación en Integración Regional
CELAC	Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Estadísticas de América Latina y el Caribe de la CEPAL
CGSIC	Comité de Gestión del Sistema de Información y Comunicación
CLASCO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CMC	Consejo del Mercado Común
CNA	Comisión Nacional de Acreditación (Chile)

CNAP	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (Chile)
COMISEC	Comisión Sectorial para el MERCOSUR
CONAES	Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Brasil)
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina)
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta
CRC-EB	Comisión Regional Coordinadora de educación básica
CRC-ES	Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior
CRC-ES	Comisión Regional Coordinadora de educación superior
CRC-ET	Comisión Regional Coordinadora de educación técnica
CRC-FD	Comisión Regional Coordinadora de formación docente
CRES	Conferencia Regional para la Educación Superior
CTERA	Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
DAAD	Deutscher Akademische Austausch Dienst
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
FCES	Foro Consultivo Económico y Social
FEM	Fondo Educativo del MERCOSUR
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GGP	Grupos Gestores de Proyectos
GIP	Grupo de Integración Productiva
GMC	Grupo del Mercado Común
GT	Grupos de Trabajo
GTAE	Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación
IESALC	Instituto para la Educación Superior de América Latina y el Caribe
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPR	Integración Productiva Regional
IUS	Instituto de Estadísticas de la UNESCO
MARCA	Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en el MERCOSUR y

	Estados Asociados
MEC	Matriz Estado-Céntrica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile
NTIC	Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OLPED	Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PBI	Producto Bruto Interno
PICAB	Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil
PLC	Programa de Liberalización Comercial
PM o ParlaSur	Parlamento del MERCOSUR
POP	Protocolo de Ouro Preto
POP	Protocolo de Ouro Preto
PPT	Presidencias Pro Témpore
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RANA	Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación
REAF	Reunión Especializada en Agricultura Familiar
RECyT	Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología
RIACES	Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior
RME	Reunión de Ministros de Educación
SEM	Sector Educativo del MERCOSUR
SGT	Sub Grupo de Trabajo
SIC	Sistema de Información y Comunicación
SINAES	Sistema de Evaluación de la Educación Superior (Brasil)
SMET	Sistema mundial en transición
SPU	Secretaría de Políticas Universitarias (Argentina)

TA	Tratado de Asunción
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UBA	Universidad de Buenos Aires
UdeLaR	Universidad de La República
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNAMAZ	Asociación de Universidades Amazónicas
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNILA	Universidad para la Integración Latinoamericana
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidad de San Pablo
ZEI	Zentrum für Europäische Integrationsforschung

Introducción

“[...] Una persistente característica de nuestra vida cultural desde sus orígenes coloniales hasta la mitad del siglo XIX: su fuente argentina en la formación de las clases ilustradas, los elencos docentes y los contenidos intelectuales.

Muy precaria nuestra instrucción pública durante todo ese período, era principalmente a los claustros transplatenses que se dirigían nuestros jóvenes con ambiciones de cultura. Al San Carlos de Buenos Aires a cursar el bachillerato y de allí a Córdoba -cuando no a la lejana Charcas- hasta la época de la Independencia; a la Universidad rivadaviana de Buenos Aires más tarde. Siendo nuestro país originariamente una provincia más en el Virreinato del Río de la Plata, se entendía acudir así a centros educacionales que de ningún modo eran extranjeros o extraños”

Arturo Ardao, en conmemoración del centenario de la Universidad de La República, Revista *Marcha*, 20-V-1949)

“La regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países. Las universidades ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones. Existen determinaciones estructurales que los obligan a ello”

Pedro Krotsch (1997)

Universidad e integración regional, su unidad e indivisibilidad es insoslayable si el relato histórico se remonta a la conformación de las primeras Casas de Estudios, particularmente aquellas que nacen bajo influencia hispana: la fluidez de los vínculos interuniversitarios da cuenta de que los procesos de formación, investigación y reflexión crítica en América del Sur se concebían en un marco común, compartido. De hecho, las palabras de Arturo Ardao al celebrarse el centenario de la Universidad de La República (UdeLaR) al mencionar la idea de “claustros transplatenses” alude a la facilidad y libertad de movimiento existente entre las instituciones de formación superior, donde la identidad –en tanto nacionalidad– no operaba como una barrera al acceso y construcción de conocimiento: “de ningún modo extranjeros o extraños”. Más aún, la reforma universitaria de 1918 es una experiencia de integración regional de la educación superior: las juventudes reformistas de Córdoba interpelan a las juventudes de América y se proyectan las reclamaciones a todas las universidades. Las conquistas de la Reforma de 1918 adquieren una dimensión geopolítica en el escenario latinoamericano por los valores universitarios que se plantean y su capilarización en las instituciones a lo largo y a lo ancho del subcontinente.

Por lo tanto, si existe una práctica de la integración asentada a lo largo de buena parte de la historia ¿cómo contextualizar las palabras de Pedro Krotsch a fines de los años noventa respecto de las condiciones estructurales actuales que “las obligan a ello”? Pues bien, esta afirmación de Krotsch indica un cambio en el escenario para las universidades, donde una globalización de características hegemónicas presiona a favor la cooperación e integración, ya sea para salir del aislamiento en que se encontraron inmersas como para poder mantener su rol como espacio de pensamiento crítico. En este sentido, por detrás de la mención del autor se permean las tres crisis señaladas por Sousa Santos (2005) respecto de la universidad: la institucional, la de legitimidad y la de hegemonía (este tema se analiza más adelante). Casualmente, ambos autores coinciden en la propuesta de acción para las universidades: más integración en sentido amplio –integración con los proyectos de desarrollo de cada Estado, integración con los saberes populares invisibilizados e integración en el espacio regional–. Al mismo tiempo, las palabras iniciales de Krotsch alertan sobre la existencia de presiones mercantiles sobre las universidades, lo cual deviene en formatos de regionalización orientados a la competencia y a dar respuesta a las demandas del mercado.

En consecuencia, se perciben por lo menos dos ideologías por detrás de la necesidad de integración, cooperación y unidad entre las universidades. El objetivo de esta tesis es desentrañar ambos modelos de integración regional, que han de llamarse, provisoriamente, integración regional de la educación superior solidaria y competitiva, respectivamente. Ambos se encuentran enraizados en dos fenómenos –a modo de extremos de un *continuum*– de internacionalización de la educación superior y del conocimiento en el marco de las tendencias dinámicas del contexto actual: la fenicia y la solidaria.

La idea de tensión es de suma importancia para comprender estos fenómenos complejos ya que un mismo proceso puede mostrar rasgos a favor de uno u otro tipo de internacionalización e integración regional, según cómo se diriman las correlaciones de fuerza entre el mercado, la sociedad y el Estado. En este sentido, y como forma de delimitar este estudio, parto de la consideración de que los procesos de integración regional constituyen la arena política en la cual se dirimen estas relaciones y los resultados, en términos de diagramaciones institucionales y programas regionales, dan cuenta de los modelos preferidos en tanto forma de sobrellevar los procesos de globalización.

El MERCOSUR, en particular, experimenta una tensión inherente desde su creación en el año 1991 en torno dos modelos de integración regional: por un lado, la integración entendida como liberalización comercial de cara a responder a las demandas internacionales y, por el otro, la concepción de la integración como instrumento para el desarrollo de los pueblos. Esta tensión se vincula con la reconfiguración del escenario mundial-global posterior a la finalización de la guerra fría, en el cual se mercantilizan todas las dimensiones de la vida: lo social, lo político, lo económico-productivo y lo cultural. En este marco, la agenda de educación –en general– y de la educación superior –en particular– en el nuevo proceso regional también se encuentra permeada por esta tensión, expresando las modificaciones experimentadas en los escenarios nacional e internacional.

La agenda de integración regional de la educación superior ha sido permeada por las dinámicas la orientación general del MERCOSUR, condicionando o brindando amplios márgenes de acción para encaminar los programas. La integración de la educación como agenda regional se caracteriza por su institucionalización temprana (enero de 1992, a diez meses de la firma del Tratado de Asunción), el reforzamiento de la estructura institucional desde entonces y la acumulación de experiencia, capacidades de gestión y relaciones basadas en la confianza. La combinación de estos rasgos explica su capacidad para desarrollar programas para la educación básica, técnica y superior. El surgimiento temprano de esta agenda –que podría catalogarse como “agenda no comercial”– expresa el hiato en torno a las finalidades de la integración regional. De hecho, buena parte de la justificación inicial para su incorporación en el proceso de integración regional se basó en la necesidad de contar con recursos formados que pudieran movilizarse libremente entre los países del bloque y en la importancia de formar una ciudadanía regional que dote de legitimidad al nuevo MERCOSUR. Sin embargo, también el lenguaje eficientista y la concepción de la educación como una mercancía que estaba calando hondo en cada Estado de la mano de las recomendaciones de los organismos internacionales, imprimieron dinámicas particulares a la forma en que se desarrolló la integración regional de esta agenda en los años iniciales.

Por lo tanto, la tesis que sostengo es que la orientación general del proceso de integración regional del MERCOSUR, dada por la priorización a determinadas agendas de integración, la estructura institucional acordada entre los Estados Partes y la intensidad de los Estados (y/o gobiernos) en la conducción del proceso –que ha

pivoteado entre dos modelos a lo largo del tiempo— condiciona la forma que adquieren los programas regionales para la educación superior, expresando las contradicciones entre esos dos modelos a partir de lo que puede denominarse, tentativamente, una integración regional de la educación superior competitiva y otra de carácter solidario. El condicionamiento de la orientación general del bloque sobre la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR opera sobre los propósitos, los alcances y las metodologías para encaminar los programas regionales para la agenda, al mismo tiempo que el marco jurídico-institucional brinda mayores o menores márgenes de acción para los agentes de gobierno que encaminan dichos programas: puntualmente, las reglas de juego decisionales y, consecuentemente, el lugar del Sector Educativo del MERCOSUR en el organigrama institucional presentan elementos que constriñen la forma que adquiere la integración regional de la educación superior. Finalmente, los dos modelos de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR —que defino como solidario y competitivo a modo de tipos-ideales— se condicen, también, con las formas que adquiere la internacionalización de la universidad y el conocimiento como expresión de la correlación de fuerza entre Estado — mercado — sociedad en un nivel más macro.

Esta tesis se afirma, por lo tanto, en la consideración expuesta por Aldo Ferrer (2007) sobre la relación existente entre la densidad nacional y la densidad regional: la particularidad del proceso de integración regional del MERCOSUR consiste en la forma en que cada Estado resuelve su propio desarrollo nacional, la modalidad de inserción internacional de la unidad regional plantea y cómo es abordado el problema de asimetrías entre los países que componen el bloque de integración. Consecuentemente, la manera particular por la cual cada Estado —más específicamente, cada gobierno nacional— encamina su modelo de desarrollo es relevante al momento de analizar la forma que adquiere el proceso de integración regional. Durante la década de los años noventa, la decisión de cada gobierno fue la apertura comercial irrestricta —al unísono de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito y la ideología neoliberal imperante—; no es de extrañar, entonces, que la orientación del MERCOSUR de los noventa se alinearé a estos modelos nacionales bajo el común denominador de abrir mercados para lograr el crecimiento económico. Consecuentemente, como afirma Carlos Vilas (2011) la relación que se establece entre el Estado y el mercado en diversos momentos históricos permiten determinar diversos tipos de intervención estatal: las

opciones por priorizar sectores vinculados a la (agro)exportación se vinculan a la noción de “Estado Mínimo” y se anidan, entonces, a las preferencias por un esquema de integración liviano; mientras que en los momentos históricos donde la correlación de fuerzas permiten la incorporación de grupos y actores sociales más variados tiende a corresponderse con modelos de intervención estatal mayores, ergo, con esquemas de integración que se adecúen a la nueva redistribución social de la riqueza. Por lo tanto, entender al Estado como espacio institucional en el cual se desenvuelve la lucha política de clases y grupos sociales es vital para comprender las opciones que cada gobierno realiza respecto de la forma de integración regional, como un elemento adicional y en consonancia a su visión ideológica más general. Suele reducirse al Estado como sector público, esto es, al conjunto de aparatos de gestión y agencias (burocráticas, judiciales, coactivas, etc.). Al dotar de una asepsia y neutralidad aparente a “la gestión” y a “lo técnico” se intenta separar el carácter político del sector público, pero en la red institucional de órganos y procesos por el cual el Estado define objetivos y metas, moviliza recursos, define estímulos, resuelve conflictos e impone sanciones, se despliega la lucha política de diferentes grupos y clases sociales que pugnan por que sus intereses sectoriales puedan ser articulados como un interés general: el Estado es siempre un instrumento de poder y de dominación. Las “reglas de juego” son, de esta manera, resultado de decisiones estatales que permiten dar garantía y protección institucional a los sectores en pie de igualdad. Sin embargo, “en escenarios de fuertes desigualdades, como de hecho son todos los de la vida económica, la definición de las reglas de juego suele actuar como mecanismo de discriminación y exclusión de determinados jugadores potenciales. Se trata, por consiguiente, de una dimensión claramente *política* de la gestión pública” (Vilas, 2011: 35, el destacado pertenece al original). Finalmente, lo último permite anidar una precisión conceptual adicional respecto de la institucionalidad y/o las reglas de juego del proceso de integración regional: como afirman Caetano, Vazquez y Ventura (2009), nunca son un marco neutro sino que se corresponden con la diversidad de formas posibles de encaminar un proceso de integración. La institucionalidad del MERCOSUR, por lo tanto, se corresponde con un tipo de integración orientada al mercado y ello imprime condicionamientos al desarrollo de las demás áreas de integración.

Caso seleccionado

El caso seleccionado para el estudio son los *programas de acreditación regional de titulaciones de grado*, el cual contó con dos fases (una experimental y otra, actual, permanente) y del que se derivó un programa de movilidad de estudiantes: la fase piloto se inicia en el año 2002 con la firma y puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA) que deriva en un segundo programa de carácter permanente en el año 2008 con la firma del Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR). Estos programas han sido escogidos por ser los de mayor desarrollo a lo largo del tiempo de la totalidad de los programas encaminados por el MERCOSUR para la integración de la educación superior. Los demás programas –Programa de Movilidad MERCOSUR, Programa de Movilidad docente de corta duración, Programa de Movilidad de docentes de carreras acreditadas, Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior– han sido encaminados en tiempos recientes (en particular, a partir del año 2009), por lo tanto su abordaje no será materia de esta tesis.

Delimitación temporal del estudio

El período temporal delimitado para aprehender las rupturas y continuidades del MERCOSUR va entre mediados de la década de los años ochenta (antecedente a partir del inicio de la cooperación bilateral entre Argentina y Brasil) a fines del año 2010. El recorte temporal en el que me centré para el estudio del programa regional de acreditación va desde el año 1998 al 2008 –es decir, entre las primeras negociaciones que anteceden al MEXA, éste programa piloto y su transformación en ARCU-SUR, con la consecuente jerarquización institucional y política del mismo–.

Estado de la cuestión

Partimos del reconocimiento de investigaciones anteriores sobre este tema, en particular las desarrolladas, principalmente, por Pedro Krotsch, Marcela Mollis, Marília Costa Morosini, Ana Cambours de Donini, Norberto Fernández Lamarra, Enrique Martínez Larrechea, Javier Hermo y Facundo Solanas.

a. “Las proyecciones de un vínculo: universidad e integración”

Las primeras formulaciones sobre la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR se concentraron más en vislumbrar sus potencialidades, más que realizar una evaluación cabal de la forma que adquirió ya que los programas comienzan a implementarse hacia fines de la década de los noventa e inicios de un nuevo siglo. En este primer grupo de trabajos, destacamos dos aportes: por un lado, el de Pedro Krotsch y, por el otro, el de Marília Costa Morosini.

En el año 1997, Pedro Krotsch realiza un estudio pionero y con actualidad aún en nuestros días: parte de identificar en el MERCOSUR, si bien no profundiza en ello, dos modelos en tensión que él define como regionalismo abierto *vis a vis* un proceso de integración regional orientado al desarrollo endógeno¹. En consecuencia, destaca las potencialidades de la universidad –capaz de jugar un papel protagónico– en el espacio regional del MERCOSUR: es la región más libre dentro del sistema educativo; a diferencia de otros niveles de educación, es productora y reproductora de conocimiento; cuenta con una capacidad doble de vincularse con el sistema productivo (al formar a los recursos humanos y al producir ciencia y tecnología); la autonomía administrativa y cultural la dota de la capacidad de integrarse fácilmente en procesos horizontales mediante redes o consorcios; su capacidad particular de vincular lo universal con lo local. Sobre esto último: “el hecho de tener como materia prima el conocimiento, materia paulatinamente sometida a la instantaneidad de la comunicación informática, le permite imaginar una universalidad propia (Bourdieu), al mismo tiempo que otras dimensiones la atan profundamente a los procesos locales” (Krotsch, 1997: 6).

El autor argentino no puede realizar un análisis pormenorizado del devenir de la integración regional del MERCOSUR porque, como expuse, aún no se habían lanzado las iniciativas. Sin embargo, incorpora en el análisis la experiencia de una red entre universidades públicas del espacio geográfico del MERCOSUR, creada en el mismo año que este proceso regional (1991): la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), destacando la relación autonomía – integración, a saber:

¹ Krotsch no profundiza en la diferenciación de tipos o modelos de integración regional, como es central en la tesis que sostengo, básicamente porque en el momento en que escribe las tensiones no contaban con la significación y visibilidad adquirida en el momento actual del MERCOSUR y, en segundo lugar, porque cita directamente los trabajos de Aldo Ferrer sobre este proceso.

“la colaboración supone grados de integración y complementariedad que cuestionan la identidad de las instituciones, y esto se debe a que la cooperación es impulsada desde movimientos integradores que se manifiestan en otros niveles de la realidad social y económica, al mismo tiempo que se desvanece la protección que la universidad recibía de una configuración estatal relativamente cerrada. Esta coerción externa implica que la libertad de las instituciones está restringida por fuerzas que la impulsan a la interdependencia y a asumir las nuevas reglas de juego que esto significa” (Krotsch, 1997: 9).

Para el autor la AUGM constituye una iniciativa creada en pleno ejercicio de su autonomía, donde la singularidad de la forma de integrarse horizontalmente está dada por la estrategia de cooperación incremental y descendente (i.e. al mismo tiempo que el proceso se origina en la cúpula de las universidades, pasa a asentarse en las disciplinas a partir de un esquema de crecimiento regulado por la capacidad de interacción del conjunto). Reconoce como promisorios a estos procesos, sin embargo, centrándose en particular en la integración entre Argentina y Brasil, alerta cinco desafíos que deben tomarse bajo consideración a la hora de encaminar programas regionales para la educación superior: primero, la ausencia de un sistema universitario en Argentina y la preponderancia del aislamiento entre unidades interdependientes; segundo, la relación entre globalización, desarrollo y procesos de integración, donde las tradiciones (más o menos aperturistas) nacionales divergentes tensionan la forma de integrarse; tercero, las estrategias nacionales de desarrollo; cuarto, la fortaleza y el dinamismo del sistema universitario brasilero y su mayor exposición al mundo; quinto, la modernización requerida en Argentina debe realizarse en el marco de restricciones presupuestarias y mayores controles estatales, en combinación con una fuerte participación y politización de la vida universitaria.

Asimismo, Krotsch junto a Marcela Mollis profundizaron estas indagaciones en un artículo del año 1998, centrándose en cuatro preguntas centrales: “¿hacia dónde va el nuevo asociacionismo en las universidades latinoamericanas?, ¿qué papel desempeñan la economía y la política en el perfil asociacionista de América Latina?, ¿puede el nuevo asociacionismo impulsar el aspecto científico-disciplinar de la universidad profesionalizante latinoamericana?, ¿cómo se combina el nuevo asociacionismo con la desigualdad de los sistemas universitarios (casos de Brasil y Argentina, AUGM)?” (Mollis y Krotsch, 1998: 92-93). Para responder a los mismos, los autores parten de una consideración sobre el escenario en el cual se desarrollan los procesos de integración regional de la educación superior y plantean que la presión hacia la cooperación no es

producto de la incidencia directa de los gobiernos, sino que del ejercicio de acciones indirectas desde la economía, la política y la cultura así como a causa del efecto de la disolución de las fronteras nacionales sobre las que se construyeron los sistemas nacionales de educación. La AUGM, entonces, se orienta en torno a dos principios que deberían guiar a las universidades latinoamericanas hacia la cooperación: “la optimización de complementariedades den el campo científico y la integración solidaria, es decir, compensadora de la hegemonía entre universidades” (Mollis y Krotsch, 1998: 98). Destacan, igualmente, que el asociacionismo es una acción en pleno ejercicio de la autonomía universitaria y que su particularidad reside en que surge de las burocracias de las instituciones pero se asienta en la estructura académica-científica.

Marília Costa Morosini² (1998) considera que desde el momento en que se asiste a la integración universitaria en el MERCOSUR se debe reflexionar en torno a la concepción y la práctica del sistema de educación superior para el siglo XXI: “¿los modelos del sistema educativo superior vigentes en el MERCOSUR atienden a los desafíos del siglo que se presenta? ¿Pueden existir sistemas universales pero con características específicas de los países del MERCOSUR?” (Costa Morosini, 1998: 286). Por lo tanto, en su trabajo –tras el análisis del desarrollo del SEM entre 1991 y 1998, contextualizado en la vinculación de la educación superior con el desarrollo económico y social y el desarrollo científico y tecnológico en pos de potenciar la competitividad del bloque regional³– realiza una serie de propuestas para sustentar la elaboración de políticas públicas en el MERCOSUR. Antes de mencionarlas es menester destacar que el punto del que parte afirma que debe tomarse en consideración:

“de los enormes desafíos que el proceso de integración de los países del MERCOSUR comporta, así como de la *necesidad de ampliar la lógica mercantilista* que lo caracteriza a través de la inserción de factores socio-educativos. Se hace necesario el *desarrollo de una cultura de integración*, con la consolidación de la concepción según la cual la integración no es pasteurización y no implica un colonialismo entre los países. Implica en cambio el respeto a las características de las naciones parte y la rearticulación de las relaciones existentes. Se comienza a

² La autora cuenta con dos publicaciones en formato de libro sobre la temática en cuestión, a saber: Costa Morosini, M. (org.) (1994) *Universidade no MERCOSUL*, Sao Paulo: Cortez. Costa Morosini, M. (org.) (1998) *MERCOSUL/MERCOSUR Políticas e acoes universitarias*, Campinas SP: Editora - Autores Associados. He accedido a ambos gracias a la beca de intercambio realizada a UNICAMP.

³ En efecto, considera que “el MERCOSUR educativo de sitúa dentro de [... la] lógica [de] integrar los sistemas para volverlos competitivos, refiriéndose a una competitividad en que la educación y la producción de conocimiento –funciones ambas de las instituciones de enseñanza superior– desempeñan un papel fundamental, son los ejes del desarrollo con equidad” (Costa Morosini, 1998: 297).

formar una conciencia de compañeros-hermanos entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; esta cultura de integración es primordial para el éxito de la integración [...] La integración es entre los países como un todo y en ello está la fuerza del proceso de integración de América Latina” (Costa Morosini, 1998: 304. El destacado es nuestro).

Claramente, la autora enmarca la creación y el desarrollo del MERCOSUR en el marco de un sistema capitalista globalizado que le imprime lógicas mercantiles; sin embargo, vislumbra la potencialidad de la integración de la educación para encaminar una cultura basada en el respeto de los pueblos y la hermandad. En consecuencia, las propuestas sobre las que avanza son las siguientes:

Primero, fortalecer la concepción de que la integración es una política gubernamental, que se expresa en políticas públicas y no en acciones azarosas de instituciones o individuos (pese a que éstas puedan existir).

Segundo, crear un proceso de integración universitaria característico o propio para el MERCOSUR: lo particular vendría dado por su adecuación con la realidad de los países (considerados por ella como “del Tercer Mundo”) de manera paulatino y que acepte formas diferenciadas de integración universitaria. Sobre este tema, destaca la imposibilidad y la innecesidad de emular el proceso de integración universitaria europeo. Al contrario, propone una primera fase de integración por la cual, respetando la autonomía de las universidades, se autorice a las instituciones a realizar programas inter-universitarios (donde la institución de origen del estudiante se encargue del examen del currículo, el control académico y la expedición del título) y una segunda etapa por la cual se desarrolle algo similar a lo acontecido en Europa, principalmente tomando en consideración la necesidad de evaluar y acreditar la calidad de las instituciones.

Tercero, fortalecer la base de sustento de la integración por medio de la articulación de procesos así como de la capacitación de recursos. Al respecto:

“En paralelo [a la formación] de recursos humanos, vía integración de carreras académicas, es importante buscar una mejor capacitación científica para fomentar la integración. En este caso se enfatiza: a) la capacitación del sistema de producción de conocimiento de los países parte, en que el país más desarrollado en CyT auxilie al desarrollo de los sistemas de posgrado de los otros países parte. La internacionalidad del conocimiento hace que la integración de la producción científica sea más fácil que la integración en la formación de graduados. Por otro lado, existen acciones exitosas de integración universitaria anteriores al MERCOSUR

[predominantemente] en el nivel de posgrado [... que] debe ser mantenida [...] b) capacitación de recursos humanos para promover el proceso de integración [...] c) creación y consolidación de redes de investigación por medio de grupos de investigadores para el desarrollo de conocimientos en torno a temáticas, a través de la elaboración de diagnósticos y reflexiones sobre las diferentes realidades y la identificación de alternativas posibles”. (Costa Morosini, 1998: 306-307).

Vale destacar que considera que debe articularse la forma de conducir el proceso por medio de la creación de interrelaciones entre los diferentes niveles del proceso de integración regional: el plano de la política (Estado), la institución (universitaria) y los investigadores.

Cuarto, captar recursos financieros para poder llevar adelante la integración universitaria.

Quinto, evitar agilizar el proceso sino que respetar la maduración de esta agenda ya que no sigue la misma celeridad que la movilidad del capital. De hecho, recomienda que se realicen estudios para conocer la realidad y que puedan dar paso a planificar las acciones de cooperación de manera de ir ejecutando, gradualmente, la construcción de una cultura de integración.

b. Análisis global de la regionalización de la educación superior: de la convergencia a una nueva agenda de investigación

Norberto Fernández Lamarra (2004; 2010) ha analizado estos procesos a partir del concepto de convergencia de la educación superior, planteando su necesidad dada la confluencia de dos fenómenos, por un lado, la diversificación institucional que se patentiza en el mapa actual de la educación superior y, por el otro, el surgimiento de instituciones privadas de baja calidad y con poca infraestructura. Los cuales se ven complejizados con la proliferación del nivel de posgrado. En sus términos,

“hay falta de convergencia en las políticas de educación superior en América Latina por la influencia de modelos muy distintos, muy puntuales, muy heterogéneos. Se registra una importante divergencia en cuanto a lo institucional: existen desde emblemáticas y tradicionales universidades hasta muy pequeños centros, que, en algunos países, se conocen como «universidades garajes». [...] En cuanto al diseño de los modelos académicos, se han producido cambios sustantivos: hasta las décadas de los años 70 y 80 existía un predominio de carreras profesionales de modelo napoleónico. A partir de esa etapa se registró una ampliación y una diversificación de la oferta con criterios académicos distintos y a veces contradictorios [...] De ahí la necesidad de debatir sobre

objetivos académicos, sobre alcance de los títulos y sobre articulación institucional” (Fernández Lamarra, 2004: 51-52).

De cara a este diagnóstico, el autor considera que la convergencia de los sistemas de educación encuentra en los procesos de integración regional en curso un terreno fértil para su desarrollo (en especial, en lo que compete al reconocimiento de títulos y de estudios a fin de posibilitar la movilidad de las personas en el marco de cada región). En efecto, recientemente afirmó que:

“Frente a los avances del Espacio Europeo y del Iberoamericano y sus posibles convergencias con América Latina, se hace necesario trabajar hacia la convergencia de la educación superior en América Latina y en la construcción conjunta de un Espacio Común Latinoamericano, como requisito básico sobre el cual ir articulando -global y sectorialmente- el fortalecimiento efectivo del Espacio ALCUE y del Iberoamericano” (Fernández Lamarra, 2010: 36)

De su análisis se desprende que el escenario de convergencia aún no es una realidad porque persiste la segmentación institucional (dada la diversidad y superposición de modelos organizativos y académicos), la desarticulación en cada país (internamente), disímiles marcos de regulación o apertura, que se suman a una fuerte tendencia a la privatización de los servicios ofrecidos, etc. Este escenario “afecta y restringe las posibilidades de la convergencia regional” (Fernández Lamarra, 2010: 37). Las acciones de cooperación internacional de las universidades (y la consecuente creación de redes) tampoco quedan exentas de esta tendencia hacia la divergencia ya que “carecen de un sustrato común de estándares de funcionamiento de la educación superior en región” (Fernández Lamarra, 2010: 37)⁴.

A raíz de lo expuesto, el autor prescribe a modo de prioridad el trabajo mancomunado de gobiernos, instituciones y agencias internacionales para promover la convergencia de la educación superior:

“La tradicional autonomía de las universidades en casi todos los países de la región – característica propia y específica de la educación superior pública en América Latina– aconseja que la estrategia para la construcción de la necesaria convergencia parta de las propias

⁴ Es más, afirma que: “Lamentablemente las pocas iniciativas orientadas a la creación de un espacio latinoamericano de la educación superior, al producirse con formas aisladas y focalizadas en nichos y campos muy específicos de la educación superior y sin marcos de regulación comunes, tiende a disgregar y diferenciar aún más los sistemas nacionales de educación superior en la región y, por ende, dificultar en mayor medida la convergencia con el Espacio Europeo y con el Iberoamericano” (Fernández Lamarra, 2010: 37).

instituciones universitarias y de los diversos consejos y asociaciones de rectores y de universidades, públicos, privados o integrados, según sean los casos. A este proceso de convergencia deberán sumarse, asimismo, los Ministerios de Educación, las Cancillerías, los Organismos Internacionales, las agencias de evaluación y acreditación, así como los centros de altos estudios y de investigación y todas las organizaciones académicas, sociales, de profesores y de estudiantes que lo faciliten. En Europa, el Espacio Europeo de Educación Superior se construyó como una iniciativa de los ministros de educación; es decir, de arriba para abajo, estrategia propicia en el marco de las características de los sistemas universitarios europeos. *En América Latina debería construirse con el consenso entre todos los actores institucionales, pero donde el protagonismo fundamental debe provenir de las universidades y de sus principales actores; es decir de abajo para arriba*” (Fernández Lamarra, 2010: 38. El resaltado es nuestro).

Claramente, una de las operaciones del autor es indicar como modelo a seguir la experiencia de convergencia europea y la promoción de un proceso homónimo en el contexto de América Latina.

En el análisis realizado por Ana María Cambours de Donini (2011) respecto de la internacionalización e integración de los sistemas de educación superior en el MERCOSUR educativo se destacan dos cuestiones: por un lado, los desafíos que enfrenta la integración regional de la educación superior en este bloque como en otras experiencias y, por el otro, el señalamiento respecto de una agenda de investigación más amplia sobre estos temas. Respecto del primer asunto, Cambours de Donini señala a modo de balance del accionar del SEM la debilidad que supone la ausencia de fuentes de financiamiento y la inexistencia de agencias supranacionales para encaminar la integración regional de la educación superior. En sus palabras:

“[...] si bien la cooperación internacional puede proporcionar un impulso importante a algunos proyectos, la sustentabilidad de las acciones debería garantizarse con un fondo de financiamiento estable por parte de los Estados miembros y por una valoración no solo declaratoria sino efectiva e informada de los problemas educativos por parte de las Cancillerías nacionales y de los otros sectores del MERCOSUR. Esto permitiría la conformación de equipos técnicos estables y una mayor institucionalización, peso político e impacto de las acciones que se realizan y proyectan. [...] Tal vez un mejor balance y participación de actores políticos, sociales, técnicos y académicos en las distintas áreas y una articulación más sistemática y permanente entre ellos y con los otros sectores, podría ir fortaleciendo la sinergia, el impacto y por ende, la coherencia, direccionalidad y sentido compartido de las acciones que se emprenden. [...] Una explicación posible para algunas de estas falencias, puede ser el hecho que a diferencia de la Unión Europea, en el MERCOSUR no se han creado mecanismos supranacionales para coordinar los procesos de integración” (Cambours de Donini, 2011: 64-65).

En este trabajo se desentrañan algunos de estos elementos y se realiza una evaluación respecto de la importancia de la forma supranacional respecto de la intergubernamental a la luz de las dinámicas y relaciones interinstitucionales entre el SEM y las demás agencias del MERCOSUR.

La autora también cuestiona como “zona de riesgo” la supuesta necesidad de armonización que genera la regionalización sobre sistemas educativos heterogéneos: puntualmente, se interroga respecto de la necesidad de contar con modelos curriculares homogéneos basadas en competencias profesionales determinadas por el mundo productivo y las demandas del mercado *vis a vis* la reflexión en torno a la misión de la universidad en la actualidad.

Respecto de la propuesta en torno a una agenda de investigación sobre los procesos de integración regional de la educación superior, parte del diagnóstico tanto de falta de sistemas de información confiable y actualizada que permitan estudiar y evaluar los efectos de la internacionalización sobre las instituciones de educación superior como de un “déficit en la apertura temática y enfoques epistemológicos y metodológicos alternativos e interdisciplinarios que nos permitan una mejor comprensión de estos procesos” (Cambours de Donini, 2011: 67)⁵. En consecuencia, se deben priorizar estudios que reflexionen en torno a las demandas de conocimientos y de recursos humanos para la región y que prioricen las innovaciones científicas, tecnológicas y pedagógicas; observa la importancia de estimular la creación de redes de investigación estratégica para el desarrollo de la integración regional.

c. Los estudios sobre la acreditación regional

En lo que compete específicamente al objeto de estudio aquí abordado, existen trabajos anteriores bajo perspectivas diferentes: en especial quiero destacar los aportes de tres autores –Javier Hermo, Enrique Martínez Larrechea junto a Adriana Chiancone y Facundo Solanas–.

⁵ Sobre este punto, en análisis anteriores (Perrotta, 2009 a y Perrotta, 2010 a) he destacado que la integración regional de la educación superior se convierte en objeto de investigación de manera reciente, indicando que –durante los años iniciales del MERCOSUR– el sector académico e intelectual priorizó el análisis de la agenda económico-comercial de la integración. De hecho, un estudio de Botto y Quiliconi (2007) –del cual participé como asistente– señala que, dentro del conjunto de investigaciones sobre la liberalización comercial del MERCOSUR (realizadas en la delimitación temporal que va entre la firma del Tratado de Asunción y la firma del Protocolo de Ouro Preto que establece, entre otras cuestiones, el arancel externo común) predominaron los estudios sectoriales y modelizaciones sobre los impactos de la apertura comercial así como evaluaciones respecto de la creación y el desvío de comercio.

Javier Hermo (2006) analizó la relación que se construye entre el conocimiento y el capital, particularmente entre educación y globalización a partir del caso de la acreditación universitaria en el marco de la internacionalización de la universidad. Un dato interesante a destacar es que el autor se desempeñó como funcionario del Ministerio de Educación en el área de cooperación internacional, ejerciendo funciones en el SEM, durante los años en que se elaboró el mecanismo que dio origen al MEXA. Precisamente por ello, su trabajo realiza, además de un aporte conceptual al vínculo capital – conocimiento, plantea lineamientos para la transformación del mecanismo experimental en uno permanente, el cual “contemple una variedad de factores de prospectiva política, tanto en lo específico de la educación superior y el futuro de la evaluación y acreditación en la región, como acerca de otros factores” (Herme, 2006: 141). Entre estos “otros factores”, el autor señala consideraciones técnicas a ser mejoradas así como cuestiones de corte político:

“[...] se requiere una revisión de las políticas educativas que fijan los lineamientos generales para [los perfiles profesionales que se necesitan]. Y, además, del lugar que las mismas ocupan en el conjunto de las prioridades nacionales, dada la creciente importancia de la formación ciudadana y del rol democratizador de la educación para el desarrollo de sociedades más justas y equitativas, pero también por el carácter central de la educación para incrementar la competitividad general de la economía por el desarrollo y profundización de ventajas competitivas dinámicas” (Herme, 2006: 152).

Por su parte, los autores uruguayos Chiancone y Martínez Larrechea (1997, 2005, 2011) han abordado en sus estudios la problemática de la educación superior en el país oriental y, en especial, los aspectos relacionados a la acreditación y evaluación. En particular, consideran que la experiencia del MERCOSUR tiende a seguir un modelo general similar al europeo, basado en un proceso endógeno de autoevaluación, evaluación externa y mejoramiento continuo o aplicación para la acreditación. Es dable destacar que el enfoque que priorizan es el estudio de las particularidades de la política de acreditación en el espacio regional, su “forma” (a diferencia del análisis antes citado de Herme, colocado en la discusión del conocimiento mercantilizado; y del de Solanas, abocado al estudio de redes de políticas públicas desde un estudio de caso único, el Argentino). En sus términos, “la evaluación y la acreditación, operan en una doble vertiente, a través de procesos de autoevaluación institucional, evaluación y acreditación cumplidos a niveles nacionales y a través de la participación en el sector Educación del Mercosur” (Chiancone y Martínez Larrechea, 2005: 7). La especificidad del enfoque

subyacente en el mecanismo experimental de acreditación (MEXA) reside en la forma en que fue elaborado su diseño: participaron diversas instancias de los sistemas de educación superior de la región; lo cual redundó en una perspectiva que promovió como dimensiones interdependientes el intercambio, la gestión innovadora, la flexibilidad académica y las competencias de egreso. A la luz de los diversos estudios comparados que han realizado (2005, 2011) afirman que:

“[...] una nueva matriz de articulación flexible entre educación superior y sociedad está surgiendo y requiere elaborar una respuesta aún más pertinente y transformadora, que atribuya a la producción de conocimiento un rol genuino en la transformación del sistema y que revise globalmente el diseño de las políticas de aseguramiento de la calidad, e incorpore más flexibilidad en la estructura académica y potencie la educación a lo largo de la vida” (Chiancone y Martínez Larrechea, 2005: 10).

Finalmente, en tanto su marco teórico es, preponderantemente, del campo de las políticas públicas comparadas, dedican especial atención a distinguir las particularidades de los diversos sistemas, sus puntos de contacto y sus discrepancias, como clave analítica para entender los procesos latinoamericanos. A modo de ejemplo, entre uno de los elementos que destacan se encuentra la forma de gobierno –federal o unitaria– (Argentina y Uruguay, respectivamente) y cómo esto incide en las políticas generadas (Chiancone y Martínez Larrechea, 2011).

Finalmente, Facundo Solanas (2009) ha investigado los cambios institucionales⁶ que la puesta en marcha del MERCOSUR ha provocado sobre los sistemas universitarios de los cuatro Estados Parte desde una mirada particular: la literatura existente en materia de “europeización de políticas públicas”. El autor retoma los debates del campo de estudios europeos para presentar una definición de mínima de “europeización”, la cual es entendida como “las formas en que el proceso desintegración europeo incidía sobre la construcción de las políticas de los Estados miembros, aunque [...] en los últimos años, producto de la complejidad misma de este proceso de integración, la europeización no puede reducirse a una construcción de arriba hacia abajo (del nivel comunitario al nacional)” (Solanas, 2009: 10). Sobre esta

⁶ Este tema que trabajamos en esta investigación, lo abordé con anterioridad (Perrotta, 2009 a; Inchauspe y Perrotta 2008) en el marco del proyecto de investigación PID de la ANPCyT de la que fui becaria de iniciación doctoral. De hecho, en Perrotta 2009 b, abordamos las modificaciones institucionales a nivel doméstico y regional y las relaciones interinstitucionales entre el SEM y el resto de la estructura del MERCOSUR.

base, y tras el señalamiento de las diferencias del caso sudamericano respecto del europeo, Solanas propone que:

“la noción de “mercosurización” comprendería al conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos, cognitivos y normativos que inducidos por organismos internacionales han sido incorporados en la lógica del discurso (nacional y sub-nacional) doméstica, de las estructuras políticas y de las políticas públicas de los principales Estados miembros del MERCOSUR, donde a partir de su consolidación interna han logrado expandir el núcleo de influencia al conjunto del bloque” (Solanas, 2009: 12).

Sobre esta base, sus resultados de investigación le permiten afirmar la existencia de un proceso de “mercosurización” en el campo de las políticas públicas para la educación superior.

La novedad del presente estudio reside, entonces, en su vinculación con la orientación general del MERCOSUR en perspectiva histórica (con el objetivo de observar los cambios y las persistencias) y la indagación sobre la medida en que afecta ello a la forma que adquiere el programa de acreditación. Precisamente, por este motivo es que se analiza en profundidad la interacción de los actores de gobierno que elaboran el programa bajo estudio, las relaciones inter-institucionales con las demás agencias del proceso de integración y las vinculaciones entre los Estados Parte.

Estrategia metodológica

En línea con este propósito se encaminó la estrategia de abordaje metodológico, en base a un diseño de investigación flexible. La opción por este tipo de diseño versó en torno a la necesidad de habilitar lo fortuito (entendido como el conjunto de decisiones no planificadas) del proceso de investigación, dentro de un esquema planificado de acciones. Entre estas últimas se encontraron un conjunto de decisiones de mínimo respecto de la construcción del objeto y la delimitación del problema, la selección, la recolección y el análisis (Piovani, 2007).

Se utilizó un enfoque metodológico cualitativo a partir del cual se describieron las estructuras conceptuales complejas en las que se basan las prácticas, ideas y creencias que sustentaron los actores indagados⁷ en la investigación. La extensión del

⁷Funcionarios que representan a cada gobierno nacional y que cumplen funciones en la Comisión Regional Coordinadora para la Educación Superior (CRC-ES) del Sector Educativo del MERCOSUR y en la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA).

trabajo de campo y la multiplicidad de fuentes indagadas respondió a una característica central del enfoque cualitativo: la descripción densa que permitió hacer legible y entendible un entramado que nunca puede ser laxo sino que posee múltiples componentes. En consecuencia el análisis se remitió a aspectos particulares, lo que no implicó dejar de lado la posibilidad arribar a un nivel de abstracción mayor de aquello que se describe (Kornblit, 2004).

La estrategia metodológica que se seleccionó fue el estudio de caso: el abordaje en profundidad de los programas regionales del MERCOSUR para la educación superior y en particular el estudio de los programas de acreditación regional de carreras de grado. Es menester destacar que este programa consta de dos iniciativas consecutivas: un programa de carácter experimental –el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA)– que devino en el actual Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias Para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de sus Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR).

El enfoque de estudio de caso se distingue, siguiendo a Everhart (1988) por cuatro rasgos sobresalientes. Primero, el trabajo de campo enfatiza una perspectiva constructivista: los participantes de los contextos sociales son portadores y creadores de conocimiento, y este conocimiento influencia la acción. Segundo, el proceso que orienta el trabajo de campo se transforma en una guía para la toma de decisiones siempre a partir de la consideración de factores contextuales. Tercero, los fenómenos son considerados de manera holística en tanto las dimensiones sociales y políticas de los fenómenos y acontecimientos son interactivas y no es posible que un factor único pueda capturar la esencia de la situación. Cuarto, las elecciones realizadas a lo largo del estudio se definen por la naturaleza emergente del trabajo de campo.

Las unidades de análisis delimitadas para este estudio fueron:

- 1) la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC-ES);
- 2) la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) del MERCOSUR;

Al interior de ellas, se tomó en consideración:

- los *actores seleccionados*: funcionarios de las estructuras nacionales y regionales que encaminan los programas de integración regional de la educación superior;
- los *documentos*: actas de la CRC-ES (y su estructura interna), actas del SEM, normativa regional (MERCOSUR);
- las *estadísticas*: provistas por el propio SEM, los Ministerios de Educación de los Estados Parte y organismos regionales e internacionales.

Se procedió a un muestreo teórico, el cual se rigió más por un criterio de diversidad y relevancia teórica que por ser una muestra probabilística del universo de análisis de los actores y documentos disponibles.

Los instrumentos de recolección del material empírico fueron tres:

- 1) *entrevistas semiestructuradas*: consistieron en una serie de preguntas (abiertas o cerradas) algunas de las cuales son modificadas ligeramente de acuerdo a la idiosincrasia del entrevistado. La utilización de esta herramienta se debió a que la entrevista otorga la oportunidad de focalizar el estudio en ciertas cuestiones puntuales (Crowson, 1993);
- 2) *investigación documental*: en tanto la esencia de la información documental radica en 1- la constatación de que si un evento ocurrió, existirá algún registro de lo sucedido; 2- el conocimiento general acerca del funcionamiento de las instituciones investigadas puede indicar qué caminos administrativos pueden haber seguido los documentos que se buscan; 3- el conocimiento que no se puede observar se encuentra, generalmente, en los documentos (Lincoln y Guba, 1985). He realizado un extensivo relevamiento de actas de reuniones, decisiones y documentos elaborados por los actores y/o agencias bajo estudio;
- 3) *relevo de bases de estadística regional y/o nacional*: con el objetivo de contar con un panorama más acabado del campo de estudio. Accedí a las publicaciones elaboradas por el grupo de estadísticas del MERCOSUR, así como a informes de diverso tipo publicados por el Instituto para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC) y el Instituto de Estadísticas (IUS) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y los anuarios estadísticos de los Ministerios de Educación de los Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

El estudio se guió por la interpretación fundamentada (Stake, 1995) y basada en datos empíricos. El tratamiento de los datos consistió en el análisis de contenido y/o textual y análisis crítico del discurso (Kornblit, 2004), a la par que se complementó, como mencioné, con la lectura e interpretación de fuentes estadísticas cuantitativas. El propósito de estas operaciones fue el de captar aquellos datos no aprehensibles por un determinado método por medio de la utilización de otros, en vistas a complementarlos (Crowson, 1993). Ha sido central la revisión de las preguntas iniciales de la investigación, sustituyéndolas y/o modificándolas a medida que se han realizado las observaciones y datos de otro tipo.

La revisión de la literatura especializada ha sido una tarea constante y, de hecho, se inicia en el año 2007 a raíz de la beca de intercambio entre la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO Argentina) y la Faculdade de Educação (UNICAMP, Brasil) que me fue otorgada. Durante el mes de agosto (2007) realicé una recopilación de material bibliográfico en la biblioteca de la institución, accediendo a un número vasto de publicaciones (libros, principalmente) sobre el MERCOSUR y la educación editados en este país (y de difícil acceso en Argentina). Asimismo, me entrevisté con varios académicos prestigiosos abocados al estudio de la universidad y, en especial, quiero destacar la entrevista realizada a Pedro Goergen y José Dias Sobrinho –el último, un experto en temas de evaluación–.

Asimismo, participé de dos experiencias de intercambio durante el año 2010 que enriquecieron el marco teórico-metodológico a partir de la experiencia del proceso de integración regional europeo, a saber: en febrero fui becada por la *Deutscher Akademische Austausch Dienst* (DAAD) para participar del Seminario *Encounter Europe. Visit Germany* en la Academia de Otzenhousen, Saarbrücken, Alemania; en el mes de junio la Fundación del Centro de Formación en Integración Regional (CEFIR, sito en Montevideo, Uruguay) en el marco del Programa InWEnt – CEFIR para el Fortalecimiento de la Integración Regional del MERCOSUR auspició mi participación en el Seminario *Comparative Regional Integration* en la Universidad de Bonn, Alemania –en el marco de la escuela de verano del *Zentrum für Europäische Integrationsforschung* (ZEI) –.

El material empírico que analicé es el siguiente:

1. Las actas de las reuniones de la estructura anterior, es decir, de la Comisión Técnica Regional de Educación Superior (CTC-ES) –de las cuales se estudiaron cinco actas disponibles que datan de los años 1998 a 2000 (de 20 reuniones aproximadamente)–;
2. Las actas del Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación (GTEAE), el cual funcionó hasta el momento de culminación del memorándum del MEXA del año 2001, coincidentemente con la creación de una nueva estructura institucional para el SEM (se estiman 11 reuniones en total);
3. Las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC-ES, estructura actual), generalmente dos por semestre, así como de las reuniones conjuntas con la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) o bien con Grupos de Alto Nivel y/o Comisiones Ad Hoc que encaminan temas específicos. La CRC-ES comienza a funcionar en el año 2001 y, al primer semestre del 2011, se han realizado 38 reuniones ordinarias de la CRC-ES. He logrado recabar 30 actas (la mayoría con sus anexos);
4. Las actas de las Reuniones de Ministros de Educación (RME), autoridad máxima del SEM: desde el año 1992 al primer semestre de 2011 se han realizado 40 reuniones (de las cuales sólo no he accedido a tres de ellas). Su estudio es importante ya que los puntos de consenso y las acciones acordadas en la estructura para la educación superior (CRC-ES), para ser implementados, requieren de la aprobación de la RME;
5. Las decisiones del CMC y resoluciones del GMC que consideran y adoptan, dando carácter de norma regional, las recomendaciones del SEM –vía la RME–. A título ilustrativo, la posibilidad de contar con un Acuerdo permanente para la acreditación de carreras se debe a que fue adoptada tal decisión con dichas características por el CMC;
6. La información estadística provista por el SIC, la cual fue ampliada con datos provenientes de los sistemas de estadística nacionales, del UIS de la UNESCO (UIS) y de la CEPAL;
7. Legislaciones nacionales de los cuatro Estados Parte para la educación superior;
8. El portal electrónico del MERCOSUR Educativo;
9. Entrevistas en profundidad semi-estructuradas realizadas a los funcionarios del SEM de Argentina, Brasil y Uruguay. Este trabajo de campo fue realizado en

etapas: 1) entre los meses de septiembre de 2008 y marzo de 2009 entrevisté a funcionarios de los Ministerios de Educación de Argentina, Brasil y Uruguay; 2) en el mes de junio de 2009 entrevisté actores universitarios –área de cooperación internacional– en Chile; 3) durante el año 2010 realicé entrevistas a informantes clave (principalmente académicos) con el objetivo de ampliar el conocimiento sobre el tema; 4) en mayo de 2011 participé de un seminario taller con los representantes de Argentina y Paraguay del SEM, en el cual se discutieron los principales obstáculos y desafíos futuros para la proyección y profundización de la integración educativa; 5) durante el mes de septiembre de 2011 realicé una segunda ronda de entrevistas en Brasil;

10. Textos académicos y/o de divulgación elaborados por los técnicos y/o funcionarios gubernamentales que participan y/o han participado del SEM en los cuales relatan y analizan los programas regionales encaminados.

La selección por este último material está dada por la estrategia metodológica señalada por Jeffrey Checkel (1999) quien, desde una perspectiva constructivista de la disciplina de las Relaciones Internacionales, analiza el proceso de integración regional encaminado en Europa Occidental a partir de la socialización y la difusión de normas. A raíz de las entrevistas observé que se había generado un proceso de identificación entre los miembros del SEM –la aparición de una identidad regional compartida y construida entre éstos técnicos– y ello conllevó a incorporar esta mirada constructivista del proceso de socialización⁸. Checkel propuso en su discusión con Moravcsik⁹ un abordaje particular: el “rastreo de procesos” (*process-tracing*, en el original) a partir de investigar y explicar el proceso de toma de decisiones como el producto político que resulta de condiciones iniciales particulares. Esto significa descubrir el escenario y reconstruir los

⁸Si bien esto último excedió el estudio de la tesis de esta investigación, este primer acercamiento a la generación de procesos de socialización que –surgió del análisis de las entrevistas– marca el punta-pié para futuras indagaciones

⁹Andrew Moravcsik es un teórico de las Relaciones Internacionales y de los Estudios Europeos de Integración: ha formulado el enfoque del intergubernamentalismo liberal para comprender el proceso de integración regional europeo –particularmente, las grandes negociaciones de culminan en la firma de Tratados–. Moravcsik propone una definición de integración europea más amplia, la cual toma en consideración cuatro dimensiones para la coordinación de políticas: a) el alcance geográfico del régimen; b) el abanico de temas sujetos a la coordinación de políticas; c) las instituciones que toman decisiones de manera conjunta; d) la dirección y la magnitud del ajuste doméstico substantivo. Sobre esta base, plantea los tres elementos centrales del intergubernamentalismo liberal: el supuesto del comportamiento racional de los Estados; una teoría liberal de la formación de preferencias nacionales; y un análisis intergubernamental de la negociación inter Estatal (Moravcsik, 1993).

mecanismos por los cuales los agentes cambian sus preferencias. El método se torna operativo por medio de tres técnicas: 1) *entrevistas* con individuos que son el blanco de las políticas y prácticas de socialización con el objetivo de capturar las dimensiones temporales e intersubjetivas. Propone realizar, con el mismo agente, dos rondas de entrevistas separadas en el tiempo (*panel samples*) con para aprehender la validez de los que el entrevistado relata (¿son consistentes en el tiempo? Si cambian, ¿por qué lo hacen?). También se pregunta a los mismos que intenten caracterizar el contexto de interacción intersubjetiva (por ejemplo, de coerción, de negociación, simulación, persuasión, discusión). 2) *análisis cualitativo de contenido de medios y publicaciones* especiales, de manera de chequear las creencias y motivaciones de los individuos que fueron entrevistados y también participan de debates públicos. 3) consulta de registros de *documentación oficial*, en especial, relatorías de reuniones. Los tres tipos de instrumentos se triangulan para poder discernir el cambio de preferencias generado de la persuasión y socialización (Checkel y Moravcsik, 2001: 223-224).

Como se desprende de la descripción del trabajo de campo, ajusté esta propuesta metodológica a las particularidades del proceso “mercosuriano” y de la agenda de educación. Por lo tanto, realicé una triangulación entre las actas de reuniones y decisiones regionales (“la documentación oficial”), las entrevistas a los funcionarios de gobierno y la producción de divulgación y/o académica de estos actores en diversos medios (desde revistas especializadas a capítulos de libros y repositorios de información de variada índole).

Estructura de la tesis

El trabajo se organiza en tres capítulos, cada uno de los cuales va abonando argumentos para el desarrollo de la tesis. El primero analiza los más de veinte años de integración regional del MERCOSUR, prestando atención a sus rupturas y continuidades en clave del tipo de integración privilegiada en cada fase –las cuales se vinculan con los tres tipos históricos de regionalismo en América del Sur–. El segundo capítulo analiza la génesis y el desarrollo del Sector Educativo del MERCOSUR a la luz de la orientación general del proceso de integración. En este caso, se parte de un estudio pormenorizado del proceso de reforma de la educación, en general, y de las tendencias dinámicas de la educación superior porque la orientación del proceso de integración se encuentra en relación directa con los procesos políticos experimentados por cada Estado

que compone el bloque. Sobre esta base, se analiza la institucionalidad del SEM y los déficits de ella derivados y se propone una periodización de su desarrollo que resulta del análisis del material empírico recabado. A continuación, el capítulo tercero desarrolla la tesis en profundidad argumentando en torno a la vinculación de la forma que adquiere el caso bajo análisis con la orientación del bloque y las tendencias internacionales. En este sentido, tres grandes secciones organizan la presentación de los datos encontrados: el análisis de la internacionalización, la descripción del programa de acreditación regional (sus tres componentes, el MEXA, el ARCU-SUR y el MARCA) y un estudio de la tensión inherente entre dos modelos (solidario y competitivo) de la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR. Se concluye con un apartado dedicado a reflexiones finales.

Capítulo 1.

El MERCOSUR en sus veinte años: rupturas y continuidades en torno al tipo de integración regional

Introducción

La firma del Tratado de Asunción en el año 1991 inició una nueva etapa en América del Sur: la historia del retorno a la unión tras varias décadas de fragmentación, es decir, de la dispersión en unidades políticas diferenciadas que dejaron de lado su frontera americana en pos de una frontera oceánica (Methol Ferré, 2009). Sin embargo, se debe matizar este momento fundacional: por un lado, la conformación de un bloque regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay avivó los sentimientos y los ideales de las experiencias ensayadas en los años sesenta bajo el aliento de la recientemente creada Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); por el otro, la forma que adquirió el proceso de regionalización durante sus diez primeros años de desarrollo (en la época de los años noventa) se alejó de ese primer modelo de regionalismo orientado a la industrialización desde una posición de autonomía para encauzarse en las prerrogativas del Consenso Neoliberal imperante. En el momento actual, a veinte años de su creación, el MERCOSUR, nuevamente, ha experimentado un giro respecto del modelo eminentemente comercial: hoy, el eje de gravitación de la integración regional actual lo constituye el retorno de la conducción política en pos de un desarrollo compartido que permita resolver la exclusión social y las asimetrías regionales.

Para comprender los cambios y continuidades en el MERCOSUR, es menester realizar un derrotero a través de la historia de la política de integración regional en América del Sur, identificando las diferentes fases por las cuales ha pasado junto con las propuestas analíticas que surgieron para su interpretación. Sobre esta base se puede realizar un cabal análisis del devenir integracionista de las últimas dos décadas en el MERCOSUR, el cual, a su vez, permite comprender el marco en el que se desarrollan los programas regionales para la integración de la educación superior. En otras palabras, *la orientación general del bloque, sus reglas de juego institucionales y las prioridades*

de política, pueden obturar o dejar espacios de libertad para la acción de diversas agendas de integración, como los programas para la educación superior.

En este sentido, el capítulo se propone reflejar un análisis en profundidad de la integración regional en el MERCOSUR como punta-pié para el estudio, en los capítulos que siguen, de la integración regional de la educación superior. Se estructura, por lo tanto, en cinco secciones, comenzando con el recorrido histórico analítico por los procesos de integración regional en Sudamérica. A partir de la segunda parte se da inicio al estudio en profundidad del MERCOSUR, comenzando con una presentación esquemática de indicadores estadísticos que permiten visualizar las diferencias de tamaño y desarrollo entre los miembros del acuerdo. En la sección tercera se realiza un análisis sobre los antecedentes y principios orientadores del mismo –partiendo del reconocimiento que la opción por la integración regional se adiciona a un conjunto de decisiones que el Estado Nación realiza sobre su inserción internacional en vinculación con las políticas nacionales que encamina–. En cuarto lugar, presento un balance sobre su estructura jurídico-institucional de funcionamiento. La insistencia en este punto se justifica por el supuesto de partida donde afirmo que los esquemas institucionales no son nunca marcos neutros, sino que habilitan, al mismo tiempo que se encuentran permeados por los modelos de integración regional preferidos en un determinado momento histórico. En quinto término, se presenta una propuesta de delimitación de fases para comprender el desarrollo del proceso regional, la cual se distingue de otras periodizaciones sobre el MERCOSUR¹⁰, con el objetivo de poder aprehender el impulso de la agenda educativa, en general, y de la de la educación superior, en particular. El capítulo culmina con unas reflexiones finales que sirven de puntapié para el estudio de la vinculación entre el dinamismo del proceso de integración regional y el devenir de la educación superior en el MERCOSUR.

1.1 Tres formas de integración regional en Sudamérica (1960-2010)

La integración regional en América Latina y el Caribe¹¹ tiene una tradición de larga data: de hecho, la unidad ha sido el común denominador durante el período de

¹⁰ Bouzas (2001); Tussie, Botto y Delich (2004).

¹¹ De ahora en más el foco se coloca en Sudamérica.

independencia. Sin embargo, tras la creación de cada nueva unidad política –y las luchas intestinas por consolidar cada territorio político–, el Estado Nación se cerró sobre sí mismo dejando de lado las ideas-fuerza de unidad regional, autonomía y emancipación. En este sentido, la fragmentación y/o separación caracteriza al subcontinente durante todo el siglo XIX y buena parte del siglo XX: desde mediados de los años cincuenta, con el intento de creación de un nuevo Pacto del ABC, América del Sur retoma la senda de la integración: de aquí en más integración y fragmentación constituyen dos fuerzas inversas, una centrípeta y una centrífuga, que marcan las relaciones entre nuestros países. Al decir de Alberto Methol Ferré (2004):

“... abrimos ahora el siglo XXI reafirmando la Integración. Hasta la primera mitad del siglo XX dominó totalmente la Separación [...] Ahora domina la preocupación por la Integración. Separación e Integración son contrarias. ¿Hasta dónde llegan? Las gentes parecen no querer pensar esto a fondo, pues implicaría quizás la ruptura y reversión de todos los hábitos en que se han formado” (Methol Ferré, 2004).

En este recorrido de integración y fragmentación, se perciben tres tipos o modelos históricos de regionalismo: autonómico, nuevo o abierto y pos(neo)liberal. La descripción de cada uno de ellos permite comprender los momentos por los cuales atravesó el MERCOSUR desde sus antecedentes a la actualidad. Vale destacar, antes de comenzar, que los procesos regionales que aquí se consideran son aquellos encaminados desde y entre Estados (es decir, por medio de arreglos y/o compromisos estatales), lo cual deja de lado procesos de integración que se suceden “por lo bajo” –es decir, la construcción de redes de actores sociales que persiguen la integración–¹².

¹² Al respecto, en otro trabajo (Perrotta, 2009) he mencionado una distinción para entender la diferencia entre estas múltiples integraciones para el caso de la educación superior en el MERCOSUR, a saber: utilizando la noción de MERCOSUR formal para indicar las acciones del proceso de integración intergubernamental y la de MERCOSUR como espacio geográfico para entender las diversas dinámicas de integración y cooperación que se dan en el territorio regional pero que no necesariamente se valen de las reglas formales y los canales institucionales del acuerdo de integración. En este sentido, el objeto de estudio de esta investigación es el MERCOSUR formal (el acuerdo firmado en el año 1991), mientras que, por ejemplo, el caso de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) es una red de cooperación interuniversitaria que funciona en el espacio geográfico del MERCOSUR, pero no así en sus canales institucionales formales. Al respecto, es menester retomar este tipo de distinción en un trabajo antropológico sobre el MERCOSUR (Álvarez, 2000): este autor retoma una conceptualización realizada por Omán (1994) donde se distinguen dos acepciones respecto del término integración regional: **integración de jure** **integración de hecho**, o integración social. La primera hace referencia a la integración económica, en donde se configuran diferentes esquemas de liberalización comercial que prefiguran distintos tipos de integración jurídica que regulan dicha interacción económica (acuerdo preferencial, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria). En sus palabras, desde esta óptica “la integración económica se presenta como un fenómeno jurídico que puede acompañarse de la creación de instituciones supranacionales que asuman la representación jurídica y política de esta nueva unidad” (Álvarez, 2000:12). La segunda se relaciona con la “sedimentación de

Subsiguientemente, para comprender los modelos en pugna y la victoria ideológica y programática del nuevo regionalismo como modelo de integración regional en los años noventa (modelo del MERCOSUR inicial) es menester asumir una postura diacrónica (Perrotta, 2010 b) y reconocer que el estudio de la integración regional no puede ser escindido del análisis de los procesos políticos y de las políticas implementadas por los Estados que componen y crean estos acuerdos regionales. En este sentido, la integración regional es, ante todo, una política pública al servicio de una orientación general en torno al modelo de desarrollo socioeconómico. Como se analiza más adelante, el ocultamiento de la dimensión política de la integración regional ha sido una operación que acompañó al auge neoliberal y la conducción política del proceso de integración se retoma en tiempos recientes.

1.1.1 El regionalismo autonómico

La categorización de este tipo de estrategia regional ha sido ex post: la integración regional de los años noventa se planteó como opuesta a la experiencia previa en Sudamérica, denunciándola como *viejo regionalismo*. Contraria a esta visión prescriptiva, aquí denomino *regionalismo autonómico* (Briceño Ruiz, 2007) al proceso que se gesta durante el período de industrialización por sustitución de importaciones a partir de la conformación de bloques regionales (mucho de ellos, constituyen el antecedente de los procesos actuales). La CEPAL (organismo creado en el año 1948) con Raúl Prebisch como Secretario Ejecutivo (1950-1953) propuso que, tras el desarrollo de la industria a nivel interno en diversos Estados sudamericanos, se fomente la comercialización entre éstos por medio de mecanismos de cooperación y de integración, con el objetivo de alcanzar la competitividad internacional de sus productos. Este esquema, al basarse en el crecimiento hacia dentro y la reducción de la dependencia en la región, se define como **regionalismo autonómico**. Siguiendo al autor del concepto:

nuevas realidades, con un aumento de la interacción” (Álvarez, 2000: 15). Ambos tipos de integración pueden coexistir, sin que ello suponga una implicancia mutua; y agrega “cuando la integración económica se ve reforzada por factores históricos y culturales, algunos autores hablan de regionalización, como la posibilidad de crear nuevas lealtades que reorienten las identidades en un nuevo horizonte común (Butler, 1997)” (Álvarez, 2000: 15).

“la propuesta cepalina no excluía de forma absoluta la apertura a los mercados mundiales, circunstancia que se consideraba una etapa por la que la región tendría que transitar una vez que sus bienes logaran ser competitivos en los mercados latinoamericanos [...]” (Briceño Ruiz, 2007: 21).

El regionalismo autonómico propuesto por Briceño Ruiz combina, por tanto, dos elementos que a primera vista parecen contradictorios: por un lado, en el marco del retorno del nacionalismo latinoamericano, se prioriza el crecimiento del mercado interno (con la industria ocupando un rol clave) y la mejora de las condiciones de vidas de la sociedad (derechos sociales y laborales). Por otro lado, se concierta en torno a la necesidad de lograr autonomía y reducir la dependencia de la región¹³.

Respecto de este último punto, es menester señalar un elemento adicional que abonó a esta visión: la caída del panamericanismo¹⁴ como idea fuerza, la cual había marcado durante un extenso período de tiempo las relaciones políticas y económicas de los países de América. En el marco de la vigencia del panamericanismo, los Estados Unidos (EEUU) buscaron presionar a los Estados con menor grado de desarrollo relativo en pos de la creación de un conjunto de organizaciones interamericanas. Este tipo de asociaciones perseguían una relación asimétrica e inequitativa entre los EEUU y los demás países del continente americano, totalmente ajena de la necesidad de promover una integración que tendiera hacia la democratización y la disminución de las desigualdades entre los Estados y al interior de sus territorios. La disolución del panamericanismo (y de las políticas mercantiles de los EEUU) permitió recuperar la noción de autonomía en el marco de un renovado latinoamericanismo. La firma, en el año 1960, del Tratado de Montevideo da cuenta de este fenómeno de cambio: se crea la

¹³ La búsqueda de la autonomía (respecto de los EEUU) es un eje de la matriz de pensamiento latinoamericano.

¹⁴ La idea panamericanista surge en los Estados Unidos hacia finales del siglo XIX con el objetivo de expandirse e imponer sus necesidades de expansión económica y financiera en el continente. En este sentido, Cisneros y Piñeiro Iñiguez (2002) retoman las palabras de quien es considerado el padre del panamericanismo, James Blaine, respecto de dónde y cómo comenzar con este expansionismo: en tanto Europa estaba consolidando su dominio colonial en África y Asia, los EEUU debían de hacerlo en América en pos de convertirse en el proveedor industrial de estas naciones. De esta manera, en 1889, se produce la Primera Conferencia Panamericana: la propuesta consistió en crear una unión aduanera continental con aranceles externos comunes, libre comercio en la intra zona, la institucionalización jurídica y política del acuerdo, el lanzamiento de iniciativas culturales conjuntas y la mecanismos para la solución de diferencias (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 2002: 201). El escenario que se perfila en este marco, y que permanece durante el siglo XX, es el de una Argentina contradictoria a los intereses norteamericanos mientras Brasil se constituye en un aliado —es menester señalar que el tipo de producción agropecuaria de argentina era competitiva a la de los EEUU, mientras que la de Brasil era complementaria—.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que es considerada la primera propuesta de integración regional latinoamericana en tanto busca alcanzar una zona de libre comercio de manera gradual (en un plazo de 12 años) y asociativa.

Las características centrales y comunes a las experiencias del período (además de los dos rasgos principales identificados por Briceño Ruiz¹⁵) son las siguientes: primero, el Estado mantiene el rol de conducción de la política de integración, regula y articula las relaciones sociales y mercantiles; segundo, el esquema de integración comercial al que se aspira llegar es, en la mayoría de los casos, el de un mercado común: esto es, lograr la libertad de movimiento de bienes, personas y capitales; tercero, la integración regional se basa en un esquema gradual y que tenga en cuenta las situaciones de asimetría y busque compensarlas por medio de políticas de apoyo como brindar plazos mayores y excepciones a los programas de liberalización o destinar recursos financieros; cuarto, los arreglos institucionales presentan rasgos de supranacionalidad, en concordancia con los objetivos de los diferentes acuerdos, es decir la arquitectura jurídica – institucional incluye órganos decisorios que responden a un interés regional (y no sólo nacional) (Perrotta, 2010 b).

Adicionalmente, en un esfuerzo de síntesis de los elementos centrales de la visión cepalina de la integración regional del período revisitado, Miguel Teubal (1968) destaca que bajo las premisas de que el desarrollo y la independencia económica y política de los países de América Latina dependen de su industrialización y de que el obstáculo a la industrialización en estos países se debe al déficit crónico de las balanzas de pagos (estrangulamiento externo), la respuesta consiste en encaminar dos procesos: por un lado, pasar a una industrialización pesada o difícil (es decir, sustituir bienes intermedios, como combustibles y bienes de capital, por medio de una industria capaz de producir maquinaria, equipos, productos químicos de base, etc.); por el otro, promover de manera masiva de exportaciones (tradicionales o no tradicionales). Vale destacar que el primero de los caminos no podía ser seguido por todos los países de manera simétrica, sino sólo

¹⁵ El proceso no fue homogéneo y Briceño Ruiz distingue dos fases del regionalismo autonómico entre los años cincuenta y mediados de los ochenta: la fase voluntarista que refiere a las primeras iniciativas bilaterales y culmina con la firma del Pacto Andino; y la fase revisionista, que va entre el anterior hasta inicios de los años ochenta con la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Briceño Ruiz, 2007: 22). La ALADI se creó por medio del Tratado de Montevideo de 1980, en reemplazo de la ALALC anterior, con el objetivo de crear un mercado común por medio de una serie de iniciativas multilaterales flexibles y diferenciadas de acuerdo al nivel de desarrollo de cada país (quitando los plazos estipulados por su antecesora).

los que contaban con una base industrial previa; adicionalmente, esto llevaba a la paradoja de la industrialización, dada por el aumento de las necesidades de nuevas importaciones (con mayor valor agregado). El esquema de la CEPAL, entonces, supuso tres factores: primero, una planificación económica capaz de invertir en sectores estratégicos (dado que los privados suelen invertir en áreas de rentabilidad inmediata que por lo general no concuerda con los tiempos de la rentabilidad social) y de distribuir las en las zonas menos desarrolladas; segundo, contar con una burguesía nacional poseedora de rasgos particulares: una conciencia industrialista (en sectores no tradicionales), una conciencia integracionista (capaz de aceptar las nuevas reglas de juego) y que cuente con poder político; tercero, gobiernos desarrollistas que basen su poder en nuevos grupos sociales, capaces de promover la industrialización y la coordinación de las políticas internas con las políticas de integración regional –lo que implicaba que se contara con un sector abultado de empresas públicas (estratos de funcionarios y tecnócratas interesados en el proceso), gobiernos con amplio apoyo popular y circunstancias internacionales favorables–. Los tres elementos requeridos para la estrategia integracionista no estuvieron presentes de la forma esperada, lo que le permite a Teubal afirmar que:

“La idea de un desarrollo autónomo basado en el esfuerzo latinoamericano independiente de la influencia de los países altamente industrializados está fracasando [...]

Los países miembros de la ALALC no han podido crear un mecanismo apropiado que asegure una distribución equitativa de los frutos de la integración económica. No se han logrado acuerdos importantes de complementación industrial. El problema de pagos no ha sido resuelto. La imposibilidad de coordinar políticas de transporte de los países miembros ha permitido a los monopolios de navegación seguir controlando la región. En fin, no se ha logrado formular una planeación económica eficaz y una coordinación de las diversas políticas económicas nacionales a nivel regional [...]

Evidentemente, la integración económica representa cosas diferentes para distintas personas [...]
Un mercado común latinoamericano puede significar un instrumento propicio para que las grandes compañías internacionales, que deseen realizar inversiones en América Latina, controlen mercados ampliados y tengan garantizada una zona de influencia mucho mayor [...]” (Teubal, 1968: 89-91. El destacado es nuestro).

Hacia fines de la década de los años sesenta se evidenciaba, por lo tanto, los desafíos que todo proceso de integración regional debe sortear y manejar en pos de un modelo más desarrollista¹⁶.

Finalmente, se torna imperioso señalar que el proceso de formación de bloques regionales en Sudamérica generó resquemores en los Estados Unidos: a diferencia de lo acontecido para el caso europeo, donde la potencia occidental apoyó e incentivó la cooperación e integración tanto desde el punto de vista político como en lo que refiere al financiamiento del proceso¹⁷, la unidad sudamericana en el marco de procesos nacionalistas fue concebida como una amenaza a los intereses norteamericanos. En consecuencia, se desmotivó y se operó internamente de manera directa en contra de estos procesos y de los gobiernos que la promovían.

1.1.2 El nuevo regionalismo

La década de los años ochenta constituyó el escenario de profundas modificaciones en la política y las políticas de los países de América Latina que habilitó la instalación, hacia fines del decenio, de un enfoque librecambista en la relación con los vecinos y con otros Estados. A su vez, en el escenario mundial se sucedieron elementos que abonaron al surgimiento de este modelo, a saber: primero, la eliminación del conflicto Este – Oeste tras la caída del Muro de Berlín (1989); este hecho

¹⁶A modo de aclaración, adopto aquí la definición de desarrollo de Aldo Ferrer: “El desarrollo económico [...] es] un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es acumulación en este sentido amplio y la acumulación se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país. El desarrollo implica la organización y la integración de la creatividad y de los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de acumulación en sentido amplio. El proceso es indelegable en factores exógenos, los cuales, librados a su propia dinámica, solo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno de centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de acumulación, es decir, el desarrollo. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y la productividad de los factores, impulsado por agentes exógenos, como sucedió con la Argentina en la etapa de la economía primaria exportadora. Pero puede crecer sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social” (Ferrer, 2005).

¹⁷ El Plan Marshall es un ejemplo de la aprobación por parte de los Estados Unidos a la integración de Europa Occidental (que buscaba frenar el avance soviético – comunista en el Viejo Continente) (Martínez Lillo, 2001).

significativo al permitir la conclusión de la Guerra Fría y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue interpretado como la victoria del modelo de acumulación capitalista y a la par que implicó una relativa pérdida de primacía en la agenda internacional de los temas de índole militar y de seguridad internacional. Segundo, la preponderancia del comercio como denominador común de las relaciones internacionales y el auge del capitalismo financiero. En este sentido, debe mencionarse el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 como institución rectora de las relaciones comerciales multilaterales, y la ampliación de sus competencias a la regulación de servicios, propiedad intelectual, inversiones y compras gubernamentales, además del tradicional intercambio de bienes, instaura una nueva modalidad de inserción internacional: el regionalismo¹⁸. Este nuevo orden económico mundial se nutre, asimismo, del consenso ideológico en torno al neoliberalismo: la reforma estructural del Estado en los países de Sudamérica incorpora como capítulo la apertura comercial promovida por los organismos internacionales y las instituciones financieras internacionales y regionales. En tercer lugar, en línea con lo anterior, la conformación de una visión fundamentalista de la globalización (Ferrer, 1998).

Por lo tanto, y en el marco de los procesos de reforma estructural de los Estados, la integración regional se alinearán a las políticas de liberalización, privatización y desregulación. De esta forma, la anterior ALALC se transforma en la ALADI y brinda el nuevo marco para la conformación de acuerdos comerciales entre los Estados. En este escenario, se realiza la operación de encubrir la conducción política del proceso de integración (y de casi todo ámbito de política, en general, a partir de la supuesta división de esferas que realiza el neoliberalismo) y de la caracterización de la integración regional de los años sesenta a ochenta como negativa, vieja e ineficaz. Esto se expresa en la calificación del período de regionalismo autonómico como “viejo regionalismo” y

¹⁸ De acuerdo a la Secretaría de la OMC, existen 462 acuerdos comerciales regionales notificados en febrero de 2010, donde 345 fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994, 31 de conformidad con la Cláusula de Habilitación y 86 de conformidad con el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Para esa fecha, estaban en vigor 271 acuerdos. Durante el funcionamiento del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, de acuerdo a su sigla en inglés, como es más generalmente conocido) entre los años 1948 y 1994 se habían notificado 123 experiencias; mientras que a partir del año 1995 el número ascendió en 300 acuerdos adicionales. La OMC postula que el 90 % constituyen zonas o tratados de libre comercio y el 10 % restante, uniones aduaneras (información obtenida en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm, acceso 26.04.2010). Es dable señalar que de los 462 acuerdos notificados, alrededor de 200 pertenecen al comercio de bienes (es decir, en el marco del GATT): de éstos los países de América Latina participan en 51 acuerdos de comercio regional. La gran mayoría constituyen acuerdos de libre comercio y, en menor medida, uniones aduaneras; y dan cuenta del panorama favorable al “nuevo regionalismo”.

“regionalismo cerrado”, a la par de la exaltación del “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”.

Resulta interesante señalar que fue la propia CEPAL la promotora del concepto de **nuevo regionalismo**, en franca oposición con las ideas esbozadas por esta misma institución con anterioridad¹⁹, y se definió como:

“el proceso que surge [...] de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general [donde se pretende] que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen; [...] siendo el elemento distintivo de los acuerdos de este tipo] la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región” (CEPAL, 1990: 7).

Para el organismo *aggiornado* al consenso neoliberal, las medidas de política que debían de ser adoptadas consistían en la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura, la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares y la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región por medio de políticas sectoriales.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideró que la novedad del nuevo regionalismo resultaba de su composición interna y de su relación con el sistema de comercio regulado por la OMC. Respecto de la composición interna, se destaca la participación de Estados de diferentes niveles de desarrollo relativo (asimetría), sin incorporar previsiones para igualar esta situación. En lo que compete a la vinculación con la OMC, el nuevo regionalismo plantea una relación de complementariedad con el multilateralismo (apertura). En sus términos, “el nuevo regionalismo se inserta en un marco de reforma de políticas que fomentaba la economía de mercado en un ambiente institucional democrático y moderno” (BID, 2002: 37).

Consecuentemente, el BID identifica como los objetivos del “nuevo regionalismo”:

¹⁹ La idea de “regionalismo abierto” está presente en tres documentos de la CEPAL: uno de 1990, conocido como “Transformación Productiva con Equidad”; otro de 1991 titulado “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”; y el tercero de 1994 “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe” (citado en Gudynas 2005, quien enmarca los señalamientos de la CEPAL en el debate en torno a las nuevas condiciones sobre el desarrollo).

- a) el fortalecimiento las reformas económicas estructurales (como vía a la liberalización económica, donde la maniobra regional es un paso de tres, siendo los otros dos las estrategias unilaterales y las multilaterales);
- b) la transformación económica a partir de las nuevas oportunidades de exportación y diversificación, el mejor acceso a los mercados, y una mayor especialización;
- c) la atracción de inversiones externas; por otro lado, ciertas cuestiones de geopolítica como la promoción de la democracia, el desarme y el aumento del poder negociador en foros mundiales; y finalmente la cooperación regional funcional (BID, 2002: 37-39).

A raíz de lo expuesto se desprende que, durante los años noventa, predominó una visión comercial respecto de la integración regional, la cual se concibe como un fin en sí misma: liberalizar la totalidad del comercio intra e inter regional en bienes, servicios, propiedad intelectual, etc.

El nuevo regionalismo constituye así “la victoria del modelo TLC” como forma de integración. Las características principales de la integración regional así comprendida son: 1) la relación de complementación con el sistema multilateral de comercio (BID; 2002); 2) una institucionalización mínima (Ibáñez, 1999); 3) en relación con lo anterior, la contradicción aparente entre el ocultamiento simbólico de lo político y el hecho de que son experiencias impulsadas por gobiernos (constituyen verdaderas políticas públicas) (Perrotta, 2010 b); 4) la participación (directa o indirecta) de actores y sectores económicos en las decisiones sobre la liberalización comercial (Sánchez Bajo, 1999).

En suma, pese a la aparente despolitización dada por el énfasis en el libre comercio, este tipo de experiencia de integración necesaria y exclusivamente económica, constituye, ante todo, un proceso político. La opción por la apertura unilateral, regional y multilateral es una opción política. Sin embargo, el proceso logró permear la participación de los sectores y grupos económicos dominantes. En este sentido, la conducción general de este tipo de proceso de integración estuvo colocada en el mercado.

A fines de la década de los años noventa, el orden neoliberal demostró su incapacidad para generar un desarrollo sostenido y a partir de las profundas crisis económicas, políticas y sociales en cada país de la región, así como en los procesos de integración regional, se comenzaron a ensayar mejores alternativas, las cuales recuperaron el rol del Estado bajo la premisa de desarrollo integral. En consecuencia, el

mapa actual de la integración regional en América del Sur se caracteriza por su complejidad: múltiples esquemas conviven en relaciones de solapamiento, superposición, complementación, convergencia y contraposición. El solapamiento está dado por la proliferación de acuerdos bilaterales a la par de experiencias regionales existentes (en otras palabras, todos los países sudamericanos forman parte de por lo menos dos iniciativas de integración regional, los cuales pueden estar superpuestos en términos de los objetivos y/o de los instrumentos de integración)²⁰. Por su parte, la complementación se concibe a partir de que, en tanto la mayoría de los acuerdos de integración regional revisten un carácter de tratado de libre comercio, esta liviandad de objetivo de integración no es contradictoria con la cantidad de procesos del mismo tono. Asimismo, en los casos donde se comparte entre los acuerdos entrelazados un mismo fin de la integración regional (como puede ser el caso de contribuir a un modelo de desarrollo determinado), los mismos se tornan convergentes y las experiencias acumuladas en uno constituyen una base de sustento y ampliación para un esquema más extenso. Sin embargo, la contracara de la complementación y de la convergencia se genera cuando el objetivo político y hasta ideológico de la integración regional no es compartido, presentando la tensión iniciada en el decenio de los noventa entre modelos de región en pugna.

1.1.3 Crisis del nuevo regionalismo: ¿cómo categorizar los procesos en curso?

Hacia finales del siglo XX y comienzos del XXI, se asiste en Sudamérica a la presencia de modelos de integración regional, donde se distinguen dos casos extremos: por un lado, la profundización del nuevo regionalismo a partir de la puesta en marcha de los Tratados de Libre Comercio en Perú, Colombia y Chile; por otro, la crítica al neoliberalismo y a la integración comercial en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay, junto con la propuesta de una integración que se centre en los Estados, las naciones y los pueblos. Este último bloque, habilita el retorno de la política en la arena regional y se nutre de un proceso novedoso: el ascenso de gobiernos de corte nacional – popular.

²⁰ Tomando el caso de Argentina, por ejemplo: participa de la ALADI, el MERCOSUR, la UNASUR, la CELAC, etc.

La novedad del regionalismo del siglo XXI, en este escenario complejo, consiste en el surgimiento de esquemas nuevos o bien en la modificación de existentes en torno a la dimensión invisibilizada en la época anterior: la política. Así, los procesos de integración regional actuales, si bien conservan su raíz comercial alineada con el paradigma neoliberal han experimentado modificaciones sustanciales en el transcurso del último quinquenio. A partir del año 2003, y con mayor fuerza desde el 2005 –tras el rechazo al intento de un acuerdo hemisférico comercial (con la finalización las negociaciones del ALCA)– en Sudamérica, los procesos políticos de algunos países se caracterizan por la presencia de nuevos gobiernos que promueven políticas de corte nacional popular y/o redistribucionistas que han definido la integración regional en términos de su concepción como un medio para lograr un desarrollo productivo y social, a la par de reivindicar un nuevo tipo de participación ciudadana (más centrada en la visión y el lenguaje de derecho). Estos son los casos de la reciente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)²¹ y del relanzamiento del MERCOSUR en el año 2003. Por supuesto, la mencionada revitalización de los procesos de integración no ha sido de igual medida en la totalidad de los acuerdos de integración de la región: al contrario, los procesos de cambio citados conviven con un sinnúmero de tratados de libre comercio firmados entre países o grupos de países con los Estados Unidos, principalmente²².

En consecuencia, para desentrañar en qué consiste la integración regional del Siglo XXI, el primer paso es intentar conceptualizar o categorizar al momento actual

²¹ Creada el 23 de mayo de 2008 por doce países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) con la firma del Tratado Constitutivo; ratificada el 11 de marzo de 2011. Su objetivo es “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Tratado Constitutivo de la UNASUR, artículo segundo).

²²En este escenario, el MERCOSUR es relanzado en clave de una integración “Productiva y Social” (véase más adelante), mientras que se crean nuevos procesos de concertación política: la UNASUR y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Se puede afirmar que el ALBA implica un cambio profundo en tanto afirma la necesidad de sustituir al capitalismo por el socialismo; mientras que la UNASUR postula una mayor regulación por parte del Estado. Ambas promueven la autonomía de la región y la resolución en el ámbito sudamericano de los conflictos que surjan en esta geografía política. Al interior de la UNASUR, a su vez, se conciertan gobiernos con esquemas de inserción internacional basados en el nuevo regionalismo (modalidad Tratado de Libre Comercio, TLC) –Perú, Colombia, Chile– junto con gobiernos de un nuevo tipo, subdivididos, a su vez, en aquellos más moderados –Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil– y aquellos que persiguen la ruptura con el sistema de acumulación existente –Bolivia, Ecuador y Venezuela–.

(considerado por autores como José Sanahuja (2008), Linclon Bizzozero (2011), Emir Sader (2009), Daniel García Delgado y Martín Chojo (2006), entre otros, en términos de posliberal y/o posneoliberal) ya que, de la misma manera de la Reforma Estructural operó a favor de un tipo particular de integración –como forma de inserción en el mundo–, su contestación conlleva a la redefinición de la estrategia de integración anclada en la liberalización comercial omnicompreensiva.

1.1.3 a Consideraciones sobre el escenario actual: los gobiernos redistribucionistas y el énfasis en la región

En primer lugar, Carlos Vilas (2008, 2011) distingue al momento actual como uno de ‘avance’ tras años de haber dado ‘pasos hacia atrás’: analiza el papel que ha asumido el Estado después de las atrocidades y promesas incumplidas por el “Consenso de Washington”. En este sentido, los procesos políticos sudamericanos son el resultado de las movilizaciones sociales y de los procesos electorales que pusieron bajo tela de juicio las recetas neoliberales; y, en este proceso de cambio, lograron conferirle al Estado, nuevamente, su revitalizado papel como regulador de la economía, promotor del desarrollo y distribuidor de bienestar social al sector mayoritario de la población (Vilas, 2008: 165).

Cabe destacar que el autor concibe al Estado como un Estado de todo el pueblo a la par que no es ajeno a la dinámica de clases y de otros actores sociales; por lo tanto, “el Estado debe compatibilizar la hegemonía política de determinado grupo o sector con su [...] cometido básico de asegurar un mínimo de integración social y cultural al conjunto de la población” (Vilas, 2008: 148). En consecuencia, se avizora que la intervención (activa o ausente) del mismo en la economía, por ejemplo, se relaciona con el bloque de poder y el modelo de acumulación existente. Este aspecto permite comprender la ambivalencia que surge entre la coexistencia de lo viejo y lo nuevo en el momento presente (profundización y contestación al neoliberalismo) tanto al nivel del Estado como de las relaciones inter-estatales en los procesos de integración.

Asimismo, identifica elementos que permiten avizorar un nuevo rumbo en el momento actual, a saber: primero, la recuperación del Estado como garante del desarrollo y bienestar (a modo de ejemplo, se pueden mencionar las re-estatizaciones y

control de recursos estratégicos y la creación de nuevas empresas públicas); implicando el retorno de “la política”, al centro de la escena, al plano de “las políticas” que en el modelo de Washington fueron coto de técnicos, supuestamente ‘apolíticos’²³. Segundo, la adopción de políticas activas en materia de desarrollo económico y social, como las de reactivación económica, inversión pública en infraestructura, promoción de empleo genuino, mejora del salario real, reforma agraria, apoyo a la pequeña y mediana empresa, entre otros. Tercero, la orientación por la participación y/o creación de procesos de integración regional alternativos a propuestas imperantes centradas exclusivamente en la liberalización comercial. Sin embargo, la persistencia del modelo de acumulación capitalista en su versión neoliberal se cuela en las posibilidades de acción siendo el ejemplo más evidente la premisa del manejo prolijo de las cuentas fiscales (Vilas, 2008: 165-168). Claramente, los nuevos gobiernos (que llegaron al poder por medio de grandes coaliciones electorales) no son un conjunto homogéneo y se observan distinciones en tanto a los estilos políticos, los contenidos de las políticas y la institucionalización de los cambios; a la par que entre estos países existen diferencias marcadas en cuestiones físicas, sus tejidos sociales, la disponibilidad de recursos y los grados de desarrollo (Vilas, 2008: 165). Finalmente, alerta sobre la persistencia del modelo de acumulación del capital en estas latitudes y hace eco una de sus preguntas iniciales sobre la posibilidad de que el viraje se trate de “un artilugio institucional que pretende dar alguna respuesta a las demandas más urgentes de las masas para preservar, en el fondo, un patrón de dominación de clase y fortalecer su debilitada gobernabilidad” (Vilas, 2008: 146). Pues bien, el autor afirma que “hasta el momento poco ha cambiado en el anclaje estructural de las economías y las sociedades latinoamericanas que las están protagonizando” y por lo tanto, “el interrogante fundamental aquí refiere a la

²³La diferencia entre lo técnico y lo político no es ni tajante ni objetiva: “la distinción entre lo uno y lo otro es, en definitiva, producto de una decisión política, o de circunstancias derivadas de la política. [...] Como parte de la ideología de la “falta de alternativas” a las reformas neoliberales, a menudo la elaboración y la ejecución de políticas públicas han sido presentadas como asuntos exclusivamente técnicos productos de saberes específicos en los que la política poco o nada tiene que ver; en una sociedad abierta con un sistema político convencionalmente democrático, esto equivale a decir que la gente nada tiene que ver, decir u opinar. [...] De conformidad con esta concepción, cuánto más al resguardo de las influencias de la política y de los políticos estén el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, más garantizado estará su éxito [...] En nombre de la superioridad de los saberes específicos respecto de la contingencia o el particularismo de las opiniones y valoraciones ideológicas, la tesis de la apoliticidad cierra autoritariamente cualquier discusión acerca de la filiación política de las políticas públicas. Por lo tanto cierra el espacio para cualquier indagación acerca de cuáles son los determinantes sociales, ideológicos y políticos a partir de los cuales determinados actores sociales (burocracias nacionales o transnacionales, corporaciones económicas o laborales, etc.) construyen el concepto de interés general que legitima tales políticas y al que éstas pretenden otorgar significado concreto” (Vilas, 2011: 117-122).

voluntad y capacidad de los gobiernos respectivos de transformar la bonanza externa en políticas eficaces de desarrollo sostenido y progreso social” (Vilas, 2008: 169). En definitiva, aboga por el carácter eminentemente político de los cambios operados, los cuales concibe con el proceso de dotar al Estado su carácter de “Estado de un pueblo de ciudadanos”.

Por su parte, Emir Sader (2009) destaca que el nuevo período histórico se abre a partir de la propia debilidad de la hegemonía neoliberal: los embates de esas políticas generaron su propia resistencia y grandes sectores de la población eligieron democráticamente gobiernos que propugnaban la contestación a ese modelo. Sin embargo, destaca otro elemento presente y que configura el momento actual: la ausencia de modelos alternativos, como lo fuera la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas hasta el fin de los años ochenta. En palabras del autor:

“el período [se caracteriza] por la pérdida de legitimidad de los gobiernos y de los modelos neoliberales, pero también por las dificultades para construir proyectos alternativos, ya sea [...] fragmentación social, por el consenso conservador que mantiene el predominio del libre comercio en el mundo, o, en fin, por el consenso neoliberal [...] así como la convivencia] con el poder privado de la gran burguesía” (Sader, 2009: 72).

Chávez, Lula, Kirchner, Tabaré Vázquez, Evo Morales, Daniel Ortega, Rafael Correa y Fernando Lugo: marcan un cambio de época. Ellos son identificados por Sader como personajes que se enmarcan en gobiernos de izquierda y/o de centroizquierda y que moldean el proceso de lucha anti neoliberal. Nombres, gobiernos que, a su vez, hacen eco en procesos visibles en el escenario latinoamericano: la apuesta por la integración regional. En sus términos, “unidos a la fuerza acumulada por los movimientos sociales en la resistencia a los gobiernos neoliberales, esos gobiernos se constituyeron como factores responsables por el nuevo período que vive América Latina” (Sader, 2009: 64).

En esto consiste, en consecuencia, lo novedoso aparejado a la crisis de la hegemonía neoliberal: el posneoliberalismo, el cual aún no ha logrado cristalizarse en un modelo nuevo. El posneoliberalismo es, en definitiva, una categoría eminentemente descriptiva que señala los diferentes niveles de negación del modelo previo; es “un conjunto híbrido de fuerzas que componen alianzas sobre las cuales se basan los nuevos proyectos” (Sader, 2009: 74).

En suma, el proceso político latinoamericano reciente puede definirse a partir de la aparición de nuevos gobiernos que en el plano de las políticas y de los discursos se separan del modelo previo; cuentan, asimismo, con márgenes de acción para llevar adelante sus orientaciones de política pero se encuentran recortados por restricciones previas domésticas y del marco regulatorio global que, a modo de “candado”, impiden desandar elementos nodales del neoliberalismo. Al mismo tiempo, se puede aceptar la existencia de grupos diferenciados respecto de la profundidad de las medidas de política adoptadas; profundidad que, a su vez, expresa las rupturas y continuidades con el modelo hegemónico de los noventa. Dos son los instrumentos novedosos en estos gobiernos: la política social y la política de integración regional entendida como instrumento de desarrollo (dos políticas totalmente contrarias a las políticas del Consenso Neoliberal). Esto último nos acerca a la pregunta, de cara a la precariedad de la estabilidad del “momento pos(neo)liberal”, sobre la continuidad, sustentabilidad y/o consolidación de estos procesos de integración regional entendidos en términos de la unidad de los pueblos sudamericanos.

1.1.3 b El regionalismo ¿pos(neo)liberal?

En el marco señalado, José Sanahuja (2008) ha conceptualizado a ciertos esquemas de integración regional en América del Sur como *regionalismo posliberal* cuyas características estarían dadas por:

- a. La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b. El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-Consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c. Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d. Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no

comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.

- e. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- f. Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
- g. Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008: 22-23).

Al igual que lo que señalé en el acápite anterior, la integración regional constituye una estrategia al servicio de un tipo de Estado particular: en este caso, el Estado desarrollista –donde la recuperación del rol del Estado constituye un mecanismo ofensivo y defensivo para hacer frente a las consecuencias negativas de la globalización–. La caracterización de “post- liberal” está dada por el interés de los gobiernos sudamericanos por trascender el modelo del nuevo regionalismo.

Al respecto, es menester señalar que Sanahuja está realizando estas aseveraciones para dos casos puntuales, novedosos en el siglo XXI (respecto de las rupturas que representan frente a los esquemas regionales “estilo TLC”), a saber: la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) y la UNASUR. En sus términos, si bien “ambas expresan una determinada lectura del regionalismo [...] ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término” (Sanahuja, 2008, 24). Esto es así por el elemento que señalé *ut supra*: la presencia de modelos de integración contradictorios y en pugna. Es decir, la coexistencia de estos nuevos arreglos y compromisos regionales con los acuerdos Norte-Sur y el desencantamiento de las estrategias de inserción internacional al estilo TLC.

Esta situación de coexistencia de modelos conlleva a que Antonio Sanahuja indique, ciertamente, que no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional tan acabada como la que se dio a partir de la década de los años noventa (nuevo

regionalismo), sino que: “a lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un período de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos” (Sanahuja, 2008: 25).

Coincido con el autor respecto de la incapacidad de nominar al momento actual con una categoría concluyente porque el momento que ha sido identificado como posliberal o neo populista no goza de cierta cristalización que permita anclar las modificaciones redistribucionistas e inclusivas. Sin embargo, considero que la estrategia de anclaje de dichos cambios la constituye la consolidación por medio de acuerdos de integración regional.

1.2. El MERCOSUR: veinte años de rupturas y continuidades en la relación Estado-Mercado-Sociedad

El Mercado Común del Sur, denominado comúnmente a partir de su acrónimo “MERCOSUR”, es un proceso de integración regional creado el 26 de marzo de 1991 con la suscripción del Tratado de Asunción entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay (estos cuatro países se denominan también Estados Parte). El acuerdo de integración se gestó sobre la base de la cooperación argentino-brasilera iniciada a mediados de los años ochenta, incluyendo luego a los dos socios con menor grado de desarrollo relativo—Uruguay y Paraguay—²⁴ y en un contexto de cambio a nivel internacional y nacional.

El Tratado de Asunción (TA), en su preámbulo, parte de las siguientes consideraciones:

... la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social;

... ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la

²⁴Ambos son conocidos, en la jerga académica como de los funcionarios de gobierno, como “socios menores” o “socios más pequeños” en tanto la talla de su economía es considerablemente menor a la de Argentina y Brasil, así como el tamaño de su sector público de gestión.

coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;

... la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países; [y que...] este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos;

... el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980;

... [Es necesario] promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes;

... reafirmando la voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos arriba mencionados (TA, 1991)

Pues bien, como todo Preámbulo, estas declaraciones constituyeron un exordio que antecedió a lo que, efectivamente, se quiso proclamar. Así, el artículo inicial del TA estableció que:

Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR). Este Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Es decir, pese a la amplitud aparente en términos de los campos de acción a ser abarcados por la política de integración regional, el TA fue contundente en su objetivo: liberalizar el comercio. Por lo tanto, como se desprende de lo anterior, al momento de crear el MERCOSUR existían posturas divergentes en torno al ritmo y tipo de integración a alcanzar²⁵. Las cuestiones que tensionaban la dinámica que adquiriría el proceso se debían a la experiencia de su antecedente directo (el acercamiento argentino-brasilero), el concebir a la experiencia europea como un “tipo-ideal” y un escenario económico y político especial tras el derrumbe de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el triunfo del sistema capitalista. Esta supuesta ambigüedad en términos de los objetivos finales del proceso de integración se tradujo en la conformación de una estructura institucional de mínima y la generación de prescripciones específicas en torno a la liberalización del comercio.

En particular, el TA establece pocas directrices de políticas regionales; sin embargo, la más clara de ellas se contiene en el artículo 5 con el siguiente instrumento:

“un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario”. El mismo artículo, en el inciso *d* enunciará la necesidad de adoptar “acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes” (Tratado de Asunción, 1991).

El último inciso permitirá que se incorpore en el acuerdo una institución dedicada a la dimensión sociolaboral, así como, en lo que compete a esta investigación, a la inclusión de la agenda de educación de manera temprana.

De hecho, los actores entrevistados coincidieron en señalar que la integración de la educación pudo ser “*colado por la ventana*” en el acuerdo regional gracias a la estrecha vinculación que existía con la cuestión de movilidad de personas y/o de trabajadores. En particular, ya en la segunda Reunión de Ministros de Educación (RME) se acuerda trabajar en pos de “incrementar el intercambio académico - técnico - científico, en el nivel de enseñanza superior, posibilitando una mayor *movilidad de docentes, alumnos, investigadores y técnicos*. Para ello se promoverá la creación y

²⁵ Al respecto, puede consultarse: Botto y Quiliconi (2007); Lavagna (2001); Campbell et al (1999).

perfeccionamiento de los mecanismos de equiparación y reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, entre los países integrantes del MERCOSUR" (Art. 2º, II RME 1992, el énfasis es nuestro). Este dato también deja entrever que el objetivo inicial de la integración de la educación, ligado a la libre circulación de personas se orientó a la movilidad académica como un primer paso en pos de la libertad de movimiento de los trabajadores. La tensión entre un esquema de integración que promueva el libre mercado y uno que contribuya al desarrollo socioeconómico con distribución social, atendiendo a las asimetrías regionales, es un rasgo que caracteriza al MERCOSUR en general y a la agenda de la educación superior en particular.

En línea con el objetivo de identificar la orientación general del proceso de integración regional del MERCOSUR, se presenta: primero, un mapeo general en término de indicadores socioeconómicos; luego, las ideas, principios o valores sobre los cuales se gesta el proceso de integración; tercero, la estructura institucional y el relevamiento de las consecuencias que dicho marco imprime al funcionamiento en las diversas áreas de política regional; cuarto, la caracterización de las etapas desarrolladas desde su creación a la actualidad. Esto último reviste importancia en tanto se suele identificar que la agenda social del MERCOSUR sólo surge en el escenario postcrisis (a partir del año 2003) cuando, en verdad, el estudio de la agenda de la educación permite aseverar su presencia en la fase neoliberal. En suma, los cambios y continuidades, así como las posibilidades o imposibilidades para encaminar programas de integración de la educación superior se encuentran estrechamente relacionados con la orientación general del MERCOSUR, por ello su estudio en profundidad resulta pertinente.

1.2.1. El MERCOSUR en cifras

El MERCOSUR²⁶ se compone de cuatro Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), un Estado en proceso de adhesión (la República Bolivariana de Venezuela) y los siguientes Estados Asociados: Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y México.

²⁶ Siempre que me refiero al MERCOSUR hago mención al acuerdo entre los cuatro Estados Partes. Cada vez que se precise mencionar a Venezuela, se aclara.

Tomando en consideración solamente a los Estados Parte y, quizás, a Venezuela (por estar en pleno proceso de adhesión), el MERCOSUR constituye un acuerdo de integración regional caracterizado por la riqueza de sus recursos pero, al mismo tiempo, por la asimetrías entre los socios. El “MERCOSUR de los cuatro”, abarca una superficie de unos 12 millones de km², con una población de casi 21 millones de habitantes y su producto bruto asciende el billón de dólares. En términos comparativos, representa el 60% del territorio, un 45% de su población y el 47% del PBI latinoamericano.

El siguiente cuadro resume los indicadores de población, superficie y tamaño de sus economías. Del mismo se desprende que, estructuralmente, es decir, en términos del tamaño de su territorio y de su producción, Brasil es el socio más grande, seguido por Argentina, mientras que Uruguay y Paraguay constituyen los países con las economías de talla más pequeña. Sólo Argentina y Brasil representan el 95% del territorio, población y producto bruto de todo el MERCOSUR.

Cuadro 1.1.
Población, superficie y PBI del MERCOSUR

País	Población	Superficie	PBI
República Argentina	40.738.000	2.780.400 km ²	308.739,7
República Federativa del Brasil	195.498.000	8.514.877 km ²	1.574.033,8
República del Paraguay	6.460.000	406.752 km ²	14.239,6
República Oriental del Uruguay	3.372.000	176.215 km ²	31.510,9
República Bolivariana de Venezuela	29.043.000	916.445 km ²	325.399,4
Total MERCOSUR + Venezuela	275.111.000	12.794.689 km ²	2.253.923,4
América Latina y el Caribe	588.649.000	21.069.501 km ²	4.927.655,8

Fuente: elaboración propia en base al Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe Año 2010 de la CEPAL (para datos de población y PBI) y CEFIR (para datos de superficie). Los números poblacionales corresponden al año 2010, mientras que los datos del PBI total (medido a precios corrientes de mercado en millones de dólares) son del año 2009.

Sin embargo, si se toma en consideración los niveles de pobreza y la tasa de analfabetismo en la región, se observa que Brasil es el país más rico pero también más desigual (véase cuadros 1.2 y 1.3). Esta situación contradictoria genera tensiones en torno a la resolución de las asimetrías en el MERCOSUR porque el mecanismo adoptado ha sido, al momento, el aporte de cada Estado Parte a un fondo común que se

utiliza en diversos proyectos (véase más adelante, Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR); donde el aporte que es directamente proporcional a su PBI pero la utilización y redistribución de los fondos es a la inversa: Brasil, por ejemplo, aporta la mayor cantidad de fondos pero recibe la menor proporción de los mismos. En consecuencia, en una situación donde el país que detenta el PBI más elevado es también el que presenta el mayor grado de desigualdad y pobreza a su interior, genera conflictos a nivel nacional (particularmente entre los detractores de la integración) e implica que en las acciones que Brasil encamine para resolver la situación de asimetría regional debe sobrepasar las tensiones al interior del país. Vale destacar que la desigualdad entre los cuatro Estados Parte en la primera etapa del MERCOSUR no fue sujeto de políticas que permitieran igualar y/o aminorar las condiciones estructurales y regulatorias dispares.

Cuadro 1.2

Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años*, ambos sexos** (Porcentaje), 2010

País	2010
Argentina	1,1
Brasil	3,1
Paraguay	1,9
Uruguay	0,6
América Latina y el Caribe**	3,5

Ref.: *Porcentaje de la población entre 15 y 24 años de edad que no es capaz de leer y escribir, comprendiéndola, una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana. ** UNESCO-IUS: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; ** Incluye 41 economías: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay. Fuente: CEPALSTAT – Estadísticas de América Latina y el Caribe.

Cuadro 1.3.**Personas en situación de pobreza e indigencia en áreas rurales y urbanas - 2009**

	POBREZA a					INDIGENCIA				
	Nacional	Total Urbana	Área metropol.	Resto urbana	Total rural	Nacional	Total Urbana	Área metropol.	Resto urbana	Total rural
ARG	--	11,3 b	9,6	13,3	--	--	3,8 b	3,1	4,5	--
BRA	24,9	22,1	--	--	39,3	7,9	5,5	--	--	15,2
PRY	56,0	48,2	43,9	54,9	67,1	30,4	19,0	15,8	23,9	46,6
URY	10,4	10,7	12,8	9,1	5,9	1,9	2,0	3,1	1,1	1,3
ALC c	33,1	27,8	--	--	52,8	13,3	8,8	--	--	30,0

Ref.: a) Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza; b) Treinta y una aglomeraciones urbanas; c) Estimación basada en 19 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay. Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe Año 2010 de la CEPAL.

Al mismo tiempo, la región produce un porcentaje elevado de los alimentos mundiales, diversos tipos de energía y contiene dos de los reservorios más grandes de agua del mundo entero. Por lo tanto, en la geopolítica global, el MERCOSUR tiene un lugar de importancia. El mapa del anexo (mapa 1.1.) resume los principales indicadores socioeconómicos de la región, los cuales dan cuenta de la riqueza en términos de recursos naturales y la producción industrial que se desarrolla en el subcontinente.

1.2.2. Principios orientadores del proceso de integración en sus primeros años

1.2.2. a. Los binomios fundacionales de la unidad argentino-brasilera

El proceso de integración regional que se inaugura en la década de los años ochenta con los acuerdos entre Argentina y Brasil, y que constituye el puntapié del MERCOSUR, puede ser comprendido a partir de cuatro binomios, a saber: integración regional – democracia; integración regional – política; integración regional – paz; integración regional – desarrollo. Estos cuatro elementos son los factores constitutivos del acercamiento entre los dos países y se marcan como huellas indelebles en el MERCOSUR actual. Democracia, política, paz y desarrollo se encuentran presentes en

los documentos acordados entre ambos países, a saber: la Declaración de Foz de Iguazú (1985), la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear (1985), el Acta de Amistad Argentino – Brasileña de Paz, Democracia y Desarrollo (1986), el Acta para la Integración Argentina – Brasileña (1986) y el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB, de 1988), el cual devino en Tratado (que entró en vigencia el 23 de agosto de 1989).

El PICAB se fundaba en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial hacia terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector privado empresarial en la ejecución del programa. El mercado común se construiría por medio de acuerdos sectoriales y, en virtud de ello, se firmaron protocolos en las áreas de: bienes de capital, energía, biotecnología, cooperación nuclear, trigo, siderurgia, finanzas y transporte. Es decir, la integración intraindustrial tendería a la formación de ese mercado común. A partir de la entrada en vigencia del Tratado, también fue invitado a participar el Uruguay (que ya contaba con un régimen democrático, en noviembre de 1989). El PICAB estableció un plazo de diez años para la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios, la armonización de algunas políticas (como son los casos de la aduanera, comercio y ciencia y tecnología, etc.) y la coordinación de políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y de capitales). Luego, en etapas siguientes, se daría paso a la armonización en otras políticas (Ferrer, 1997).

Los documentos acordados permiten entrever que el cimiento del proceso de integración entre Argentina y Brasil iniciado a mediados de los ochenta lo constituye el retorno a la *democracia*: sin este componente que permitió el regreso del juego político transparente y con participación de todos los actores, a la par que desarmó hipótesis de conflicto inter-Estatales, el acercamiento entre los dos países del Cono Sur no hubiera sido posible de ser alcanzado.

El proceso de transición de la democracia siguió ritmos diferenciales en cada caso²⁷ –más aún si se toma también el proceso en un marco más amplio, incorporando a

²⁷ Marcelo Cavarozzi afirma que durante la década de 1970 no sólo los escenarios políticos fueron muy diferentes sino que también los proyectos económicos dominantes abarcaron, en un extremo, a los modelos desarrollistas todavía exitosos (como México y Brasil) y, en el otro, a la nueva ortodoxia monetarista del Cono Sur. Los gobiernos militares de Argentina, Chile y Uruguay embarcaron a los tres países en las políticas de apertura comercial y antiinflacionarias que estaban diseñadas para alterar drásticamente la matriz dirigista prevaleciente desde la década de 1930. En este sentido, “los procesos

Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia– pero constituyó el núcleo de los cambios experimentados en Suramérica en este momento (Cavarozzi, 1991; Cavarozzi et al. 2004). El proceso de transición fue difícil en tanto las grandes deudas de las Dictaduras no sólo se hicieron patentes en el campo económico, sino que, primordialmente, dejaron hondas huellas en el tejido social y político; coincidente con un momento histórico de despegue de la globalización.

En lo que respecta al campo económico, a principios de los años ochenta se produce una crisis en América Latina: la crisis de la Deuda. El endeudamiento de países periféricos con la banca internacional había crecido de manera significativa antes del primer gran aumento en los precios del petróleo (1973), y, siguiendo a Bekerman y Sirlin (1997) el panorama que se gesta señala el cambio de la estructura de los flujos de capital hacia América Latina durante los años setenta, aumentando la importancia de las fuentes privadas y dentro de éstas la del endeudamiento en relación a la inversión privada directa. La situación de endeudamiento se generó a partir de la disponibilidad de capitales baratos disponibles: la crisis de acumulación en el centro, que erosionó el sistema de Bretton Woods²⁸, sumada al aumento de los precios del petróleo, generaron un exceso de liquidez internacional. América Latina fue proclive a recibir esta oferta “barata” de capitales y, entre 1978 y 1982, su deuda externa ascendió de 153 mil millones de dólares a 328 mil millones de dólares (French-Davis et al., 1997: 393). El destino de esa oferta de dinero fue dual: por un lado, sirvió a los propósitos de postergar la crisis del esquema de desarrollo basado en la sustitución de importaciones (tal es el caso de Brasil y México); por el otro, permitió el pasaje de un modelo de desarrollo hacia adentro a uno de acumulación financiera. En el último caso, los gobiernos *de facto*

posteriores a 1982 son dominados uniformemente por la cuestión de la democratización en los cinco países. Y es ésa la razón, precisamente, por la que dichos procesos siguen cursos diferentes [...] y las transiciones a la democracia (o del autoritarismo) se caracterizan por la diversidad intrínseca de sus cursos respectivos” (Cavarozzi, 1991: 87).

²⁸ En resultado de la Conferencia financiera y monetaria de las Naciones Unidas (realizada en Bretton Woods, New Hampshire) del año 1994 consistió en una serie de acuerdos que establecieron nuevas reglas, de carácter general, para las relaciones comerciales y financieras entre los países con mayor grado de desarrollo relativo (i.e, los más industrializados). Se crearon, de esta manera, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF; actual, Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional; a la par que se estableció la utilización del dólar como moneda internacional. En ese entonces, se buscó poner fin al proteccionismo económico que había caracterizado las relaciones comerciales internacionales entre 1914-1945 bajo la premisa de que el liberalismo económico fortalecería la paz entre las naciones. El sistema comienza a decaer a raíz de la Guerra de Vietnam, por la suma de dólares que los EEUU enviaban al exterior y tornaban deficitaria la balanza comercial de este país (1971); el fin del mismo se evidencia con las crisis del petróleo de los años setenta.

en Argentina, Chile y Uruguay favorecieron a los sectores rentistas con un esquema especulativo, en detrimento de un uso productivo de los créditos emprendidos (Becker: 2007).

La burbuja financiera no podía ser sostenida en el tiempo y, cuando los países acreedores –principalmente los Estados Unidos– elevaron las tasas de interés, los países latinoamericanos se encontraron en una situación de insolvencia. El primero en declarar su incapacidad de pagar fue México en el año 1982: este es el hito que da inicio a lo que se conoce como “crisis de la deuda externa”. Uno a uno lo siguieron los demás países de la región. A su vez, en los tres Estados del Cono Sur señalados, la crisis de la deuda externa fue duplicada por una crisis bancaria (Rapoport, 2000). La respuesta al interés del sector bancario fue sacrificar los sectores productivos. Luego, con las renegociaciones de la deuda, el Fondo Monetario Internacional (FMI) impondrá condiciones: políticas de ajuste recesivas, devaluación de las monedas nacionales y políticas fiscales y salariales restrictivas (el imperativo era el de la solvencia). Se generan pujas distributivas a raíz de una combinación infructuosa entre el escalamiento de la inflación y el recorte de políticas sociales. Todo ello sumado a indicadores macroeconómicos desfavorables han llevado a caracterizar a los años ochenta como la “década perdida” en América Latina²⁹. En este camino, comienza a difundirse la necesidad de racionalizar el Estado y, poco a poco, se genera el clima que permite instaurar el neoliberalismo.

En lo referido al tejido social, los regímenes militares, por medio de la persecución, tortura y muerte, acallaron y diezmaron a grandes sectores de la población. La contracara de éste proceso fue otro de quiebre del tejido social. En este punto quiero hacer mención particular al caso argentino: en palabras de Juan Carlos Villarreal “el poder dictatorial no actuó solamente en lo represivo, sino también como transformador de consenso y, más aun, en su carácter “productivo”. Se “produjo” un vasto proceso de reestructuración social tendiente a fortalecer las bases de la dominación, a fragmentar a las clases subalternas, a individualizar las conductas sociales, a rearticular las formas constitutivas de la sociedad civil (Villarreal, 1985: 1). En otras palabras, se cambió a la sociedad por medio del fortalecimiento de conductas individuales y la modificación

²⁹ Sin embargo, lo que el término no contempla es que las “pérdidas” en el campo económico fueron acompañadas de “ganancias” en el régimen de gobierno: como ya mencioné, la década de los ochenta implica el retorno a la vida democrática.

consecuente de los parámetros de la representación. Tomando como punto de partida las movilizaciones de los años setenta donde se evidenciaba una articulación social heterogénea por arriba y homogénea por abajo, el éxito de la fallida política económica de la Dictadura será la inversión de estos términos:

“El intento de homogeneizar por arriba a la sociedad dio ciertos resultados: concentró el poder económico en la cúspide y borro el poder social de empresarios pequeños y medianos, tradicionales base de apoyo de proyectos populares [...] *La fragmentación popular sí es la herencia fundamental que deja este proceso social regresivo*. La estratificación obrera, la desindustrialización, el crecimiento de sectores como los empleados terciarios, los independientes y los marginales, dan testimonio de una vida popular heterogeneizada, desarticulada y distinta. [...]La actividad sobre la que giran la economía y la sociedad, ya no es la tierra y la industria, es el trabajo de producción de servicios inmateriales en el que se utilizan símbolos para la producción de símbolos. Ese ejército de trabajadores, representan un mosaico fragmentario de actividades diversamente ligadas a la circulación de capital, a la reproducción ideológica del sistema y al ejercicio de las funciones menores del poder; que han ido convirtiendo a los empleados de la Argentina en un figura social postergada, y a considerable distancia de lo que se llama nueva pequeña burguesía” (Villarreal, 1985: 3).

Resulta interesante, por tanto, que en un contexto de reapertura democrática reciente –y, consiguientemente, de debilidad política– la integración regional haya constituido un recurso de protección y consolidación de esa misma democratización³⁰. Más aún, la democracia como valor primordial del proceso de integración ha sido salvaguardada en el MERCOSUR: en un principio, Paraguay no pudo participar de las negociaciones del TA porque su gobierno aún era de facto; luego, con la actuación de los Estados Parte en el año 1996 frente a la amenaza de un Golpe de Estado en Paraguay; la firma del Protocolo de Ushuaia³¹ para establecer la “cláusula democrática” en el proceso de integración; y finalmente, la puesta en marcha del Instituto MERCOSUR del Estado de Derecho.

³⁰ La situación de retorno a la democracia en Brasil fue compleja desde el punto de vista de la legitimidad de quien asumiría el mandato presidencial: José Sarney era el vicepresidente de la fórmula ganadora en 1985, pero, tras la muerte de Tancredo Neves antes de la posesión del cargo, es Sarney quien debe asumir la Presidencia. De hecho, Aldo Ferrer señala “la empatía política revelada por los regímenes democráticos puso también de manifiesto la profundidad de las afinidades culturales y la pujanza de la convergencia de países que comparten un espacio gigantesco, problemas no menores y oportunidades de acción para beneficio recíproco [...]” (Ferrer, 1998: 61).

³¹ Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado en Ushuaia (Argentina) el 24 de julio de 1998.

En línea con el binomio anterior, la integración regional iniciada por los primeros mandatarios de Argentina y Brasil tiene un componente claramente *político*: una señal de nuevos vientos en el Cono Sur que eran compartidos y la promoción del acercamiento en estricta contraposición con un (Otro) modelo anterior de enemistad y de clausura o cierre sobre las propias fronteras. Las modalidades y los ritmos del proceso se imprimieron con una visión política del horizonte a alcanzar: el sentimiento compartido de promover sectores complementarios. Asimismo, un componente político adicional –no siempre señalado en la literatura específica– versa sobre el contexto regional y global de la época y el rol de estos dos Estados: el proceso de conformación de un nuevo orden económico mundial donde el comercio cumpliría un rol fundamental.

Ligado a este componente político se encuentran las nociones de autonomía y emancipación, que estuvieron presentes en el momento de la independencia Sudamericana de la mano de los libertadores. En este sentido, tanto Bolívar como San Martín, Artigas y O’Higgins consideraban que la única fórmula posible para la emancipación era la fórmula de la unión política, de la integración sobre la base de nuestras raíces culturales comunes. Sin embargo, tras la independencia, como señala Alberto Methol Ferré, cada nuevo espacio político se cerró sobre sus fronteras y comenzó el proceso de construcción del Estado Nación, dejando de lado las ideas iniciales unificadoras. Durante todo el siglo XIX –o buena parte de éste– predominó la fragmentación. Por lo tanto, la fase que se abre a partir del relanzamiento de la unidad entre Argentina y Brasil es una de renovada integración³². La importancia de Argentina y Brasil reside en una característica fundamental de América del Sur: la historia de colonización y conquista que dividió en dos grandes grupos al mismo territorio, la parte hispánica y la parte lusófona. Methol Ferré considera que sólo de la unión entre Argentina y Brasil se puede iniciar la verdadera integración sudamericana: estos dos constituyen un núcleo aglutinador central. Sin embargo, la profundidad y la continuidad

³² De hecho: “Un doble movimiento, sucesivo, preside nuestra historia latinoamericana desde la Independencia de la mayoría de nuestros países en la segunda y tercera década del siglo XIX. Primero un movimiento de Separación de nuestras repúblicas entre sí, un aislacionismo vuelto normalidad y una cuasi exclusividad de nuestras relaciones con Europa y Estados Unidos. Luego, desde las décadas del 60 y 90 de la segunda mitad del siglo XX, viene un movimiento creciente de Integración de nuestros países con diversas agrupaciones. Dos movimientos sucesivos, inversos. Que caminan al revés el uno del otro. Y abrimos ahora el siglo XXI reafirmando la Integración. Hasta la primera mitad del siglo XX dominó totalmente la Separación, el cada uno en su casa. Ahora domina la preocupación por la Integración. Separación e Integración son contrarias. ¿Hasta dónde llegan? Las gentes parecen no querer pensar esto a fondo, pues implicaría quizás la ruptura y reversión de todos los hábitos en que se han formado” (Methol Ferré, 2004).

de la misma también dependen de los socios más pequeños, empezando con Uruguay y Paraguay; ambas fronteras vivientes entre los dos grandes países (Methol Ferré, 1996; 2004). La autonomía de nuestra región (nuestra periferia devenida en centro) tiene como condición de posibilidad el retorno a la frontera sudamericana tras años de mirar a las grandes potencias (la frontera oceánica).

En tercer término, *integración regional – paz* alude a la desaparición de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil y el cambio en la visualización del Otro (amigo – enemigo) en lo que compete a las relaciones entre ambos. Retomando la diferenciación de los bloques en Sudamérica de Methol Ferré, se puede afirmar que Argentina y Brasil se desarrollaron uno a espaldas del otro durante buena parte de los siglos XIX y XX. Esto es particularmente claro en el marco de los modelos de desarrollo agroexportadores: el comercio entre ambos rondó el 5% a causa del profundo relacionamiento de cada uno con Europa y los EEUU; y en el marco de las experiencias de modelos de sustitución de importaciones tampoco pudo revertir dicha situación (Ferrer, 1998). Las relaciones bilaterales no fueron conflictivas, pero sí distantes y de rivalidad latente, en particular a causa de las hipótesis de conflicto desarrolladas por las fuerzas armadas de cada lado, junto a concepciones divergentes en torno a la inserción y alineamiento internacional. La desarticulación de las hipótesis de conflicto se produce a partir del acercamiento iniciado en los ochenta y de una visión más realista –en ambos– sobre los intereses y conflictos prevalecientes por parte de las fuerzas militares de ambos. El último bastión que fue eliminado en la concepción de “conflicto potencial” fue en el área nuclear (y su potencial uso militar). A partir de los acuerdos de cooperación en esta materia se ratificó su uso pacífico, el conocimiento mutuo de los programas que encaminaba cada uno y el desarrollo científico compartido en medicina nuclear, accidentes nucleares y emergencias radiológicas, etc. La senda de la amistad argentina-brasileña da un marco de paz a la región.

Por último, el binomio *integración regional – desarrollo* se hizo patente en los diversos protocolos de integración y complementación económica que acordaron los dos países, adoptando una modalidad gradual y nucleada en aquellas áreas donde se podía promover la cooperación y la complementariedad. Se pretendía la conformación de un espacio económico común en un plazo de diez años y la progresiva cooperación en materia macroeconómica. Asimismo, la cooperación industrial se acompañó de la cooperación científica y tecnológica en pos de un desarrollo integral y complementario

entre ambos. En particular, siguiendo a Aldo Ferrer (1997) se concebía aún que el problema del desarrollo se relaciona con decisiones de política nacional y, dentro de éstas, de inserción internacional de cada uno de los países (en clara contraposición al “irreversible camino globalizador” que se impondrá en los años noventa). El camino iniciado por Argentina y Brasil, junto con Uruguay, será el de un esquema gradual de integración.

Estos principios orientadores del proceso de integración permanecen hasta nuestros días; sin embargo, es menester señalar que con la creación del MERCOSUR como tal, dos de ellos son re significados. Con el inicio de la década de los noventa, tanto la política como la dimensión del desarrollo pasan a comprender diferentes cuestiones. En lo que compete al primer término, la dimensión política de la integración aparece como soslayada y, en línea con ello, el rol del Estado se desdibuja a su mínima expresión. Se oculta el hecho de que las definiciones de política comercial (incluyendo la “vía” por el regionalismo abierto) son decisiones políticas encaminadas por los gobiernos. El desarrollo, por su parte, se convierte en crecimiento económico, dejando al mercado como el regulador de las relaciones sociales y de la distribución de los beneficios. La discusión en torno al desarrollo se diluye en la medida en que una visión fundamentalista de la globalización impone la vía de la apertura irrestricta. Claramente, estas operaciones tensiona al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil.

1.2.2. b. La década de los noventa: el nuevo regionalismo y la reforma del Estado

La década de los años noventa interrumpe la modalidad de la integración iniciada entre Argentina y Brasil: al unísono de las recomendaciones del *Consenso de Washington*³³, todos los países de Sudamérica comienzan su proceso de reforma

³³El término fue acuñado por primera vez por John Williamson para referirse al consenso que existió en la capital estadounidense, la cual congregaba, en pocas cuerdas, diversos organismos de peso para el moldeo del orden económico de los años noventa: el FMI, el Banco Mundial, la Reserva Federal, el Congreso y los órganos de los poderes administrativos de los EEUU. Elaboró un documento, en el año 1989, de diez puntos donde señaló los 10 puntos de las recetas neoliberales de ese momento, a saber: 1. Disciplina fiscal; 2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3. Reforma Impositiva; 4. Liberalización de los tipos de interés; 5. Un tipo de cambio competitivo; 6. Liberalización del comercio internacional; 7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; 8. Privatización; 9. Desregulación; 10. Derechos de propiedad delimitados (Williamson, 1990).

estructural del Estado³⁴. Con la adopción de políticas de liberalización comercial, privatización, desregulación, la metodología de la integración propuesta desde mediados de los años ochenta es dejada de lado. En otras palabras, la lógica hegemónica neoliberal demandaba una modalidad de inserción internacional (y, por ende, regional) basada en la apertura indiscriminada al mundo, capaz de atraer inversiones y productos más competitivos, en franca contraposición con una política estructurada en la cooperación y complementación, con un componente industrial claro.

A la par del recambio de gobierno se termina de concretar el giro neoliberal³⁵, a partir de una combinación entre los condicionamientos impuestos por las instituciones financieras internacionales y otros organismos multilaterales y la recepción de este consenso político-ideológico en actores gubernamentales y académicos locales.

En este escenario, se redefine el proceso de integración con la firma del Acta de Buenos Aires (1990)³⁶ entre Argentina y Brasil, primero; y el 26 de marzo de 1991 – firma del Tratado de Asunción– con la creación del MERCOSUR, luego, e incorporando a Uruguay y Paraguay (este último, no participó de las negociaciones previas en tanto su gobierno aún era dictatorial y los demás Estados colocaron como requisito *sine qua non* de la integración el contar con un régimen democrático). La redefinición del tipo de acuerdo está dada en los plazos y en la amplitud: se acortan los tiempos para la consecución de un espacio económico común y se dilata a todo el universo de bienes (dejando de lado la utilización, en la práctica, de los acuerdos sectoriales). La lógica integracionista pasa de estar centrada en la complementación y

³⁴ La modalidad que asumió la apertura comercial fue unilateral, primero y bilateral, más adelante. Para más información, véase el estudio comparado entre Argentina, Brasil y Chile en Botto, 2007. No es desdeñable señalar quiénes fueron los firmantes del TA: Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Melo (Brasil), Andrés Rodríguez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle Herrera (Uruguay); todos ellos, exponentes del neoliberalismo en cada uno de sus países.

³⁵ Las políticas neoliberales, vale señalar, ya habían empezado a permearse durante las dictaduras militares e, inclusive, durante los primeros gobiernos democráticos. Sin embargo, el cambio operado en los años noventa refiere a la intensidad de su aplicación: en poco tiempo y en una multiplicidad de ámbitos (principalmente, el mercado ingresa a áreas que tradicionalmente habían estado protegidas por el Estado, como la educación, la salud, la previsión social).

³⁶ El Acta de Buenos Aires modifica sustancialmente el tipo de integración planteada por la experiencia del PICAB. Collor de Mello y Menem acortaron los plazos para llegar al mercado común el 31 de diciembre de 1994 sobre la base de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas junto a la eliminación de las barreras para-arancelarias. Si bien el instrumento preveía la utilización de los protocolos sectoriales (como en el PICAB), en la práctica fueron dejados de lado. La integración pasa a significar la eliminación de las barreras al comercio. El Acta deviene en Acuerdo de Alcance Parcial y Complementario (APA) N° 14 de la ALADI a fines de diciembre de 1990.

cooperación, para ser entendida como coordinación de políticas y, en particular, a partir de la caída “automática, lineal y progresiva” de los aranceles, sin discriminar –en un primer momento– sectores sensibles ni asimetrías entre los Estados que lo componen.

El MERCOSUR de la primera etapa optó, en consecuencia, por la conformación, en el plano económico comercial, de una unión aduanera (asumiendo, primero, la consolidación de la zona de libre comercio). No se pretende realizar en este trabajo la presentación de la evolución del intercambio comercial, el proceso de eliminación de medidas arancelarias y no arancelarias, ni las dinámicas de las inversiones directas direccionadas a la región. Este tema ya ha sido ampliamente abordado por la literatura especializada (Campbell et al, 1999; Bouzas, 2001; Lavagna, 1998; Tussie, Botto y Delich, 2004; Giacalone, 1999); se realiza una mención escueta más adelante para lograr aprehender las modificaciones del MERCOSUR a lo largo del tiempo, en particular en lo referido al cambio de modelo de integración. Es menester señalar, entonces, que el MERCOSUR liberalizó el comercio intra-zona de bienes y conformó la unión aduanera a partir de la adopción del arancel externo común (1 de enero de 1995). A su vez, el MERCOSUR generó un proceso de cambio en las administraciones públicas nacionales con la puesta en marcha de mecanismos de coordinación y consulta (desde los niveles ejecutivos más altos a los cuadros medios de carácter técnico), lo que devino en una convergencia normativa regional. Finalmente, el MERCOSUR asume una identidad propia en foros internacionales a partir de la comunidad de ideas, valores e intereses compartidos. En suma, un proceso que, *a priori*, parece sólo un acuerdo comercial, logró generar dinámicas, prácticas e identidades particulares en un amplio espectro de actividades. Esto fue así no sólo en el nivel de los gobiernos sino que, en particular, en los actores sociales.

1.2.3. Especificidades de su estructura jurídico-institucional: los déficits funcional, material, comunicacional y de legitimidad democrática

Desde el punto de vista del derecho internacional, el MERCOSUR constituye una organización internacional ya que en el año 1995 adquirió la personería jurídica

(Protocolo de Ouro Preto, 1994)³⁷. Asimismo, el MERCOSUR tiene un carácter intergubernamental de acuerdo a la especificidad de la estructura institucional que ha adoptado para su funcionamiento. La intergubernamentalidad está dada por las siguientes tres características institucionales³⁸: primero, sus órganos de funcionamiento (instituciones) se conforman por representantes de cada uno de los gobiernos de los Estados Parte (funcionarios políticos y técnicos nacionales) en igual cantidad. Segundo, los agentes que ocupan cargos en el nivel regional son funcionarios de gobierno nacional que no han sido elegidos de manera directa para cumplir su mandato en el MERCOSUR. La implicancia de ello es que estos funcionarios con “doble sombrero” deben su mandato al gobierno nacional (y piensan en clave nacional) y no al acuerdo regional. Tercero, el sistema de toma de decisiones se basa en la regla de la unanimidad: cada Estado Parte tiene un voto y deben estar todos los miembros presentes para tomar una decisión; si un Estado no participa o vota en contra (veta), la decisión no se alcanza.

Para comprender el argumento anterior es menester describir, someramente, la estructura institucional del MERCOSUR: la misma ha experimentado modificaciones sustanciales en los últimos ocho años, sin embargo, los hilos jerárquicos funcionales del proceso de toma de decisiones no han sido alterados pese a los cuestionamientos realizados desde diversos sectores. Como se mencionó, los dos acuerdos marco que dotan al MERCOSUR de una institucionalidad propia son el TA y el Protocolo Adicional al TA sobre la estructura institucional del MERCOSUR - Protocolo de Ouro

³⁷De acuerdo a Dreyzin, “reconocer personalidad jurídica de derecho internacional a la organización significa distinguirla de sus miembros. El MERCOSUR dispone de personalidad aunque no la tengan sus órganos. Esta asociación creada por los Estados es persona jurídica de derecho público y ello la autoriza a disponer de un patrimonio, de órganos diferentes y a obligarse como organización independiente” (Dreyzin, 2005: 11).

³⁸Vale destacar que las tres características que se citan se plantean como contrapuestas a un esquema de tipo supranacional, es decir un sistema de integración donde los funcionarios de las instituciones regionales tienen un mandato regional en tanto son elegidos para la función en el acuerdo (no son funcionarios del gobierno nacional), en consecuencia, la regla de la simetría en la cantidad de funcionarios nacionales no es tal y el sistema de toma de decisiones se basa en diferentes tipos de mayorías (simples, calificadas, etc.). Dicho esto, es menester señalar que no existen procesos de integración regional puramente supranacionales. Al contrario, los procesos en curso muestran que se combinan en grados variables aspectos supranacionales con rasgos intergubernamentales. Tanto el MERCOSUR como la UE dan cuenta de esta apreciación: en especial, es falaz concebir a la UE como el arquetipo de supranacionalidad cuando uno de sus órganos más importantes –el Consejo– es eminentemente intergubernamental. Por su parte, el MERCOSUR tampoco es enteramente intergubernamental ya que cuenta con una Secretaría Técnica de orientación supranacional (pese a que no incide en el proceso decisorio) y el Parlamento del MERCOSUR también implica una ruptura con la lógica intergubernamental.

Preto (POP)³⁹. El modelo de integración del MERCOSUR se encuentra históricamente condicionado por el POP: favoreció la integración en el terreno comercial y no consideró un proceso de integración como instrumento para la integración productiva, social, cultural y el desarrollo local, nacional y regional (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009). Con todo, a partir del POP y de las modificaciones ulteriores (consensuadas y decididas por el órgano decisorio del acuerdo) para la creación de nuevos órganos, el cuadro en anexo (cuadro 1.1.) muestra la estructura vigente a la actualidad.

Tres las instituciones que concentran la toma de decisiones, siguiendo una lógica jerárquica, a saber: en primer término, el *Consejo del Mercado Común* (CMC), como órgano superior del MERCOSUR que tiene a su cargo la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del TA y alcanzar la constitución final del mercado común. Se integra por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía (o sus equivalentes) de los Estados Parte. En segundo lugar, asistiendo al CMC, el *Grupo del Mercado Común* (GMC), órgano ejecutivo del MERCOSUR, integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos entre los cuales, obligatoriamente, deben estar representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. Su trabajo es organizado temáticamente a partir de Sub Grupos de Trabajo (SGT). Tercero, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) asiste al GMC y vela por el cumplimiento de la aplicación de los instrumentos de la política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como realizar el seguimiento de las políticas comerciales comunes, el comercio intrazona y extrazona⁴⁰. El primero adopta decisiones, el segundo emite resoluciones, mientras que la tercera realiza directrices de carácter técnico para resolver cuestiones específicas concernientes a la libre movilidad de mercancías. Las tres normas regionales

³⁹Se coincide con Dreyzin (2005) y Abreu Bonilla (1991) en caracterizar al TA como un “acuerdo marco” ya que marca directrices generales y deja librado a las instituciones que crea el desarrollo ulterior del proceso. El POP también puede definirse de esta manera, si bien especifica más la estructura definitiva, mientras que el TA se limita a realizar generalizaciones vagas y ambiguas que marcaron no sólo el clima de la época para conducir el período de transición del proceso de integración

⁴⁰El CMC y el GMC fueron esbozados, primeramente, en el TA. La CCM fue introducida con el POP. La información aquí vertida ha sido tomada del POP: CMC, artículos 3 a 8; GMC, artículo 9 a 15; y CCM, artículos 16 a 21.

deben pasar por un proceso de internalización para entrar en vigencia, es decir, incorporarse a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte⁴¹.

El *Parlamento del MERCOSUR* (PM o ParlaSur) requiere una mención especial por la importancia que reviste al proceso de integración regional en tanto espacio de deliberación ciudadana plural⁴². Su instalación es fruto de la etapa actual del MERCOSUR: fue creado en el año 2004 en reemplazo de la anterior Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) con la decisión del CMC N° 49/04⁴³. La novedad que introduce el PM al MERCOSUR estriba en que su objetivo consiste en constituirse en un órgano de representación del pueblo de manera independiente y autónoma. Su puesta en marcha es un hecho de relevancia en lo que compete al fortalecimiento de una dimensión política capaz de garantizar la representación de la diversidad que caracteriza a la región sudamericana, para avanzar hacia la democratización y la legitimación del proceso de integración. A causa de su conformación interna y la lógica de funcionamiento permite construir los consensos políticos y sociales regionales necesarios para sentar las bases de las decisiones y políticas de integración social legítimas y, por ende, más efectivas, así como para la resolución pacífica de los conflictos en la región (Porcelli, 2009)⁴⁴. Pese a no poder participar de manera directa en el proceso legislativo del MERCOSUR, al momento su accionar ha sido eficaz en lo que refiere a la incidencia sobre los Estados como respecto de los órganos decisorios del acuerdo, a partir de su capacidad para emitir recomendaciones – sumado a su legitimidad intrínseca de representar a la ciudadanía en términos amplios. Por ejemplo, a principios del año 2009 un sector del Parlamento de Brasil quiso disminuir el aporte

⁴¹La discusión en torno a la problemática de la incorporación de normas en el MERCOSUR ha sido abordada por Perotti y Ventura (2004).

⁴² La dimensión parlamentaria en un proceso de integración garantiza que las decisiones se correspondan con la voluntad popular y permite la construcción de una visión regional desde una perspectiva plural y multicultural en el marco de tradiciones políticas nacionales diversas (Porcelli, 2008).

⁴³ La génesis de la dimensión parlamentaria, según Porcelli (2008) consta de tres etapas: 1° de 1991 a 1999 con la conformación de la identidad de la CPC; 2°, el camino hacia la institucionalización del PM, entre el año 2000 y el 2007; 3°, a partir del 2007, la construcción de un PM “posible”. A partir de este hito trascendental se firmó el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR en el año 2005, siendo ratificado un año más tarde. La primera sesión del mismo se realizó en diciembre de 2006.

⁴⁴Los integrantes del PM ya no responden a un mandato nacional sino, una vez alcanzado el voto directo en los cuatro Estados Parte, brindarán su mandato a la ciudadanía regional: reflejando el pluralismo, promoviendo la deliberación, rompiendo la lógica de la unanimidad y promoviendo el agrupamiento a partir de familias políticas (se constituye, así, como una institución con características supranacionales). Los parlamentarios electos, a diferencia de la lógica funcional por delegaciones nacionales, se agruparán conforme a sus ideologías o pertenencias partidarias, independientemente de sus países de origen.

que el país realiza al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR y la declaración de repudio emitida por el PM logró que la medida se deje de lado (Porcelli, 2009). Por otro lado, las demás instituciones del MERCOSUR han comenzado a visualizar la potencia para sentar agenda del PM: una reunión especializada (la de agricultura familiar) decidió someter la consideración de su estatuto al PM, para que éste lo emita como recomendación al CMC, en vez de ir directamente por la vía GMC-CMC. En el caso particular de la agenda de integración de la educación superior, dado que los canales institucionales no habilitan la participación directa de actores no gubernamentales, el PM puede constituirse en la caja de resonancia de estos sectores; promoviendo y proponiendo iniciativas en este campo tanto al Sector de la educación como al CMC. Asimismo, el propio Sector de la educación puede valerse de la potencia política y mediática del PM para destrabar bloqueos decisionales, por ejemplo.

Luego, es menester subrayar dos instituciones que dependen orgánicamente del CMC y del GMC: las *Reuniones de Ministros* y las Reuniones Especializadas, respectivamente. En el caso de la agenda de educación, ésta cuenta con la Reunión de Ministros de Educación como órgano máximo, pero que debe remitir sus recomendaciones al CMC, que decide, a su vez, adoptarlas o no. Las *Reuniones Especializadas* dependen del GMC y cuentan, algunas de ellas, con diversas posibilidades para la participación de actores no estatales (podemos citar los casos de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar, REAF, o la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología, RECyT).

Finalmente, vale destacar que la lógica de funcionamiento del MERCOSUR es por *Presidencias Pro Tempore* (PPT), rotativas en orden alfabético y que dura seis meses cada una de ellas. Una última aclaración refiere a una particularidad de todos los acuerdos de integración regional: no existe la tradicional división de poderes (ejecutivo, legislativo, judicial) en las instituciones que los componen; al contrario, una misma institución puede revestir dos o más atribuciones de manera simultánea y en grados variables. En el caso del MERCOSUR, el proceso legislativo se concentra en las instituciones con capacidad decisoria (léase el CMC y/o el GMC), mientras que el resto sólo puede emitir recomendaciones sin poder vinculante sobre los Estados.

1.2.3. a. Balance de la estructura institucional: pistas para comprender las posibilidades del Sector de la Educación en el acuerdo regional

La arquitectura institucional no es nunca un marco neutro (Caetano, Vazquez y Ventura, 2009), al contrario, se relaciona con el desarrollo de un proyecto o tipo de integración particular. Siguiendo a los autores, esto implica cinco cuestiones:

1. en lo que refiere al modelo de integración, la discusión en torno a la institucionalidad y la forma en que se toman las decisiones es un elemento central en lo que compete a la estrategia de integración regional e inserción internacional (una estructura mínima puede limitarse a dejar librado al mercado la regulación de la integración, mientras que una estructura más compleja permite distribuir los costos y beneficios generados por el proceso regional);
2. en relación a lo anterior, la arquitectura institucional imprime una metodología de integración que habilita o inhabilita a diversos actores a participar del proceso decisorio (ya sean éstos gubernamentales o no gubernamentales) lo cual conlleva resultados divergentes en materia de opciones de políticas;
3. la institucionalidad da cuenta de la mayor o menor democratización del bloque en función de la tensión intergubernamentalidad versus supranacionalidad y de los grados variables de concentración del poder entre los Estados, la sociedad civil y los gobiernos locales (es decir, los espacios abiertos a la participación de éstos últimos);
4. indagar en torno a la legitimidad social del proceso y los límites y alcances de las normas que genera;
5. evaluar la capacidad para la resolución de los conflictos internos del bloque (favoreciendo la concertación o la concentración de las negociaciones en intereses nacionales y/o sectoriales) (Caetano, Vazquez y Ventura, 2009: 22-23).

En consecuencia, la conformación intergubernamental del bloque regional imprime al proceso de integración un sesgo difícil de sortear: las preferencias nacionales predominan sobre las regionales, lo cual conlleva ineficiencias decisionales así como períodos de parálisis y conflicto, más aún si se considera que todos los Estados tienen idéntica capacidad de veto (Inchauspe y Perrotta, 2008).

A su vez, la fuerte predominancia y concentración de la toma de decisiones en manos de representantes de los poderes ejecutivos por sobre representantes legislativos y judiciales— redundan en la concentración del poder en los Estados en detrimento de las instituciones regionales. Adicionalmente, el poder de los Estados se concentra en las

Cancillerías, ya que son las que coordinan todas las reuniones. Finalmente, la dinámica de funcionamiento por PPT semestrales concentra el poder de los Estados en el Estado a cargo de la misma (Caetano, Vazquez y Ventura, 2009).

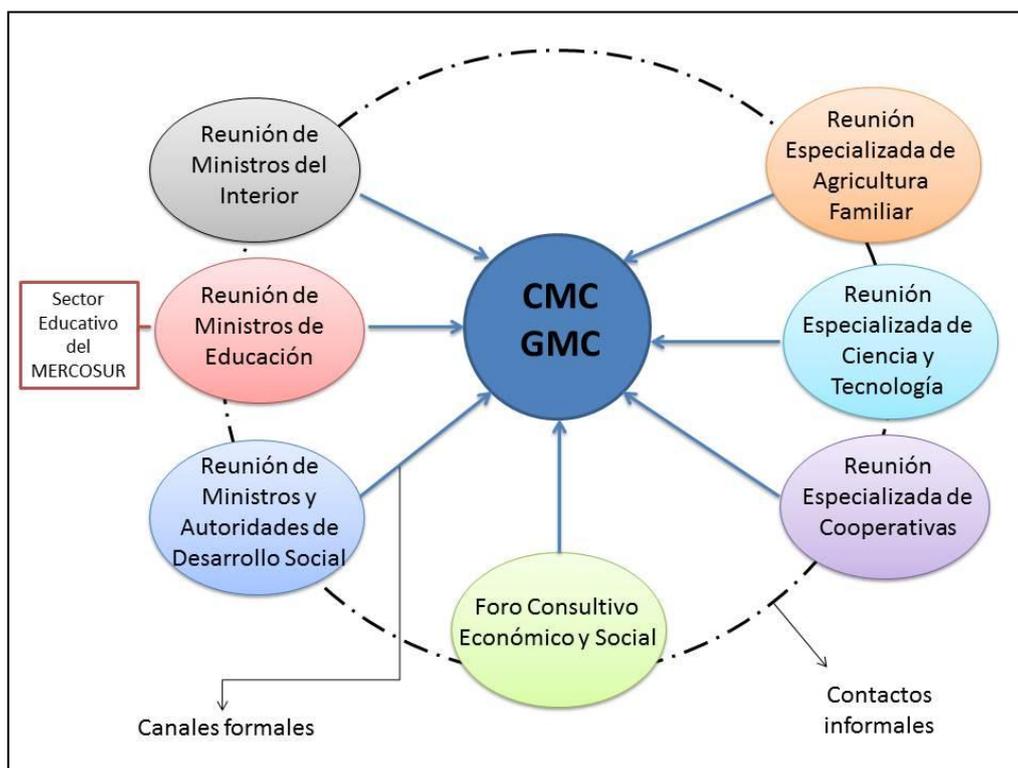
Asimismo, dentro de los Poderes Ejecutivos los que más predominan (además de las Cancillerías) son los actores de las carteras económicas de gobierno, lo cual refuerza la lógica mercantil imperante en la década de los noventa, delegando la toma de todo tipo de decisiones del bloque en funcionarios (técnicos y/o políticos) de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores que pueden no contar con la capacitación y/o formación necesaria para tomar decisiones en áreas por fuera de su incumbencia, como es el caso de la política educativa (Perrotta, 2009 a).

También, el GMC es la institución que predomina sobre el CMC (por delegación expresa de funciones de éste en favor del primero, además de que el GMC cuenta con la atribución de preparar las decisiones del CMC) y la CCM. La consecuencia de esta situación implica que existe una concentración temporal del proceso decisorio al final del semestre (de cada PPT) lo que redundará en rechazos de propuestas innovadoras, genera incongruencias y se evidencia la precariedad técnica de las decisiones adoptadas (Caetano, Vazquez y Ventura, 2009).

Luego, las relaciones interinstitucionales se dirimen entre las tres instituciones decisorias (CMC, GMC y CCM), cuyos miembros, al ser designados por los Estados Parte carecen de autonomía. Por su parte, proliferan los espacios de negociación sin poder de decisión (Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas, SGT, Comités, Grupos de Alto Nivel) (Caetano, Vazquez y Ventura, 2009). Esto genera una elevada complejización institucional que gravita en bloqueos decisionales, superposición de esfuerzos, aumento de los costos de transacción para los Estados Parte, etc. En particular, yo considero que predomina un esquema institucional de “ejes y rayos” o “radial”, es decir, existe un centro que aglutina la toma de decisión y la información respecto del proceso de integración, que se encuentra relacionado con las diferentes áreas de política regional. Estas agencias permanecen como si fueran satélites, sin conexión formalizada entre las mismas (véase Gráfico 1.1). La comprensión de esta dinámica radial de funcionamiento permite entrever cómo se originan las disfuncionalidades que experimentan, en el caso de esta investigación, los programas regionales para la educación superior en el MERCOSUR. En particular, y como se

analiza en el estudio de caso, una de las falencias principales para la profundización de las acciones de integración encaminadas (en lo que refiere a movilidad y acreditación) estriba en la ausencia de canales formales de articulación interinstitucional. He denominado este tipo de esquema *intergubernamentalismo radial*.

Gráfico 1.1 – Estructura radial de funcionamiento en el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia. Colocamos sólo algunas instituciones porque el fin es ilustrativo.

Finalmente, es menester señalar que la mayoría de las críticas hacia el MERCOSUR estriban en indicar que la intergubernamentalidad es la causa de todas las deficiencias pero, a mi parecer, también puede ser la solución⁴⁵. Un esquema intergubernamental, efectivamente, implica una lógica de funcionamiento orientada a delegaciones nacionales compuestas por funcionarios que representan intereses domésticos (y no regionales) donde la decisión se rige por la unanimidad –esto ya lo he analizado ampliamente. Es por ello que los defensores de la supranacionalidad insisten, desde la creación del MERCOSUR, en la necesidad de crear instituciones regionales de este tipo. Sin embargo, los mayores impasses en el proceso de integración se generan

⁴⁵ Esta discusión parte de una apreciación personal sobre lo que llamo “la intergubernamentalidad mal comprendida” en el MERCOSUR (Perrotta, 2010 b).

cuando existe una alta rotación de los funcionarios a causa de esa intergubernamentalidad: cada cambio de gobierno implica que nuevos actores ocupan los cargos nacionales y, por traslación, los regionales. Entonces, y aceptando tanto la premisa de que por las características de los sistemas políticos de nuestros países en este espacio-tiempo particular propendan a priorizar esquemas intergubernamentales antes que supranacionales como el hecho de que el MERCOSUR funciona con estas particularidades, la clave para agilizar la toma de decisiones y prevaleciendo un interés regional, consista en que los cuerpos de funcionarios de los Estados Parte que ejercen funciones en las instituciones regionales gocen de estabilidad en el cargo pese a los cambios de gobierno (se retoma este punto en la sección que sigue en tanto reviste importancia para realizar un balance del funcionamiento del SEM en sus casi veinte años de funcionamiento)⁴⁶.

En suma, en este escenario institucional, desfavorable a primera vista, el Sector de la Educación logró contar con iniciativas que derivaron en políticas específicas en pos de la integración educativa en la región, a veces sorteando las disfuncionalidades institucionales y, otras veces, intentando sin éxito alguno superar ciertos bloqueos. En particular, esta es una característica de la etapa más reciente del MERCOSUR. De hecho, la citada estructura institucional quedó descolocada ante los cambios en el proceso de integración a partir del año 2003, los cuales revisitamos más adelante, pero que permitieron, entre otras cuestiones, la aparición de dinámicas institucionales novedosas, como es el caso del ParlaSur anteriormente mencionado.

1.2.4. Las fases del MERCOSUR: del MERCOSUR comercial al MERCOSUR productivo, social y ciudadano

Tradicionalmente, se ha identificado la existencia de tres etapas en el desarrollo del proceso de integración regional del MERCOSUR. Roberto Bouzas (2001) realiza esta periodización en un momento de impasse en el proceso regional –ya que se percibía un aumento de los conflictos comerciales a causa de medidas unilaterales de política

⁴⁶ Por supuesto, un cuerpo de funcionarios con estas características revisten un carácter más técnico que político. Una crítica que se puede formular sobre esta propuesta, al igual que aquellos que enfatizan la necesidad de contar con instituciones supranacionales, versa en torno a la generación de un aparato burocrático que termine siendo ineficaz. Este tipo de discusiones son corrientes en el caso de la UE.

comercial y macroeconómica—. Las fases que Bouzas señaló en ese entonces fueron las siguientes: transición, oro o de mercado y de crisis, las cuales se pasan a revisar de manera sucinta⁴⁷. Lejos de ser errada, esta periodización marca un clima de época: el autor escribe en el medio de la crisis y desde el esquema de pensamiento imperante para asir al MERCOSUR en ese momento —los enfoques del nuevo regionalismo, centrados en la dimensión comercial del mismo—. Si bien, a la luz de los acontecimientos posteriores, esta periodización quedará, por razones obvias, anacrónica, la misma resulta útil para describir la fase del *MERCOSUR comercial* o *MERCOSUR fenicio*, al decir de Gerardo Caetano (2006) o *MERCOSUR de utilería*, como afirma Félix Peña (2004), ya que fue el mercado el eje estructurador de lo acontecido con el proceso de integración.

1.2.4. a. El MERCOSUR comercial – integración competitiva

Los diez años iniciales (1991 – 2001) centrados en la dimensión comercial del mismo, pese al aparente encubrimiento de la esfera política del proceso de integración tuvo un elemento de conducción político elevado: la adopción de la apertura comercial intra y extra regional como motor del MERCOSUR fue una decisión política en el marco de un consenso hegemónico (como fue el caso, a nivel nacional, de los procesos de reforma estructural en cada país). En el marco de este consenso se elaboraron las

⁴⁷Primero, un *período de transición hacia la unión aduanera* entre los años 1991 y 1994, donde se pone en marcha el Programa de Liberalización Comercial (PLC) y se encaminan las negociaciones para la conformación del Arancel Externo Común (AEC). En estos años aumentaron considerablemente los flujos comerciales intra-zona a la par que se reducían los aranceles y se intentaban tomar medidas para eliminar las barreras no arancelarias, mientras que la región comienza a recibir capitales por medio de inversiones externas directas. El segundo período, conocido como la *época de oro para los mercados*, se desarrolló entre los años 1995 y 1999: es decir, con la entrada en vigencia del POP (que pone en marcha el AEC), hasta la primera crisis regional a partir de la devaluación del real en Brasil. Esta etapa se caracteriza por el aumento exponencial de los flujos comerciales intra y extra zona, así como la recepción de inversiones y la consecución de acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR y otros países de la región (Bolivia y Chile, particularmente, los primeros Estados Asociados del bloque). La tercera etapa de la fase mercantil del acuerdo regional se desarrolla entre los años 1998 y 2002: durante el *período de crisis* se experimenta una retracción de los intercambios y el aumento de los conflictos y/o disputas comerciales entre los socios. Durante estos años de apremio, que iniciaron con la devaluación de la moneda brasilera y se profundizaron con la crisis múltiple (política, económica y social) de Argentina, se percibió que el MERCOSUR había llegado a un límite en la integración comercial (el comercio de bienes estaba liberalizado casi en su totalidad), argumento que abona a favor de decretar la muerte del proceso de integración. Asimismo, la estructura institucional de mínima, afín al modelo de integración comercial en boga, se mostró incapaz para dar cauce a las demandas provenientes de los sectores y actores que no habían sido beneficiados ni tomados en consideración en el acuerdo regional hasta ese momento. Tussie, Botto y Delich (2004) a partir de la periodización de Bouzas, en tanto escriben tres años más tarde, visualizan la apertura de una nueva fase que denominan “relanzamiento” del MERCOSUR, siguiendo el Plan de Trabajo homónimo que el acuerdo adoptó para sí.

propuestas conceptuales de lo que debía de ser el regionalismo de los noventa, enmarcado en la institucionalización y consolidación de un sistema de comercio multilateral (con la OMC y la ampliación de la agenda comercial). Este componente político estuvo presente siempre y es inherente a todo proceso de integración. Sin embargo, en la operación de dotar al Estado un rol mínimo se aleja la variable integración política del propio proceso: ello se plasma, como ya se expuso, en la arquitectura jurídico-institucional del MERCOSUR, la cual fue moldeada para un proceso centrado en cuestiones comerciales. En este punto, es dable afirmar que durante los años noventa se produjo un cierre a la participación de actores políticos y sociales en el proceso. Sin embargo, como numerosos estudios dan cuenta, la capacidad de incidencia de los actores empresariales multinacionales fue tal que lograron ejercer influencia en el curso de la liberalización comercial (Botto, 2007; Giacalone, 2004; Sánchez Bajo, 1999)⁴⁸.

En lo que a modelo de desarrollo refiere, al compás de lo que acontecía nacionalmente, como se expuso ut supra, el desarrollo fue reducido a *crecimiento económico*. En consecuencia, no se promovió la adopción de políticas integrales en las esferas sociales, científicas, productivas, industriales, etc. Al contrario, la única dimensión del desarrollo fue el crecimiento del producto bruto de los Estados y el aumento de los flujos comerciales y de las inversiones.

Con todo, pese a la centralidad del MERCOSUR comercial, se produjeron avances en agendas no comerciales: por un lado, da cuenta de ello la experiencia del sector sindical en pos de la conformación de un instrumento vinculante para la protección de los derechos socio-laborales; por otro, la actuación del Sector Educativo del MERCOSUR en pos de la colaboración y coordinación de políticas. El primer caso se vio tensionado por la preponderancia del sector empresarial y la flexibilización laboral defendida por cada Estado. El segundo, al contrario, pudo accionar en tanto los avances en este campo no generaban conflictos en la agenda comercial. Sin embargo, la mayoría de la literatura de los primeros años del MERCOSUR se centra en cuestiones relativas a la liberalización comercial y el flujo de inversiones (Botto, 2007) lo que ha

⁴⁸Respecto de los actores sociales y la ciudadanía en general: se obtuvo cualquier tipo de participación, salvo la de grandes grupos económicos (con elevada capacidad de *lobby*) y del sector sindical (el cual tuvo un rol muy fuerte en el proceso de elaboración de un Protocolo Socio Laboral pero que fue debilitado tras el relegamiento de los avances en pos de lo que terminó siendo una Declaración, instrumento que carece de carácter vinculante) (Perrotta, 2010 b).

conllevado a que, durante estos diez años, el sector académico desdeñara de análisis que no estuvieran centrados en esta dimensión (salvo algunos estudios puntuales). En consecuencia, se ha realizado una evaluación miope del MERCOSUR que ha señalado sus falencias y sus conflictos comerciales, en vez de adoptar una visión holística de los cambios generales (y más amplios) que promovió el proceso de integración. El análisis del desempeño comercial es válido y necesario, pero es sólo un aspecto de la integración y no por ello debe trasladarse las conclusiones de una dinámica a la totalidad del proceso (Perrotta, 2010 a).

A veinte años del inicio de la integración, se propone una nueva periodización del MERCOSUR (una nueva historicidad), en sincronía y diacronía con los tiempos que corren, en tanto las variables privilegiadas son otras. Si, como se ha expresado, los primeros diez años colocaron al mercado como eje ordenador del sistema político institucional de la integración y las políticas por éste encaminadas se centraban de manera preponderante (no así exclusiva) en lograr la liberalización intra y extra zona, moldeando al *MERCOSUR comercial* y/o la *integración competitiva*, la salida de la crisis del proceso de integración así concebido colocó a la política como eje conductor del proceso de integración. Esto significa que los Estados, con sus respectivos gobiernos, asumen la conducción del proceso, se concibe a la integración regional como una política pública al servicio del desarrollo integral y se habilitan espacios y canales de participación y deliberación ciudadana. Sin embargo, en esta nueva fase, las viejas estructuras conviven con las nuevas (Inchauspe y Perrotta, 2008), lo cual complejiza el proceso de integración y, la mayoría de las veces, las decisiones son producto de negociaciones arduas donde se hacen patentes intereses, ideas y valores divergentes y convergentes en torno al MERCOSUR. Es por ello que denomino como *MERCOSUR productivo, social y ciudadano* y/o *integración solidaria* a esta nueva fase del proceso regional: para dar cuenta de sus características, es menester realizar un breve análisis de los cambios y continuidades entre la fase anterior y ésta.

1.2.4. b. El MERCOSUR productivo, social y ciudadano – integración solidaria

La salida de la crisis del MERCOSUR se produce en un escenario de recambio de gobiernos en los Estados del Cono Sur latinoamericano y bajo la necesidad de replantear el modelo de integración: en especial, se cuestionó la centralidad adquirida por la integración comercial en detrimento de la integración productiva y la escasa o nula atención prestada a agendas sociales y a la reducción de las asimetrías existentes.

Respecto del primer argumento, el cambio en la orientación del modelo de MERCOSUR no puede desprenderse del ascenso de nuevos gobiernos que comparten como denominador común la prioridad otorgada a la política y al Estado como ordenador de las relaciones sociales, caracterizadas por éstos como con justicia y equidad social⁴⁹; así como a una renovada autonomía respecto de la injerencia norteamericana en los asuntos domésticos y en las relaciones interestatales⁵⁰. Los nuevos gobiernos⁵¹, surgidos con amplios apoyos de sus pueblos, marcan un escenario político que, si bien dista de ser homogéneo, generó las condiciones para la modificación del proceso de integración. Como se desprende de lo mencionado *ut supra*, las orientaciones de política nacional imprimen sus particularidades a la forma que adquiere la política regional; ésta es una relación dialéctica en tanto los compromisos regionales fortalecen y brindan un marco jurídico vinculante para la consolidación de las políticas nacionales con estas características.

En lo que compete a lo segundo, durante el escenario de crisis del MERCOSUR se vislumbraron las falencias del acuerdo regional en términos de los bloqueos decisionales, las asimetrías entre los socios, la ausencia de políticas en el campo social y

⁴⁹ Este conjunto presenta diferencias en torno a la ruptura o continuidad con el modo de acumulación actual: Venezuela, Ecuador y Bolivia se inclinan de manera más directa a un régimen socialista; mientras que los demás miembros titubean o no lo consideran como opción.

⁵⁰ Dos ejemplos ilustran este argumento: por un lado, el fracaso de las negociaciones por un Área de Libre Comercio para las Américas tras la Cumbre de Mar del Plata del año 2005; por otro, la reciente resolución del conflicto entre Venezuela y Colombia tras la activación del diálogo y la mediación llevada adelante por la UNASUR.

⁵¹ Luiz Inácio “Lula” Da Silva (Brasil, 2003-2011), Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007), Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2010), Fernando Lugo (Paraguay, 2008-actual); que se suman a los de Evo Morales (Bolivia, 2006-actual), Michelle Bachelet (Chile, 2006-2010), Hugo Chávez (Venezuela, 1999-actual), Rafael Correa (Ecuador, 2007-actual). En Argentina, Brasil y Uruguay se produjeron cambios de gobierno y el mapa político se configura con Cristina Fernández (2007-2015), Dilma Rousseff (2011-2014) y José “Pepe” Mujica (2010-2015).

de integración productiva, la carestía de arreglos regionales en materia macroeconómica, la falta de transparencia y la inexistencia (o somero funcionamiento) de canales de participación ciudadana. Principalmente, se evidenció la necesidad de emprender la conducción política del proceso de integración, en detrimento de la anterior conducción del mercado (y las elites empresariales y gubernamentales asociadas a éste). A partir de este diagnóstico, surgen iniciativas en cada campo: se tornó imperioso contar con programas de reducción de las asimetrías; lanzar y fortalecer políticas sociales sobre una base amplia de actores y sectores; la necesidad de una reforma institucional integral que habilite la participación y la representación ciudadana; todo ello en pos de apuntalar el sistema de integración comercial en línea con un modelo de desarrollo integral e inclusivo.

La crítica y ruptura respecto de la orientación anterior del bloque se marca con el acuerdo entre Argentina y Brasil⁵², motorizado por los Presidentes “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner, en lo que se ha dado a conocer como el *Consenso de Buenos Aires*, en oposición franca al Consenso de Washington. La reunión entre los mandatarios se realizó el 13 de octubre del año 2003 en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) y su resultado se plasmó en un documento de veintidós puntos que ilustran lo que devendrá para los nuevos gobiernos nacionales y el tipo de integración regional. Se subrayan los siguientes elementos:

- destacan y revalorizan el *derecho de los pueblos al desarrollo* para lograr su bienestar, reafirmando la voluntad de cooperar bilateral y regionalmente en pos de este objetivo;
- señalan la necesidad de *fortalecer la democracia* en la región y la responsabilidad histórica de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad ya que éstas constriñen el pleno ejercicio de la ciudadanía;
- indican la preocupación por aumentar la *participación social* en la región;
- reconocen que la común aspiración al desarrollo implica otorgar una absoluta prioridad a la *educación como herramienta de inclusión social*, en tanto su capacidad integradora y equiparadora no ha sido superada por ninguna otra política social;
- afirman su voluntad de *redoblar los esfuerzos para que las universidades e institutos de ciencia y tecnología multipliquen y potencien sus vínculos*, con el fin de generar un polo científico

⁵²En el año 2003, vale recordar, permanecían gobiernos en Paraguay y Uruguay que se encontraban más proclives a continuar la senda del neoliberalismo económico.

tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social;

- *reconocen la situación de asimetrías*, los desequilibrios y las desigualdades, proponiendo, entonces, instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio;
- ratifican una profunda convicción de que el *Mercosur* no es sólo un bloque comercial sino que constituye un *espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido*;
- entienden que *la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo*, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando la voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacan que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (Consenso de Buenos Aires, 2003. El destacado es nuestro).

En este marco, claramente opuesto al escenario de los años noventa, el proceso de integración toma un nuevo rumbo. Resurgen y/o se revitalizan los principios orientadores del proceso de integración: desarrollo, democracia, paz, política y los conceptos a ellos relacionados –inclusión, participación, resolución de las asimetrías–. Con todo, las modificaciones experimentadas en el MERCOSUR desde el año 2003 permiten comprender la dinámica de la agenda educativa y, en especial, los ritmos y las características que adquirió el programa de acreditación regional de carreras de grado.

El Consenso de Buenos Aires se plasma en el MERCOSUR en lo que se denominó Programa de Trabajo 2004-2006 (adoptado por la decisión CMC N° 26/03). A continuación se pasa revista de las propuestas lanzadas:

- *Agenda Económica Comercial*: Consolidar la Unión Aduanera; Tratamiento de las Zonas Francas; Defensa comercial y de la competencia; Integración Productiva; Fondos Estructurales; Integración Transfronteriza; Promoción de Exportaciones; Reglamentos Técnicos; Incentivos; Armonización Tributaria; Coordinación Macroeconómica; Mercado regional de capitales; Políticas Agrícolas; Biotecnología; Facilitación Empresaria; Negociaciones externas; Compras gubernamentales.

- *Agenda Social*: Participación de la sociedad civil; Temas sociales; Visibilidad cultural; MERCOSUR ciudadano; Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores; Educación para el MERCOSUR; Derechos Humanos.
- *Agenda Ciudadana*: Parlamento del MERCOSUR; Fortalecimiento institucional.
- *Nueva Agenda*: Programa de cooperación de Ciencia y Tecnología; Integración física y energética.

A partir de esta planificación de la integración regional entendida como integral, el MERCOSUR abre una nueva fase con logros puntuales en diversos puntos del programa⁵³ y se observa que las orientaciones de política regional y política nacional vuelven a confluir: de la misma manera que la reforma del Estado encontró en el nuevo regionalismo un aliado, ahora el esquema de integración se orienta en torno a un modelo de desarrollo que contempla beneficios para un mayor número de sectores, en especial aquellos que habían sido relegados en la etapa anterior, en consonancia con los gobiernos nacionales progresistas y/o de tinte redistribucionista que delinear el mapa

⁵³ En un esfuerzo de síntesis, las principales acciones encaminadas son las siguientes. Primero, el avance hacia la consolidación de la unión aduanera con la reciente firma del Código Aduanero Común, por medio de la decisión del CMC N° 27/10 (San Juan, 2010). Esta unificación de posiciones implica una mayor coherencia en las disposiciones aduaneras, pudiendo, asimismo coadyuvar a la eliminación del doble cobro del arancel externo común. A continuación, el lanzamiento de los siguientes instrumentos en la Cumbre de Tucumán a mediados del año 2008: Programa de Integración Productiva, el Fondo de Garantía para las Pequeñas y Medianas Empresas, el Grupo de Integración Productiva y el Programa Marco de Ciencia y Tecnología; sumados a la actividad de los Foros de Competitividad, abonaron por un MERCOSUR que de sus primeros pasos hacia la integración productiva (Inchauspe, 2009). Tercero, respecto de la resolución de las asimetrías la iniciativa regional la constituyen los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), apuntando a resolver las asimetrías estructurales no así las regulatorias (Porta, 2008; Inchauspe, 2009; Identidad MERCOSUR, 2011). Cuarto, en el campo de desarrollo científico y tecnológico, además del Programa Marco antes citado, se ha dado curso a un Programa de Apoyo a la Biotecnología en la Plataforma Biotech (Perrotta, 2009 a). En quinto lugar, en lo que compete a la agenda social, los avances han sido vastos; en especial si se toma en consideración que se partió de un escenario de ausencia de políticas en este campo (salvo en casos puntuales). Las diferentes Reuniones Especializadas han dado cauce a iniciativas en cada uno de sus campos: agricultura familiar, género, cooperativismo, etc. Asimismo, el Sector Educativo del MERCOSUR ha logrado consolidar acciones encaminadas en la década anterior (como es el caso de las políticas de educación superior) y de promover nuevas actividades (en especial en lo que refiere a Derechos Humanos y a una educación para la ciudadanía regional) (Perrotta y Vazquez, 2010). En el campo de política de desarrollo social en sentido estricto, un avance fundamental ha sido la creación del Instituto Social del MERCOSUR y las diferentes propuestas que abogan por una nueva identidad conceptual para el proceso de integración (Vazquez, 2010). Desde la Cumbre de Córdoba de mediados del 2006 se asiste a un proceso de Cumbres Sociales con alta participación de la sociedad civil (Inchauspe y Perrotta, 2008). Finalmente, la ciudadanía regional se ha visto favorecida por la creación del ParlaSur, una institución orientada a la representación directa de los ciudadanos del MERCOSUR que se convertirá en la caja de resonancia de la ciudadanía regional (Caetano, 2006; Porcelli, 2009). Su rol actual consiste en su capacidad de acompañar las demandas de otras instituciones regionales y canalizar la participación ciudadana de manera de convertirse en una caja de resonancia para las agendas no comerciales que ven imposibilitado su accionar por estar a la merced de la estructura institucional de Ouro Preto (intergubernamentalismo radial).

político sudamericano. Las políticas del MERCOSUR no son sino un reflejo de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico, a la vez que lo retroalimentan.

Sin embargo, como se expuso en la sección dedicada a la institucionalidad, se evidencian las disfuncionalidades del modelo de Ouro Preto (que selló el marco institucional a la par que consolidó la unión aduanera) para encaminar el nuevo MERCOSUR. A título ilustrativo, todas las políticas regionales continúan dependiendo funcionalmente del CMC (y/o GMC, de acuerdo a la delegación de capacidades del primero sobre el segundo): en otras palabras, los consensos encaminados en la agenda de desarrollo social, por ejemplo, deben ser remitidos como recomendación al CMC, que los aprueba o rechaza. Al mismo tiempo, los actores con mayor capacidad de cabildeo (o lobby) siguen siendo, como en la fase anterior, las grandes empresas multinacionales y/o translatinas (de origen brasilero en su mayoría)⁵⁴; y estos actores inciden, en particular, sobre las dos instituciones decisorias (CMC y GMC). Sobre esto último, por ejemplo, los avances de la dimensión de integración productiva deben matizarse si consideramos el papel de los actores concentrados, obstaculizando y/o orientando los programas hacia sus intereses⁵⁵.

A modo de síntesis, el proceso de integración actual se caracteriza por la priorización dada a “la política”: la conducción del proceso ya no descansa en el libre mercado, sino que son los gobiernos y los actores sociales y políticos los llamados a ocupar un lugar de relevancia en la orientación y el ritmo del proceso. Esto implica, en primer término, que los gobiernos de los Estados Parte (y la mayoría de los asociados) coinciden en asumir un rol de redistribución de los beneficios de la integración regional. Esta redistribución pretende, por un lado, igualar a los países (reducción de diversos tipos de asimetrías) y, por el otro, incorporar agendas y actores que habían permanecido relegados. Este último aspecto constituye el común denominador de los modelos de desarrollo nacional impulsado en cada Estado Parte; si bien estos modelos no quedan al margen de las presiones de las elites empresariales, en el marco de la puja redistributiva, el Estado ocupa un rol central para igualar los beneficios y el acceso a derechos. En segundo lugar, la dimensión política refiere a la participación creciente de amplios

⁵⁴En lo que compete al papel de las multinacionales, un trabajo pionero ha sido el de Sánchez Bajo (1999). Sobre el rol de las translatinas brasileñas para la integración regional: véase Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2010).

⁵⁵ Al respecto, véase: Inchauspe, 2009.

sectores sociales en diversas agendas del proceso de integración, donde el Estado asume el rol de, no sólo abrir los canales de participación sino que, además, contribuir a la organización de esa participación. La creación de las Reuniones Especializadas es un ejemplo de ello: no surgen únicamente para que los actores tengan voz en la formación de determinadas políticas regionales, sino que el propio proceso estimula los espacios de institucionalización y organización de la participación social⁵⁶. Por su parte, la participación ciudadana, como se expuso, es canalizada en el ParlaSur. Si bien no todos los Estados Parte han procedido a la elección directa de los parlamentarios, en potencia, implica la posibilidad que la pluralidad de voces esté presente en la institución, canalizando los conflictos y demandas a partir de la deliberación.

1.2.5. Balance: rupturas y continuidades en el tipo de integración

El análisis de los cambios experimentados por el MERCOSUR en sus veinte años de existencia, junto a la identificación de las disfuncionalidades y vericuetos institucionales para encaminar diversas políticas, reviste una importancia fundamental para el estudio de las posibilidades y los obstáculos que, en ese marco, tiene la puesta en marcha de programas específicos en diversas agendas y, en particular, la educativa.

En el momento actual de la integración se erigió un modelo solidario, inclusivo orientado al desarrollo integral y que recuperó la conducción política –tanto en el nivel de las decisiones nacionales, orientadas al desarrollo endógeno y proyectado a la esfera regional convergente, como en el nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos regionales–. Sin embargo, quiero destacar que esta situación aún no se encuentra consolidada y que, pese a los vientos de cambio que priorizan la caracterización aquí señalada, persisten elementos del modelo anterior que tensionan la preeminencia del actual.

⁵⁶Tomo el caso de la REAF como ejemplo de este doble sentido de fortalecimiento de la participación social: como toda Reunión Especializada, permite que actores sociales participen en las reuniones semestrales (destacando que sigue prevaleciendo la lógica de funcionamiento por delegaciones nacionales). En el caso del grupo de trabajo Juventud Rural, que mantiene esta lógica de participación, ha encaminado un curso regional de dos años para jóvenes agricultores familiares (del cual he participado como docente) que contribuyó a la organización de la participación de estos actores (que se encontraban dispersos) (véase: González, 2011).

La expresión más visible de esta situación de continuidad es la estructura institucional, la cual corresponde al tipo de integración comercial inicial (este tema ya ha sido ampliamente abordado en este capítulo). Pero en otras dimensiones persisten las luchas y/o disputas por el modelo de desarrollo regional: un caso emblemático, abordado por Inchauspe (2011), es el de la agenda de Integración Productiva Regional (IPR). Si bien el MERCOSUR ha priorizado un modelo que incluye a las pequeñas y medianas empresas (PyMES) para la consolidación del modelo IPR, el devenir de la agenda, sus ritmos y posibilidades, no es ajeno a la presión ejercida por sectores económicos concentrados (transnacionales y, en especial, a partir del auge de las translatinas brasileras). La expresión institucional de esta tensión consiste en la cooptación del Grupo de Integración Productiva (GIP) por parte del GMC y la desestructuración y pérdida de relevancia de la CRPM (una institución promotora de la IPR en el MERCOSUR); mientras que la expresión concreta en políticas es la situación de que los programas de IPR presentados, como el de proveedores de gas y petróleo, por ejemplo, han sido realizados “a medida” para una translatina como Petrobrás.

Otra expresión de estas rupturas y continuidades en la fase actual la he analizado para el caso de la integración de la ciencia y la tecnología en el MERCOSUR (Perrotta, 2009 a). El desarrollo científico y tecnológico como premisa de un nuevo modelo productivo del MERCOSUR se alinea, claramente, a la fase reciente que revisitamos. De hecho, pese a que la agenda existió en la etapa de fenicia del MERCOSUR, su accionar fue bastante modesto. En el año 2008 (en el mismo momento que se erige la agenda de IPR orientada a PyMES) se acuerda el primer Programa Marco en Ciencia y Tecnología en el MERCOSUR, como un marco para organizar las líneas programáticas que estaban presentes en la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECyT) en el MERCOSUR desde los años 2003-2004, aproximadamente. En particular, uno de los proyectos en curso –que cuenta con cuantiosos recursos financieros para ser encaminado, provisto en buena parte por la UE– consiste en brindar apoyo al desarrollo de la biotecnología en la región (Plataforma Biotech Sur). La iniciativa, promisoría en lo que compete la integración científica y tecnológica en la región orientada al desarrollo integral, se centra en el área de biotecnología para la agroindustria y orientada a las prescripciones que la UE delimitó para la entrega del fondo de apoyo al

desarrollo de esta plataforma (que incluye la participación de tres actores: Estado – Empresas – Universidades / Institutos)⁵⁷.

El estudio de la integración de la educación superior permite observar las mismas tensiones entre un modelo orientado al mercado y otro que defienda y promueva el carácter de bien público de la educación y el conocimiento. En especial, porque el programa regional de integración de la educación superior más desarrollado y consolidado se propone acreditar la calidad de las titulaciones: vale recordar que la concepción de la calidad, en el marco de la implementación del orden económico neoliberal, tiene connotaciones negativas en tanto criterio eficientista y de selección (que, por ejemplo, permite financiamientos diferenciados).

Para comprender la persistencia de modelos de integración divergentes y contrapuestos en el campo de la educación superior es menester comprender cómo y en qué medida la orientación general del MERCOSUR –una orientación activa y en constante movimiento a lo largo del tiempo– afecta el desarrollo del Sector Educativo del MERCOSUR y, consecuentemente, la forma que adquieren los programas de integración regional de la educación superior.

⁵⁷En un trabajo no publicado analicé la primera fase del proyecto Biotech Sur desde la perspectiva de los Estudios Sociales de la Tecnología, utilizando, particularmente, el concepto de *grupo social relevante* de Pinch y Bijker, el cual “denota instituciones y organizaciones, así como grupos de individuos organizados o desorganizados [... que comparten] el mismo conjunto de significados, vinculados a un artefacto específico” (1987: 41-42). Donde cada grupo social relevante es el que define un problema tecnológico. En el caso que analicé, “sin forzar demasiado los conceptos teóricos y/o el objeto de estudio, podemos decir que, más que resolver un problema tecnológico, el apoyo a determinada área de la tecnología (la biotecnológica), en detrimento de otras se correspondería con un modelo de desarrollo científico y tecnológico regional particular; de la misma manera, la adopción de determinadas biotecnologías, en materia agrícola por ejemplo, también implicarían la resolución de un problema (bio)tecnológico definido como tal por grupos sociales específicos” (Perrotta, 2009 d).

Capítulo 2.

El MERCOSUR educativo y los programas para la integración regional de la educación superior en el marco de la orientación general del bloque: los condicionamientos del marco político-institucional

Introducción

La forma que adquirió la integración regional de la educación superior como parte de la agenda integracionista del MERCOSUR debe ser comprendida a partir de la manera en que la política educacional, en general, se incorpora a las reglas de juego decisionales regionales y cómo las rupturas y continuidades de la orientación general del MERCOSUR afectan su devenir. Vale destacar, consecuentemente, que la integración de la educación está presente en la agenda del MERCOSUR desde su primera etapa, la cual tuvo un sesgo comercialista: de hecho, pasa a formar parte de la estructura institucional (transitoria) del acuerdo a partir del 1 de enero de 1992, tras un proceso de negociaciones y encuentros entre los Ministros de Educación de los cuatro Estados. Al igual que lo acontecido con el proceso de integración general, la agenda es revitalizada a partir del escenario post crisis, permitiendo la puesta en marcha de numerosos programas en varios campos de acción, principalmente en los de la enseñanza básica y superior. *La orientación general del bloque, de esta manera, ha condicionado las acciones de integración educativa.* Se perciben, al respecto, situaciones similares a lo enunciado en el capítulo anterior: en particular, las deficiencias de la dimensión institucional y las tensiones entre el libre mercado y la cooperación solidaria al interior de un mismo programa tensionan el desarrollo global de la agenda⁵⁸. El enfoque que se privilegia aquí, por lo tanto, consiste en evitar descontextualizar los procesos regionales de las dinámicas nacionales y globales, ya que

⁵⁸ Vale destacar que los cambios en la orientación general que ha experimentado el MERCOSUR, es decir, los dos tipos o modelos de integración regional experimentados, se enmarcan en las tendencias dominantes y/o hegemónicas en cada etapa y en las diversas respuestas ensayadas por los gobiernos nacionales. En este sentido, no se puede concebir al MERCOSUR comercial descontextualizado de un escenario de auge de la globalización y de la implementación de reformas de corte neoliberal así como resulta inadecuado aprehender el MERCOSUR actual sin incorporar en el análisis el surgimiento de movimientos políticos y sociales de características redistribucionista, inclusivas y en oposición a la hegemonía del mercado de la etapa anterior.

ellas condicionan la forma que adquiere el proceso regional (condicionamiento que no es concebido aquí como causa única que moldea la forma que adquiere el proceso).

Vale destacar, para comprender las tensiones inherentes en torno a los modelos mercantilista y solidario, el argumento de Aldo Ferrer (2007) que indica que la integración regional del MERCOSUR abarca y se encuentra condicionada al mismo tiempo por tres aspectos: primero, las decisiones que cada país adopta en la construcción de su desarrollo nacional; segundo, las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global; tercero, la resolución de las asimetrías entre los miembros del acuerdo regional. Consecuentemente, primero, la integración regional en el MERCOSUR se encuentra vinculada a las formas en que cada uno de los países encara su desarrollo nacional en el marco de un escenario de globalización y, en esta situación, cada Estado pone a prueba su “densidad nacional” es decir, “el conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo” (Ferrer, 2008). La densidad nacional está dada por la interrelación entre la integración de la sociedad, la existencia de liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional y la estabilidad institucional y política a largo plazo. La globalización, en sus términos, desafía a la densidad nacional de los países y el tipo de respuesta dada condiciona la consecución del desarrollo; de hecho, el autor observa que durante la hegemonía del Consenso de Washington, dichas respuestas privilegiaron intereses sectoriales a la par que agravaron la situación de vulnerabilidad externa (Ferrer, 2008) y la estrategia por un MERCOSUR de corte comercial se alineó a esta respuesta. Por este motivo, el desafío del MERCOSUR en su etapa actual consiste en la gravitación que adquiere la “densidad regional” (Ferrer, 2007) la cual estriba en la conjunción de i) cómo resuelve internamente cada país la inclusión social; ii) las reglas de juego que el proceso de integración re-elabore en pos del desarrollo nacional y el posicionamiento global del bloque –es decir, reglas que puedan distribuir los beneficios de la integración y la aplicación científico y tecnológica, creando economías nacionales diversificadas *vis a vis* una división regional del trabajo donde haya especialización intra-industrial–; iii) la concertación en torno a posiciones conjuntas en diversos foros multilaterales (es decir, el posicionamiento frente al resto del mundo).

El objetivo de este capítulo consiste en delimitar el marco político-institucional y el desarrollo del MERCOSUR Educativo, el cual acompasó las rupturas y las

continuidades del proceso de integración regional, *vis a vis*, las modificaciones experimentadas a partir del proceso de reforma estructural del Estado así como algunas de las tendencias dinámicas de cambio en la educación superior a nivel internacional y/o global. *La orientación general del bloque y el marco político-institucional derivado, constituyen el soporte sobre el cual se idearon y se moldean constantemente los programas regionales para la integración de la educación superior en el MERCOSUR. Al mismo tiempo, el desarrollo de los programas genera necesidades puntuales que requieren resoluciones en el marco de la propia estructura institucional del SEM e, inclusive, de la arquitectura jurídico-institucional general del MERCOSUR.* En línea con este argumento, voy a demostrar en qué medida las opciones y los ritmos que adoptaron los programas para la integración regional de la educación superior a lo largo del tiempo se vinculan con dicha orientación general.

Consecuentemente, la primera sección se dedica a la identificación de los procesos nacionales e internacionales que inciden en las opciones nacionales y regionales para la educación, en general, y la educación superior, en particular. En segundo lugar, se analiza la institucionalidad del Sector Educativo del MERCOSUR y se avanza, a partir de datos obtenidos del trabajo de campo, en un balance en torno a cuatro dimensiones (funcional, de legitimidad, financiera y comunicacional). Esta operación permite observar la lógica de funcionamiento, sus ventajas, desventajas y las respuestas creativas que los actores gubernamentales construyen para encaminar la integración. En tercer lugar, del estudio de la agenda general y particular (es decir, del análisis en profundidad de los programas de integración regional de la educación superior), se avanzó en una periodización de la génesis y el desarrollo del SEM en sus 20 años de existencia.

2.1. La educación superior: tendencias dinámicas en el escenario internacional y regional

2.1.1. Generalidades de la reforma educativa en los noventa

La educación latinoamericana no estuvo ajena a los diagnósticos negativos que fueron el sustento de las reformas estructurales implementadas desde los años noventa. La educación pública de la región fue señalada, en el marco del cuestionamiento general

al elefantiásico Estado de Bienestar prevaleciente desde la caída del muro de Berlín, como ineficiente y de mala calidad, redundando en argumentos que señalaban que su sostenimiento consistía una carga económica para aquellos grupos que no eran sus beneficiarios directos.

Consecuentemente, la Reforma de la Educación fue concebida como la única opción para enfrentar un proceso de globalización irreversible encarando una ansiada modernización. Las medidas que se adoptaron durante la década de los noventa en América Latina fueron acompañadas de un discurso que las presentó como “la modernización educacional indispensable y, sobre todo, la única posible” (Puiggrós, 2010: 27)⁵⁹. Esta operación discursiva fue uno de los elementos que, pese al rechazo por parte de diversos actores (sindicatos docentes, comunidad educativa, académicos, etc.), coadyuvó a la aceptación de las medidas de reformas como necesarias y urgentes.

De manera esquemática, las políticas encaminadas para la reforma neoliberal de la educación fueron las siguientes:

1. La *transferencia* de los establecimientos educativos a organismos locales, provocando la *privatización* y el cierre de muchos de ellos, disminuyendo la cobertura potencial de los sistemas;
2. La *flexibilización* de la contratación docente, tendiendo a imponer la libertad de mercado en el campo educacional;
3. La orientación piramidal y la *reducción* de la planta docente que sigue empleada por el Estado;
4. La desarticulación de gran parte de los tradicionales sistemas de formación docente, colocando a los institutos terciarios y las universidades en *igualdad de condiciones que grupos e instituciones privados*, muchos de ellos de dudosa idoneidad profesional, y avanzando hacia la libre regulación de la oferta de capacitación por parte del mercado;
5. Un *fuerte control* por parte de los gobiernos nacionales mediante la imposición de contenidos básicos comunes que se extienden en algunos países al conjunto de los establecimientos públicos y privados y abarcan hasta el 80% de los currícula; programas nacionales de evaluación de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, del rendimiento institucional y de la

⁵⁹ Ya en 1998 Adriana Puiggrós alertaba esta situación: “la condición necesaria para que una política educacional, un proyecto curricular o una experiencia educativa tengan viabilidad, es que los sujetos implicados crean en su necesidad o al menos se resignen a tomarla como la única solución existente. El consenso es indispensable para educar y educarse. El neoliberalismo pedagógico se ubicó exactamente en el lugar discursivo donde se sienten las fracturas del sistema educativo tradicional, para las cuales se carece aún de otras respuestas” (Puiggrós, 1998: 50).

eficiencia de la gestión, diseñados con criterios empresariales, que guían la reducción de la inversión en las diversas áreas e instituciones de los sistemas educativos (tomado de Puiggrós, 2010:26-27).

Básicamente, las reformas se nutren del lenguaje economicista de costo-beneficio, arrasando los discursos pedagógicos, escolares y universitarios anteriores. En esta dislocación, la propia definición de educación y la categoría de *calidad* son transformadas. Respecto de la calidad, el neoliberalismo colocará indicadores del campo de la economía para su evaluación (dejando de lado los criterios escolares) tales como: cantidad de graduados que consiguen empleo, tasas de retención-deserción de los establecimientos, etc.⁶⁰. La citada “calidad” se convierte en una herramienta que permite legitimar la introducción de un sistema de premios y castigos para que la comunidad educativa acepte la reforma:

“Pruebas nacionales de evaluación están comenzando a servir para seleccionar y disminuir los alumnos que pasan de un nivel del sistema a otro, y especialmente para limitar el ingreso a las universidades, para justificar la disminución de la planta docente y para sostener la caducidad de la formación de educadores haciéndolos responsables de las consecuencias nefastas de la propia reforma. La evaluación negativa de la tarea educacional realizada por los técnicos neoliberales no desemboca en una mayor inversión de recursos económicos y humanos, en un llamamiento a la población para que reasuma conjuntamente con sus gobiernos la tarea de transmitir la cultura, en una sanción de la responsabilidad que cabe a quienes dictan las políticas respecto de las futuras generaciones. Por el contrario, lo que sigue es la reducción del servicio educacional” (Puiggrós, 1998: 52).

Asimismo, la introducción de los valores de mercado en la educación superior se evidencia en la apelación a los siguientes términos: obtención de lucro, privatización, competencia, evaluación costo-beneficio, desigualdad. Un análisis minucioso de cada uno se encuentra en Naidorf en tanto afectan a la(s) cultura(s) académica(s) (Naidorf, 2009: 24-25).

En lo que compete a la reforma de la educación superior, Pedro Krotzsch considera que estos años son los de la puesta en marcha de la *tercera reforma*, dada por la preeminencia del mercado en el sector superior de enseñanza, donde:

⁶⁰ El primero de estos indicadores no toma en consideración los cambios que se experimentan en el mercado de trabajo en ese entonces; de hecho, son las políticas neoliberales en el campo laboral y el productivo las que impactan en que los y las jóvenes consigan o no empleos. El segundo apunta a la escuela como causante de la deserción, nuevamente, descontextualizando los elementos del entorno social y económico que abonan a la situación de escolaridad (Puiggrós, 1998: 52).

“el eje de las transformaciones ya no serán las estructuras académicas o la orientación de las universidades, el eje será el mercado y la reorientación de la educación en torno a esta lógica. El objeto de intervención ya no es la institución, sino la propia lógica del sistema. [...] la agenda externa y los organismos tendrán una presencia aún más significativa que la que tuvieron durante la segunda reforma” (Krotsch, 2001: 152).

En particular, el autor destaca que este proceso de reforma se caracterizó por el desencanto con la situación vigente en la educación superior: un desencanto no sólo con la propia situación de la educación superior sino que también respecto de las contradicciones experimentadas por la región latinoamericana, producto de la inserción en el proceso de globalización y la crisis de la función y legitimidad que vive la universidad (Krotsch, 2001; Sousa Santos, 2005). En este marco, y al igual que en la educación básica, los diversos organismos internacionales desarrollan propuestas para la resolución de una crisis (concebida, de manera simple, como financiera); el Banco Mundial (1994) propone así cuatro medidas centrales:

- promover la diferenciación de las instituciones, previendo el desarrollo de instituciones privadas;
- brindar incentivos para que las instituciones públicas puedan diversificar sus fuentes de financiamiento (se prevé, incluso, la posibilidad del arancelamiento);
- redefinir el papel del Estado en la educación superior;
- introducir políticas que apunten al logro de la equidad.

Vale destacar que la reforma educativa fue presentada como un paquete homogéneo de medidas en el marco de los condicionamientos que las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, principalmente) impusieron a los Estados latinoamericanos en la medida en que contraían empréstitos para hacer frente a una situación de crisis y estrangulamiento económico. Siguiendo a Felix y Krawczyk (2001), de cara a un diagnóstico común que apuntaba a las deficiencias de los sistemas educativos la solución consistió en un modelo preestablecido de reformas de carácter homogéneo –velar por la competitividad de los mercados—. Estas propuestas apuntaron, como se mencionó, a la substitución del rol regulador del Estado por uno de evaluador y

al cuestionamiento de sus principales funciones y, en particular, a su tarea de proveer de manera directa los bienes y servicios y ejercer el control centralizado del conjunto de las actividades sociales. Las autoras presentan tres argumentos esbozados para fundamentar las medidas de reforma, a saber:

- a) La redistribución del poder y de las responsabilidades para atender la necesidad de ampliar la autonomía institucional que garantice la “libertad” de los gobiernos locales y de las escuelas, obteniendo una mayor eficiencia del sistema y la democratización de los procesos de toma de decisión en los diferentes niveles del sistema educativo;
- b) La necesidad de maximizar la eficiencias del sistema a través del cambio de la administración o gerenciamiento de los recursos públicos garantizando la reducción de los costos del sistema;
- c) La necesidad de acercar los contenidos escolares a las culturas locales (Felix y Krawczyk, 2001: 35-35) (Traducción propia del original en portugués).

El punto a destacar, señalado por otros y en diferentes campos de política pública (Coraggio, 1997; Corbalán, 2002), es la necesidad de desmitificar la idea de aplicación acrítica de las medidas. Al contrario, “la forma de la reforma” en cada país se relaciona a sus condiciones sociales, políticas, culturales y económicas particulares, las cuales fueron imprimiendo el ritmo a las políticas por medio de complejas negociaciones y renegociaciones, donde los actores involucrados (funcionarios de gobierno –técnicos y políticos–, funcionarios de organismos internacionales, actores corporativos –como sindicatos docentes–, la sociedad civil y/o la ciudadanía) contaron con recursos variables para poder incidir en la negociación. En este sentido, las reformas educativas contaron con un carácter homogeneizador que derivó en la imposición de un patrón de política educativa para la región pero que, sin embargo, esas reformas fueron procesadas en sociedades con diferentes culturas políticas y asociativas que seguramente intervinieron, de alguna forma, en la concretización de esas mudanzas (Felix y Krawczyk, 2001: 40). Esta homogeneidad aparente se relaciona con otro elemento que tiende a ser olvidado en los análisis: las medidas no se aplican sin ningún tipo de recepción y transformación, sino que existen componentes de legitimidad y re-apropiación (transformadora) a nivel interno.

Consecuentemente, si para contextualizar el proceso de reforma es menester analizar cómo la “variable doméstica” incidió en la forma que finalmente tuvieron las medidas implementadas, también lo es para comprender el proceso de creación de

programas regionales. Asimismo, la “variable regional” también incide en las políticas nacionales al imprimir cuestionamientos a la estructura legal vigente en el nivel doméstico y modificar las subjetividades de los actores⁶¹.

Vale destacar que Tiramonti y Suasnábar (2007) presentan una forma de abordaje de los procesos políticos de reformas nacionales de la educación, que orientó en este trabajo para analizar el devenir de la agenda de educación / educación superior, a partir del constructo de *matriz socio-educativa*, por el cual cada sociedad presenta una particular configuración de sus sistemas educativos que se construye a través de la combinación de tres elementos: primero, el papel de la educación en el proceso de conformación de la modernidad; segundo, la articulación entre Estado, mercado, sociedad civil y educación, la cual se encuentra históricamente constituida; tercero, el modelo de selección social utilizado por el sistema educativo. Consecuentemente, para el estudio de la reforma nacional debe conocerse cómo se organizan los sistemas educativos asumiendo una perspectiva histórica, de manera de identificar los cambios y las continuidades en cuestiones claves como: las responsabilidades de gestión, la administración, el financiamiento, etc.; las variaciones de las posiciones relativas de los diferentes actores que participan; los valores o principios por los cuales se organizan los sistemas; la modificación de las diversas estrategias de selección y diferenciación de la población (Tiramonti y Suasnábar, 2007)⁶².

⁶¹Excede los objetivos de esta investigación indagar la vinculación entre el nivel nacional y el nivel regional para la formación de programas regionales para la integración de la educación superior; constituyendo así el punto de partida de ulteriores indagaciones

⁶² Material proporcionado por Tiramonti y Suasnábar en el seminario “Políticas Educativas en Argentina y América Latina”, dictado en el primer semestre del año 2007 en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación (cohorte 2006-2008, de la que formo parte). En este concepto, los autores recuperan los constructos de matriz socio-política de Manuel Garretón (2002) y la de matriz estado-céntrica de Marcelo Cavarozzi (1996). El concepto de **matriz sociopolítica** “o matriz de constitución de la sociedad, alude a la relación entre Estado, o momento de la unidad y dirección de la sociedad; sistema de representación o estructura político-partidaria, que es el momento de agregación de demandas globales y de reivindicaciones políticas de los sujetos y actores sociales, y la base socioeconómica y cultural de éstos, que constituye el momento de participación y diversidad de la sociedad civil. La mediación institucional entre estos elementos es lo que llamamos el régimen político” (Garretón, 2002: 9). Esta configuración históricamente situada es lo que permite hablar de una matriz de constitución de los sujetos actores propia de cada sociedad. Por su parte, el concepto de **matriz Estado-céntrica** (MEC): “En América Latina desde los años treinta hasta los setenta podemos sostener que se cristalizó en su forma más clara la matriz estado-céntrica. En ella, el Estado asume una centralidad mayor incluso que la que ocupó en sus versiones europeas. En otras palabras, si el elemento que tipifica a esa matriz es el rol que la política ocupa en su centro, la particularidad de las sociedades latinoamericanas está en el lugar hegemónico que el Estado, como aparato inclusive, consigue en la sociedad. Así, a diferencia de lo que ocurría en Europa Occidental donde la ‘fórmula político-económica descansaba en un doble soporte: el Estado de Bienestar y el sistema de partidos’, en nuestra región se radicaliza la

La noción de matriz socio-educativa y los interrogantes planteados para el estudio del proceso de reforma fueron de utilidad para el análisis de los programas regionales para la integración de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque. Básicamente, porque a las dinámicas internas (señaladas por Tiramonti y Suasnábar, 2007) se le adicionan las dinámicas regionales en torno a: las diversas capacidades de gestión y de recursos de las agencias regionales, los actores intervinientes (directa e indirectamente), los valores, intereses e ideas que sustentaron las acciones y las estrategias encaminadas para la formulación e implementación de dichos programas (en el marco de todo lo anterior). En este trabajo me centré en cómo se vincula el programa regional de acreditación de titulaciones con el marco político-institucional regional, en el contexto de su orientación general. Las dinámicas entre las agencias institucionales y los valores, visiones y/o ideas que se ponen en juego en el programa de acreditación regional, han sido elementos relevantes para el desarrollo de la tesis.

2.1.2. Tendencias recientes en la educación superior en América Latina

Las principales tendencias de la educación superior, en general, y de la universidad, en particular, de las últimas dos décadas, y que han sido vastamente analizadas por la literatura especializada (Naidorf, 2009; Krotsch, 2002; Torres, 2010; López Segrera, 2006; Brunner, 2005; Mollis, 2003) se resumen en una serie de características que dan cuenta de alteraciones, reformas e innovaciones experimentadas en tres niveles, a modo de círculos concéntricos, a saber: primero, en un nivel exógeno (macro), modificaciones en lo que podríamos denominar como el contexto de la educación superior (por ejemplo, el desfinanciamiento de las instituciones por recortes del gasto público o bien el establecimiento de relaciones particulares con la sociedad civil y el sector productivo local); luego, en el nivel institucional (meso) se observan cambios en los sistemas (y/o complejos⁶³) de educación superior; y, finalmente, el tercer

centralidad de lo estatal en su sentido más estricto, estatal-ejecutivo, constituyendo lo que ha sido caracterizado como un patrón estatista de politización” (Cavarozzi y Abal Medina (h), 2002: 1).

63 La noción de complejo de educación superior fue esbozada por Naidorf y Perrotta (2010) para analizar el caso argentino. En el citado artículo se define que en Argentina la educación superior no configura un sistema *strictu sensu* sino que sus actividades, prácticas y políticas no son sistemáticas; se tratan, más bien, de actividades e instituciones con problemas de articulación entre sí y entre éstas y otros actores (sociales, económicos, de gobierno). En consecuencia, la educación superior argentina puede

nivel (micro) refiere a cuestiones que afectan a los actores institucionales y/o a sus diversas culturas académicas⁶⁴. Conformemente, las tendencias identificadas refieren a: primero, la masificación de los sistemas de educación superior a partir del aumento de las oportunidades de acceso al mismo; segundo, la diferenciación horizontal y vertical de los sistemas y de las instituciones; tercero, la implementación de mecanismos de aseguramiento de la calidad y procedimientos de rendición de cuentas; cuarto, el incremento de las demandas en torno a la relevancia y/o pertinencia de las funciones de los sistemas e instituciones; quinto, la diversificación y racionalización del financiamiento disponible; sexto, la adopción de culturas organizacionales nuevas, basadas en conceptos como el de innovación y emprendimiento; y séptimo, la colocación del mercado y la lógica de la competencia como centro de gravedad de la educación superior, en detrimento del Estado y el poder corporativo.

Respecto de este último punto, es decir, de la omnipresencia de la lógica y los valores de mercado en la esfera de la educación superior y de sus actividades de docencia, investigación, extensión, transferencia, se observa el pasaje de la universidad autónoma a la *universidad heterónoma* (Schugurensky, 2004). El modelo de universidad heterónoma consiste, siguiendo al autor, en diez características básicas que pueden agruparse en dos modelos de universidad que se conjugan: la *comercial* y la *controlada* por el Estado. Por un lado, la *universidad comercial* se caracteriza por: a) la promoción de las universidades privadas; b) el arancelamiento; c) los programas orientados al cliente; d) la racionalidad corporativa; e) el incremento de los contratos con la industria; f) la flexibilización laboral de los docentes y profesores; g) el crecimiento de la prestación de servicios a terceros. Por el otro lado, la *universidad controlada* por el Estado supone: h) recortes en el financiamiento público; i) condicionamientos

comprenderse a partir de contraponer la idea de sistema con la de un complejo: “la idea de *complejo* [...] la recuperamos a partir de los escritos de Enrique Oteiza quien utiliza la noción de “Complejo Científico y Tecnológico (CCT)” para referirse al conjunto de actividades de investigación científica y tecnológica, que él considera mal y poco articuladas entre sí y con el resto de la sociedad. Al respecto, afirma que el CCT argentino es producto de un proceso histórico de acumulación y desacumulación de investigadores, actividades, instituciones, tradiciones –buenas y malas– e infraestructura especializada que incluye recursos y capacidades no insignificantes y plantea asimismo complicados problemas para su mejor articulación con el resto de la sociedad. (Oteiza, 1992:11)”, Naidorf y Perrotta (2010: 197-198).

64El concepto de cultura(s) académica(s), siguiendo a Naidorf, refiere al espacio de conformación de discursos, representaciones, concepciones y prácticas institucionales de los actores universitarios acerca de los objetivos que orientan a las tareas de docencia, investigación, extensión y transferencia. Se destaca el carácter activo, abierto y conflictivo que supone la creación de sentidos y prácticas institucionales, dando lugar al desenvolvimiento de culturas académicas diferentes y opuestas (Naidorf, 2009).

especiales en el otorgamiento de fondos e intento de estandarización; y j) la coordinación y el control de políticas universitarias desde los ministerios.

En este pasaje que caracteriza el escenario actual, se produce una confusión, y la consecuente colisión o confrontación, en las culturas académicas de las universidades entre los valores propiamente académicos y los valores que promueve el mercado (Naidorf, 2009: 22-25). Los valores como la autonomía y autodeterminación, la libertad de pensamiento, la rigurosidad y validación positiva de los conocimientos que se producen y transmiten, la búsqueda del avance del conocimiento con fines pacíficos y tendientes a la mejora del ser humano y la sociedad y la ampliación del acceso a la universidad y gratuidad de la enseñanza, en los últimos veinte años entran en contradicción con los valores mercantiles basados en la obtención del lucro, la privatización y restricción ligada a la comercialización, la competencia, la evaluación costo – beneficio y la desigualdad.

Al respecto, Gentili identifica la obturación de la posibilidad de autonomía intelectual a partir de los imperativos de aumentar la rentabilidad, las políticas de privatización de la actividad de investigación y la desvalorización social de las actividades de extensión; fenómeno que deviene de

“a) la disminución del financiamiento público para la investigación universitaria y en el estímulo a la creación de sistemas de financiamiento privados; b) la consecuente crisis de las agencias de promoción de investigación científica; c) la progresiva interferencia de agentes privados en la definición de las agendas de investigación, en contextos en que los hombres de negocios acostumbran a ser los únicos interlocutores reconocidos socialmente por los gobiernos neoliberales para discutir política científica; d) en el desarrollo de sistemas de evaluación que, por medio de indicadores de eficiencia, tomados de los criterios de productividad empresarial, resultan ser utilizados como mecanismo de distribución de programas científicos o para la distribución de incentivos salariales al cuerpo docente” (Gentili, 2001: 110).

A las tendencias señaladas se añade la consideración en particular de un fenómeno que, en términos de su profundización y alcance, es distintivo nuestro siglo: la *internacionalización de la educación superior*, un proceso multidimensional, complejo y que involucra a diversos actores que sostienen intereses en pugna. De hecho, podría afirmarse que la internacionalización de la educación superior constituye una tendencia transversal a las dinámicas antes listadas, a saber:

1. la inclusión de la dimensión internacional a la educación superior permite masificar el acceso a los sistemas de educación superior a partir del aumento de las interacciones entre actores e instituciones (como es el caso de la educación a distancia);
2. contribuye a generar diferenciaciones y/o fragmentaciones en los sistemas e instituciones de educación, dado por la orientación hacia la internacionalización o la ausencia de ella (y/o los matices entre los ambos extremos) tanto de las misiones institucionales como de las políticas públicas dirigidos a programas, estudiantes, profesores, investigadores, etc. más allá de las fronteras nacionales. Asimismo, en este punto es menester señalar el surgimiento de nuevos proveedores, cuyo funcionamiento se rige exclusivamente de acuerdo a parámetros empresariales;
3. el aumento de la visibilidad y del accionar de la dimensión internacional conlleva *per se* a la necesidad de incorporar herramientas y procedimientos burocrático-organizacionales para el control de la calidad, la rendición de cuentas y la transparencia;
4. la internacionalización estimula nuevos horizontes para la noción de pertinencia o compromiso social en las instituciones de educación: la necesidad de contar con un profesorado internacional, los requisitos en pos de investigadores que produzcan en redes internacionales y para responder a demandas de desarrollo internacionales, etc.);
5. a raíz de la profundización de las actividades e interacciones internacionales, se producen modificaciones organizacionales derivadas del intercambio, como es el caso de la generación de prácticas institucionales nuevas, la creación (y/o revalorización) de oficinas de cooperación internacional, etc.;
6. el surgimiento de nuevos y complejos sistemas de regulación abona, adicionalmente, al mayor control ejercido sobre las instituciones y al aumento de la comercialización de la educación superior, a la privatización del conocimiento y a la introducción de la racionalidad económica en todas las actividades de las instituciones.

La internacionalización ha sido promovida tanto por diversos organismos internacionales y regionales, políticas públicas como casi la totalidad de las instituciones de educación superior a modo de prerrogativa y de necesidad⁶⁵. Sin embargo, el término resulta confuso e, inclusive, se puede afirmar que existen tantas definiciones como actores interesados en pos de internacionalizar diversos aspectos de la educación superior. Este tema se desarrolla en el capítulo que sigue porque se encuentra estrechamente relacionado con la tensión público – privado en el campo de la educación superior.

Sobre esta base, a continuación presento los resultados del análisis tanto de la institucionalidad del Sector Educativo del MERCOSUR como de su desarrollo a lo largo del tiempo.

2.2. El funcionamiento de la agenda educativa: su institucionalidad y la persistencia de los déficits funcional, material y de legitimidad democrática del marco general

La integración de la educación en el MERCOSUR comenzó a ser objeto de política regional apenas iniciado el proceso de integración regional, con la creación del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). En ese entonces, y hasta el año 2001, el sector funcionó a partir de una estructura institucional simple y capilar, si bien puede calificarse como densa al compararla con otras agendas no comerciales surgidas tempranamente⁶⁶. En dicho año, la estructura se expande y formaliza para cubrir las

65Con todo, la internacionalización constituye una prerrogativa, una opción individual y una política institucional: una *prerrogativa* en tanto desde diversos organismos internacionales se promueve la internacionalización por medio de acciones concretas ya sea a modo de condicionalidad para obtener fondos (en un contexto de desfinanciamiento) como por diversos autores a modo de estrategia de supervivencia en el capitalismo del Siglo XXI (Sousa Santos, 2005), una *opción individual* en tanto la mayoría de las actividades de internacionalización refieren a acciones puntuales de intercambio y movilidad encaminadas por decisiones de los sujetos en forma individual (Altbach y Teichler, 2001) y una *política institucional* orientada por motivaciones diversas enraizadas en cada uno de los dos paradigmas y las opciones entre ambos extremos (Knight, 2004; Chan, 2004). Para Altbach y de Wit (2006) el internacionalismo es un foco central de la política de educación superior en todo el mundo: las naciones reconocen que operan en una economía global y que el entendimiento de otras sociedades y culturas es valioso para su propio beneficio y para ser competitivas. Así el internacionalismo es mandatorio para cualquier sistema de educación superior en el siglo XX.

66 Particularmente con la del Foro Consultivo Económico y Social.

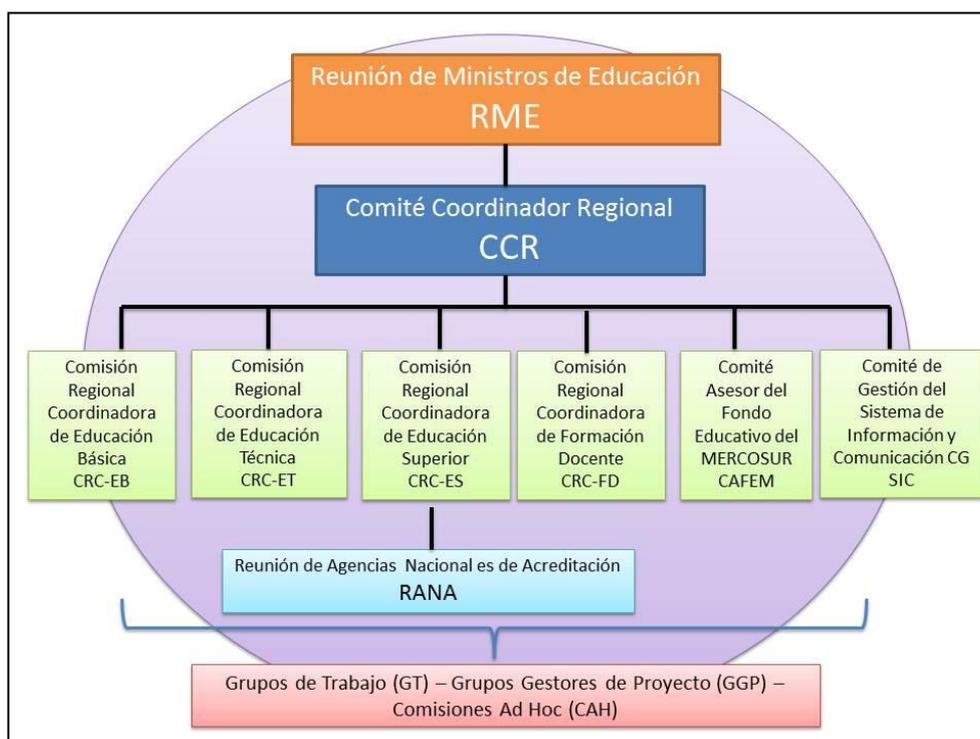
áreas de trabajo encaminadas y en el año 2011 vuelve a ser objeto de modificación para acompañar el crecimiento de temáticas y actividades.

2.2.1. El Sector Educativo del MERCOSUR: una institucionalización compleja como sustento del desarrollo de los programas

Para comprender la actividad desarrollada por el SEM, resulta imperioso comprender su lógica de funcionamiento, derivada de la estructura institucional (véase gráfico 2.1 a continuación).

Gráfico 2.1

Estructura de funcionamiento del Sector Educativo del MERCOSUR



Fuente: elaboración propia (decisiones del CMC N° 15/01, 33/04, 05/06, 24/08, 05/11).

La estructura del SEM⁶⁷ (aprobada por la decisión del CMC N° 15/01 y modificada por la N° 05/11) consta de los siguientes órganos: la **Reunión de Ministros**

⁶⁷En el marco del desarrollo de la última presidencia pro t mpore de Paraguay (diciembre 2010 – junio 2011) el SEM debatió e incorporó modificaciones a su estructura institucional, las cuales fueron aprobadas por las decisiones del CMC N° 5/11 y N° 6/11 (esta última sobre el Fondo Educativo del MERCOSUR). Aquí presento la estructura actual; sin embargo, es menester reconocer que cuando realicé

de Educación (RME), como autoridad máxima, adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos. A continuación en la estructura asistiendo a la RME, sigue el **Comité Coordinador Regional** (CCR): compuesto por funcionarios políticos y técnicos nacionales con la tarea de elaborar proyectos, programas y actividades para establecer programas de integración y cooperación. Este Comité, a su vez, es asesorado por tres **Comisiones Regionales Coordinadoras de Área** (CRC): Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES) y Educación Tecnológica (CRC-ET). Este año se agregó una cuarta comisión, dedicada a la Formación Docente (CRC-FD). Sus atribuciones consisten en proponer mecanismos para la implementación de los objetivos y lineamientos de acción definidos en los planes de acción para cada una de las áreas. En vistas a ello, técnicos de los países componen cada CRC. A su vez, se prevé que estos técnicos constituyan un elemento de vinculación con las demandas y expectativas del espacio en el cual desarrollan su labor. Finalmente, existen instancias temporales, los **Grupos Gestores de Proyectos** (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados. Todo el SEM cuenta con el apoyo del **Sistema de Información y Comunicación** (SIC) en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento⁶⁸.

El SEM organiza su actuación en cuatro áreas de trabajo, a saber: la educación básica, la educación técnica, la educación superior, la formación docente y lo concerniente a los sistemas de información y comunicación. Los últimos dos Planes del Sector (2006-2010 y 2011-2015) establecen que: en el campo de la **educación básica**, las escuelas del MERCOSUR son visualizadas como un espacio privilegiado en el cual las culturas e identidades regionales pueden constituirse y actuar en pos de la construcción de una conciencia regional efectiva. Asimismo, se parte de un diagnóstico que señala, por un lado, la persistencia de las problemáticas de acceso, permanencia y culminación de los procesos educativos y, por el otro, la necesidad de concertar programas educativos dirigidos a los grupos sociales vulnerables (situación de pobreza,

el trabajo de campo, la estructura que regía era la del 2001: este hecho no modifica los resultados de la investigación porque el cambio sustancial es la incorporación de la formación docente, un área que no es objeto de estudio de este trabajo.

⁶⁸El artículo 9 de la decisión del CMC N° 05/11 establece que el Comité de Gestión del Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo del MERCOSUR tiene entre sus funciones colaborar en la difusión del conocimiento, el intercambio de información y la utilización de tecnologías de comunicación social en el ámbito del SEM.

marginalidad, exclusión, etc.). En consecuencia, los programas se estructuran en torno a dos bloques temáticos –el aprendizaje como proceso cultural y el mejoramiento de la calidad de la educación para todo/as, poniendo énfasis en el aprendizaje y la gestión participativa contextualizada–. La **educación técnica** orienta sus esfuerzos a la atención de los desafíos propuestos por el avance científico-tecnológico y la necesidad de una educación continua. Para ello, los bloques temáticos que direccionan los programas específicos son cuatro: la educación técnica-profesional ante la transformación de los escenarios del sector productivo; el espacio de la educación en los valores y la formación técnico-profesional; las oportunidades de formación profesional a lo largo de la vida; el nuevo papel del docente en la educación técnico-profesional. Para el área de la **educación superior**, sucintamente, el SEM se propone la creación de un espacio académico regional, el mejoramiento de la calidad y la formación de recursos humanos como componentes fundamentales para brindar soporte al proceso de integración regional. En este sentido, tres son los bloques temáticos para la puesta en marcha de programas: acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional. La necesidad de contar con un área de trabajo dedicado de manera a la **formación docente** surge a partir del reconocimiento del carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR (como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior). A partir de esta nueva unidad, será posible dotar de organicidad a los grupos de trabajo tales como Educación en la Diversidad, Formación de Profesores de portugués y español y Educación a Distancia. En lo que compete al área de **sistemas de información y comunicación**, dos son los bloques de trabajo: por un lado, difusión y comunicación y, por el otro, gestión del conocimiento e información. Este eje brinda soporte a las demás áreas de trabajo⁶⁹.

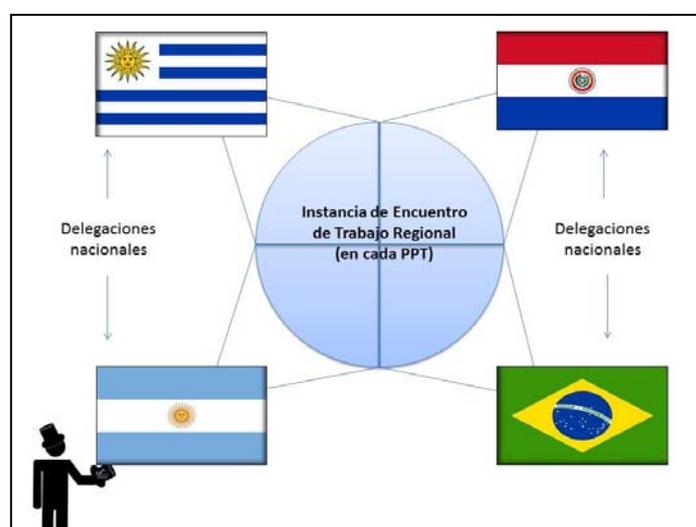
Al igual que la mayoría de las instituciones regionales de este proceso de integración, el SEM funciona por medio de delegaciones nacionales: el trabajo diario se realiza en cada Estado Parte y Asociado por los funcionarios nacionales que desarrollan las actividades en áreas “MERCOSUR” (véase gráfico 2.2). Esto significa que sus competencias suelen ser más o menos exclusivas para el tema MERCOSUR y/o cooperación internacional o bien incorporarse a otro conjunto de atribuciones relativas al cargo particular que desempeñan. También, implica que el trabajo en conjunto de

⁶⁹Los objetivos señalados para cada área son los que se encuentran en los documentos regionales pertinentes, en particular en el plan de acción 2006-2010 y el portal electrónico del SEM.

todas las delegaciones nacionales se realiza en el marco de las reuniones semestrales (en cada PPT, al final de cada semestre) y las reuniones preparatorias que tengan antes de éstas. Como se mencionó ut supra, por lo general, el gobierno que tiene a su cargo la PPT imprime el ritmo, las dinámicas y las temáticas a ser abordadas. Asimismo, en lo que compete a cuestiones financieras, tanto los sueldos de los funcionarios como los costos en términos de pasajes, viáticos y hospedaje consisten en desembolsos en el marco de cada presupuesto nacional.

Gráfico 2.2.

Funcionamiento por delegaciones nacionales



Ref.: el personaje con dos sombreros referencia la particularidad del trabajo regional intergubernamental: los funcionarios nacionales son los que encaminan las actividades regionales pero forman parte de las burocracias estatales. El gráfico se complejiza en la medida que se incorporan más Estados en la negociación (los Asociados: Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú; y Venezuela, en proceso de adhesión).

Fuente: elaboración propia.

En relación con el punto anterior, hay que señalar que quienes participan de la estructura del SEM no son sólo únicamente los representantes de los cuatro países que componen los Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) sino que también se encuentran en este espacio representantes de los Estados Asociados: primeramente, y de todo el mecanismo de acreditación experimental por ejemplo, han participado Chile y Bolivia. En la actualidad, esta situación se ha ampliado a Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú. Este no es un dato irrelevante en tanto otras agendas sociales del

período inicial, como es el caso del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), sólo estuvo abierto a los cuatro Estados Parte⁷⁰. Esta situación permite afirmar que, por un lado, ciertas cuestiones atinentes a la educación y/o la integración de la educación no son controvertidas y todos los miembros del proceso regional tienen interés en participar, si bien ciertos aspectos son conflictivos en tanto la educación es un componente insoslayable de la identidad nacional; y, por el otro, de este interés se pueden derivar incentivos divergentes, donde predominan visiones mercantiles con visiones centradas en la solidaridad y la concepción de bien público de la educación.

A este esquema funcional se incorporaron, más adelante, otras agencias dedicadas a asuntos específicos, de acuerdo al área de intervención. En lo que compete a la educación superior, particularmente, la instancia creada a los propósitos de acompañar el procedimiento de acreditación de carreras de grado es la **Reunión (hoy, Red) de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA)**. Su surgimiento se plasma en el artículo 13 del “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (aprobado en el año 2002). Si bien en la redefinición de la estructura institucional del año 2011 no se la contempla entre el listado de agencias que componen el SEM, dada la función que cumple, yo la incorporo al sistema institucional para la educación superior. El Memorándum citado establece que:

13. Los Estados Parte se comprometen a facilitar proyectos de monitoreo y de cooperación entre las Agencias Acreditadoras Nacionales. Para lo cual se establece la Reunión de Agencias de Acreditación del MERCOSUR, que deberá sesionar por lo menos una vez al año.

14. Esta reunión de Agencias de Acreditación implementará un procedimiento para evaluar el funcionamiento del mecanismo de acreditación de carreras, informando de sus resultados a la Reunión de Ministros.

Este requisito supuso que cada Estado participante (tanto Estados Parte como Asociados) cuente con una agencia nacional de acreditación; lo cual redundó, en aquellos casos que no tenían una agencia o equivalente, en la inducción a contar con

⁷⁰En la segunda etapa (la actual) se observa una ampliación tanto en agendas sociales como en actores gubernamentales y no gubernamentales participantes: las Reuniones Especializadas, como he desarrollado, permiten incorporar temáticas diversas (como la agricultura familiar, por ejemplo, con la REAF) habilitando la presencia de actores sociales a su interior. En el caso de la REAF Chile es el país que participa dentro del conjunto de los Estados Asociados.

este tipo de estructura: primeramente con un carácter *ad hoc* pero que avivó los debates nacionales en pos de la creación de una Agencia Nacional para la acreditación.

Una segunda instancia de relevancia que se suma al marco institucional de funcionamiento del SEM es el **Comité Asesor del Fondo de Financiamiento Educativo del MERCOSUR (CAFEM)**. Integra la estructura orgánica del SEM gracias a la decisión del CMC N° 05/06, adoptada durante la Cumbre de Córdoba del año 2006, la cual complementa la decisión CMC N° 15/01 antes citada. En la misma se menciona de manera expresa la incorporación del CAFEM al SEM con las siguientes atribuciones: a) recomendar en materia financiera en todo lo pertinente al Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM); b) articular con el organismo administrador del FEM todo lo referente a la administración de los Fondos, evaluar periódicamente el comportamiento y manejo de recursos por parte del mismo; e informar semestralmente a la RME; c) diseñar e implementar estrategias para la obtención de recursos extraordinarios provenientes de terceros países, de otros organismos y del sector privado; y d) establecer contactos con los administradores de los Fondos estructurales del MERCOSUR, manteniendo informado de ello al CCR. El FEM tuvo una primera etapa de implementación entre los años 2004 – 2011 por la cual se crea y se aprueba su reglamento (decisión CMC N° 33/04), se modifica el reglamento (decisión CMC N° 24/08) y se nombra a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como órgano administrador. A partir del año 2011, con la decisión del CMC N° 06/11 el FEM se transforma en un mecanismo de carácter permanente. Cada Estado Parte debe aportar U\$S 30.000 junto con U\$S 2.200 por cada millón de habitantes en edad escolar (5 a 24 años de edad) de acuerdo a la fuente oficial nacional de datos de la población. Este aporte, de carácter obligatorio, se suma a otras fuentes de financiamiento posibles: contribuciones extraordinarias de terceros países, de otros organismos y del sector privado, etc.

2.2.2. Balance de su estructura institucional: la persistencia de los déficits del marco jurídico general pero funcionamiento a pesar de ello

En lo que compete al lugar funcional dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM depende jerárquicamente del CMC, el cual, es el órgano máximo

del acuerdo de integración (véase Capítulo 1). En este sentido, la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia –la mayoría de las veces– del GMC: si consideramos solamente como ejemplo las normativas que regulan la estructura del SEM, todas ellas son decisiones del CMC. Por supuesto, no es el CMC el que las elabora: esta tarea es atribución de las diversas instancias del SEM –teniendo a la RME como autoridad máxima–, pero sí el que las convierte en normativa regional⁷¹. Esta situación genera, primero, una jerarquización artificial en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen la misma jerarquía: los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los Ministros de Educación (RME) en el espacio MERCOSUR, situación que –en el nivel nacional– se basa en la igualdad. Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos: cabe preguntarse entonces la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de la RME. En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, la dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM –y, en especial, decisiones sobre cuestiones que no serían acordadas por el Sector de la educación⁷²–. Sin embargo, la situación ha sido favorable ya que la agenda de integración educativa ha logrado encaminar un prolífico número de iniciativas en su área sin mayores inconvenientes.

El *déficit funcional*, por lo tanto, estriba en las disfuncionalidades generadas por: la situación de jerarquías diferenciadas entre el nivel nacional y el regional; la

⁷¹ Esquemáticamente, el derecho de la integración, en el caso del MERCOSUR, es de dos tipos: a) el derecho primario, los acuerdos que crean y modifican el proceso de integración (el Tratado de Asunción, los diversos Protocolos) –básicamente, crean instituciones–; b) el derecho derivado, consistente en los actos jurídicos que crean dichas instituciones y que deben pasar por un proceso de internalización al interior de cada ordenamiento jurídico nacional. Las únicas tres instituciones del MERCOSUR que están habilitadas a crear normas de carácter vinculante –de acuerdo a lo establecido en el POP– son el CMC (aprueba decisiones), el GMC (aprueba resoluciones) y la CCM (emana directivas).

⁷² Un caso ilustrativo de este tipo de incongruencias derivadas de la estructura radial del MERCOSUR y la jerarquización desigual estriba en las negociaciones por la liberalización de servicios. El SEM defiende la concepción de la educación como un bien público, un derecho humano que el Estado debe proteger y garantizar; sin embargo, en el marco de las negociaciones birregionales con la UE –por ejemplo– la educación concebida como servicio comercial podría ser colocada y/o utilizada como “pieza de cambio” (*bargaining chip*) para obtener a cambio apertura en los mercados agrícolas (Botto y Peixoto, 2007). Vale destacar que los encargados de negociar los acuerdos (eminentemente comerciales) son funcionarios técnicos del GMC – CMC que no tienen un mandato expreso para la realización de consultas a las áreas de política afectadas, sólo lo hacen cuando lo consideran necesario y por medio de canales informales.

persistencia de la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales (y, dentro de éstos, en los abocados al desarrollo de las áreas de integración económico-comercial así como, especialmente, las Cancillerías) en detrimento de poderes parlamentarios; la concentración del poder en los Estados y, dentro de éstos, en los que llevan la delantera respecto de los temas de la agenda de integración educativa; la concentración de la toma de decisiones en el marco de la rotación de las PPT y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional.

Este último punto reviste una importancia crucial para el desarrollo de los programas regionales para la educación superior: las políticas sociales, como la educación, son de carácter integral y, por lo tanto, requieren de espacios institucionales de coordinación con otras agencias destinadas a dar respuesta a otras necesidades sociales. Particularmente, dos son las agencias prioritarias para la articulación del SEM en materia de integración regional de la educación superior: las carteras de trabajo y del interior. En la fase actual de los programas regionales para la educación (superior) se torna imperioso destrabar obstáculos de índole burocrática con los ministerios del interior (y su correlato en la estructura regional) sobre las necesidades de movilidad y/o migración de estudiantes, docentes e investigadores (persisten problemas con la ausencia de regulaciones de visados armonizadas en los Estados Parte y Asociados). A su vez, la movilidad –principalmente de docentes e investigadores– implica desarrollar regulaciones para posibilitar y/o delimitar el ejercicio laboral (venta de servicios) en los países miembros del acuerdo (mercado común del trabajo). A esta última cuestión se debe incorporar un fenómeno adicional que reviste una complejidad particular: el reconocimiento de las profesiones entre los países (véase capítulo 3).

Pese a estas dificultades, considero que el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo cual ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (dentro de una dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar⁷³. En lo que compete al fortalecimiento de una visión regional, en el caso particular de los actores

⁷³ Cada uno de estos temas son sujeto de análisis para el caso de estudio: los programas regionales de la educación superior y, en especial, la acreditación regional de carreras en el MERCOSUR. Por lo tanto, cada ítem es ejemplificado y analizado en el capítulo que sigue.

gubernamentales que encaminan los programas de educación superior se torna patente un proceso de socialización regional, priorizando los intereses y valores mercosurianos por sobre las visiones nacionales (este hecho de trascendencia se estudia en el próximo capítulo).

El *déficit material* versa en lo que mencioné respecto de los presupuestos de la agenda de integración educativa: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración⁷⁴. La creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente en el proceso de integración y se relaciona con el surgimiento de una etapa orientada a la resolución de las asimetrías, la inclusión social y la participación social – ciudadana. El primero de ellos ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2003 y, para el caso particular de la educación, el FEM. Aún no es posible realizar un balance cabal sobre el funcionamiento del mismo, sólo podemos señalar que, pese a su creación, la dimensión material continúa siendo débil en el área de integración educativa, si bien el FEM permite abrir los márgenes de acción al SEM. De hecho, su creación y puesta en marcha efectiva fue un proceso largo y complejo (como se analizó *ut supra*).

En particular, los entrevistados en el trabajo de campo coincidieron respecto de la enorme debilidad de los programas regionales para la educación superior: su sostenibilidad requiere un financiamiento estable y holgado. Asimismo, también coinciden en señalar cierta ambivalencia respecto de cómo se tornará operativo el FEM, particularmente en tanto consiste en un fondo pequeño y disputado por varios proyectos dentro del Sector. Principalmente, las acciones que requieren cuantiosas sumas son las del rubro “pasajes y viáticos”: el programa de acreditación y los de movilidad, dentro del área de educación superior; pero también requieren de estos tipos de fondos los programas Parlamento Juvenil y Caminos del MERCOSUR del área de educación básica.

Finalmente, el *déficit de legitimidad democrática* refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política⁷⁵. En lo que refiere a la rendición de cuentas, los temas en cuestión son

⁷⁴ Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del MERCOSUR que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.

⁷⁵ Estas tres dimensiones del déficit de legitimidad son las señaladas por Caetano, Vazquez y Ventura (2009) en el marco de la reflexión en torno a una reforma institucional para el MERCOSUR. Pese a que

la transparencia del proceso de toma de decisiones y la existencia de mecanismos de consulta. Respecto de la legitimidad social y política el interrogante abierto cuestiona la representación de los actores sociales y políticos en el marco de la toma de decisiones concentradas en los ejecutivos nacionales.

Pues bien, el resultado del análisis del funcionamiento institucional del SEM da cuenta de un sistema opaco y cerrado, a saber: opaco, en un doble sentido ya que no sólo no se prevén mecanismos transparentes para realizar un seguimiento de la toma de decisiones al interior del mismo sino que tampoco su accionar es conocido por la opinión pública y/o la ciudadanía en general (denomino a éste, *déficit comunicacional*: el acceso a la información, vale destacar, es el primer mecanismo de participación). El carácter de cerrado se relaciona a una ausencia de participación formalizada más allá de los Foros que han realizado esporádicamente. Sobre este punto, los entrevistados consultados argumentaron que este problema tiene más que ver con una falta de demanda por dicha participación que por la ausencia de reglamentación formalizada para ello. El desafío actual del SEM en este campo consiste en cómo incorporar canales para la participación de actores sociales: si bien existe un mecanismo de foros con la sociedad civil del MERCOSUR, los mismos no constituyen una práctica frecuente y se podría argumentar en torno a la pluralidad de espacios representados al observar los registros de participantes.

Sin considerarlo como una relación directa, la ampliación de la participación de los grupos sociales y comunitarios sumada a una estrategia comunicacional, permitirá la conformación de una base social o popular de apoyo que derive en la legitimación social y política de las acciones del sector. La necesidad de contar con esta base subjetiva y objetiva de apoyo reviste importancia para justificar dos cuestiones: una relativa a la identidad nacional y otra material. Por un lado, la integración de la educación involucra aspectos recelosos a los Estados Nación y a sus ciudadanos: la consolidación de la identidad nacional como sostén de una unidad política particular. En este sentido, para poder encaminar acciones que apuntan a la construcción de una identidad regional que sea diferente y no opresora de las nacionales es importante que exista un sentimiento compartido en torno a ello, reconociendo los lazos culturales que nos unen. La

fueron ideadas para la totalidad de la arquitectura institucional regional, considero que son importantes para el análisis del SEM, en especial porque no se han realizado estudios similares al respecto.

posibilidad de pensar currículas compartidas, la enseñanza de relatos históricos compartidos, señalar la obligatoriedad del bilingüismo, etc. encuentra asidero en la medida en que el proceso de integración en general y de la educación, en particular, cuenta con un piso de legitimidad básica para encaminar estas acciones complejas. Por otro lado, en tanto se destinan sumas de los presupuestos nacionales para este campo, sin una legitimidad básica siempre existe, en ciertos sectores, el argumento crítico en torno al por qué destinar sumas a un proyecto regional en detrimento de resolver cuestiones internas.

En lo que compete a la persistencia de una visión regional, como se expuso *ut supra.*, considero que se ha logrado, si bien el camino es largo y falta consolidar ciertos procesos y prácticas. Un elemento que abonó a esta visión versa en torno a la estabilidad de las burocracias recientes (por lo menos de los últimos diez años del proceso de integración) ha abonado no sólo a la profesionalización de las acciones encaminadas sino a que se promuevan los intereses regionales por encima de los nacionales (como expuse, en este marco de generó un proceso de socialización regional de los funcionarios; véase Capítulo 3).

Los tres déficits señalados para el SEM permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan los programas de integración regional de la educación superior. Sin embargo, cabe preguntarse si de la misma manera que el proceso de integración ha experimentado un giro de ciento-ochenta grados a partir del año 2003, la actuación del SEM se corresponde con dichas modificaciones. Mi respuesta es afirmativa: ejemplos de ello se observan en la puesta en marcha de los protocolos de reconocimiento de títulos y grados en los niveles básico y técnico, en la introducción de materiales didácticos en torno a la problemática de los derechos humanos y en lograr que jóvenes de los países del MERCOSUR (Estados Parte como Asociados) cuenten con un espacio de encuentro y formación donde puedan debatir, discutir y deliberar en torno a la enseñanza media que quieren. Asimismo, dado que considero que el momento actual presenta tanto rupturas como continuidades respecto de la fase previa, una situación similar se experimenta para el caso de la educación, en general, y de la integración de la educación superior, en particular.

Sin adelantarme en el análisis de los programas que estudié, la disyuntiva que se plantea a los hacedores de política de integración de la educación superior versa en

torno a *cómo compatibilizar, en un escenario mundial que promueve un cada vez más amplio mercado académico, visiones e intereses basados en la autonomía de la región mercosuriana, caracterizada por la defensa de la educación como un bien público, pero que no por ello se encuentra libre de las presiones en torno a la mercantilización de la educación y la privatización del conocimiento*. En otras palabras, cómo mancomunar las tendencias globales con propuestas pensadas para y desde la región: entre lo que podemos llamar *el camino hacia la “inexorable convergencia” de la educación superior y formas basadas en el respeto mutuo y la solidaridad*.

2.2.3. La planificación del sector como soporte de la acumulación de experiencia para el desarrollo de los programas de integración regional

Los objetivos y la visión en torno a la integración de la educación en el MERCOSUR han ido variando a lo largo del tiempo, si bien se reconocen núcleos centrales que no han sido modificados. Los objetivos iniciales son los que constan en el Protocolo de Intenciones que acordaron los cuatro Ministros de Educación de los Estados Parte en el año 1991. En la sección de los considerandos del texto se afirman tres cuestiones –por un lado, la concepción de la educación en el escenario de ese entonces; luego, el sostén de la integración educativa; tercero, acorde a la visión de la educación, se plasma la orientación de la misma en el marco del proceso de integración–, a saber:

1. La educación tiene un papel fundamental para que se consolide y se proyecte la integración en el MERCOSUR (donde la única garantía de ello la constituye el *factor humano* y la *calidad* de los habitantes de la región). Así la integración depende, en gran medida, de la capacidad de los pueblos latinoamericanos de reencontrarse en los valores comunes y en la afirmación de identidad ante los *desafíos del mundo contemporáneo*. Asimismo, la educación es generadora y transmisora de valores, conocimientos científicos y tecnológicos, además de su finalidad formativa y productiva, debe constituirse en un *medio eficaz de modernización* para los Estados Partes.
2. El punto de partida para la incorporación de la educación en el proceso de integración es el *origen cultural común de los pueblos latinoamericanos*, particularmente el de los Estados Partes del MERCOSUR. Estos pueblos se han comprometido ante la historia a emprender un camino conjunto, que los conduzca hacia la prosperidad, el progreso y el bienestar con justicia social.

3. Por último, para favorecer la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, la *libre circulación de bienes, servicios y factores productivos*, es fundamental *reconocer a la educación como un elemento dinamizador*, que permitirá acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social y consolidar el camino de integración (Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación del MERCOSUR, 13 de diciembre de 1991, el destacado nos pertenece).

A partir de lo expuesto se observa cómo la concepción de la educación se alineó a las ideas en torno al modelo de acuerdo regional en boga a inicios de los años noventa: la educación se equipara con un factor humano –que debe ser de calidad para estar acorde a “los tiempos que corren” y contribuir al proceso de reforma “modernizante” del Estado–. Es más, si la primera afirmación se suma a la tercera, se comprende que la educación se asimila a una mercancía más, dentro de otras, que debe quedar al libre albedrío de las reglas de la oferta y la demanda⁷⁶. Esta mercantilización de la educación aparece como soslayada en el marco de una definición más amplia donde se la considera un “elemento dinamizador” para “acelerar el desarrollo económico con justicia social”, lo cual resulta una contradicción propia del momento de creación del MERCOSUR. Se reconoce el origen cultural de los pueblos latinoamericanos y, sin detenerse demasiado en este aspecto, se lo presenta como un elemento que marca una indefectible necesidad de integración, un único e ineludible camino a recorrer.

En el citado documento, los Ministros de Educación del MERCOSUR declaran:

1. Su compromiso histórico ante la voluntad integracionista de los Estados Partes sobre la base de los principios fundamentales de democracia, igualdad y cooperación, manteniendo la identidad y libertad de los pueblos;
2. La necesidad de mejorar la calidad de los recursos humanos en el ámbito del MERCOSUR para lograr un desarrollo equilibrado en toda la región y en los diversos sectores;
3. La conveniencia de potenciar los programas de formación e intercambio de docentes, especialistas y alumnos con el objetivo de facilitar el conocimiento de la realidad que caracteriza a la región y promover un mayor desarrollo humano, cultural, científico y tecnológico;
4. El interés de difundir el aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR –español y portugués– a través de los sistemas educativos, formales, no formales e informales;

⁷⁶ Punto culmine de esta visión se plasma en el marco de las negociaciones por un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), véase Feldfeber y Saforcada (2005).

5. El propósito de favorecer la articulación, la equiparación y la convalidación de los estudios entre los diferentes sistemas educativos, en todos sus niveles y modalidades;
6. El compromiso de propiciar la creación, el desarrollo y la consolidación de sistemas de información, comunicación e investigación entre los Estados Partes;
7. La necesidad de garantizar un nivel adecuado de escolarización que asegure una educación básica para todos, respetando las características culturales y lingüísticas de los Estados Partes;
8. La necesidad de propender a una mayor interacción en la relación educación-trabajo-empleo, con el fin de mejorar la calidad de vida (Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación del MERCOSUR, 13 de diciembre de 1991).

En consecuencia, se acuerda que, en vistas a facilitar el logro de los objetivos del MERCOSUR, resulta imperioso el desarrollo de programas educativos en las siguientes áreas: primero, formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; segundo, capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo; tercero, armonización de los sistemas educativos. Estas tres premisas se encontrarán presentes en todos los programas del SEM, donde las variaciones a lo largo del tiempo se encuentran en términos de la concepción de la educación, del modelo de desarrollo regional y de las vinculaciones entre ambos.

Desde su puesta en marcha en el año 1992 al momento presente, el SEM ha organizado su trabajo por medio de planes de acción estratégicos. ***La planificación, a mi entender, constituye un factor que explica el proceso de acumulación experimentado y que deriva en el prolífico accionar del sector*** (a diferencia de otras agendas de integración, ya sea del período anterior o actual). El SEM ha elaborado 5 planes estratégicos para orientar las actividades que desarrolla: 1°- 1992-1994 (fue prorrogado hasta 1997); 2°- 1998-2000; 3°- 2001-2005; 4°- 2006-2010; 5°- 2011-2014. El último plan es de reciente aprobación: se lo terminó de confeccionar en el marco de la PPT de Paraguay del primer semestre del año 2011 y contó con la aprobación del CMC por medio de la decisión N° 20/11⁷⁷. En línea con los objetivos de investigación planteados, los dos planes estratégicos de relevancia a la investigación son el tercero y el cuarto (si bien los objetivos y las acciones prioritarias del quinto no se han modificado para la educación superior, por motivos de desfasaje temporal con el trabajo de campo, aquí no lo incluyo).

⁷⁷Al momento del trabajo de campo de la presente investigación y la escritura de este documento el último plan considerado fue el anteúltimo: 2006-2010.

Sucintamente, el MERCOSUR educativo orienta sus actividades en torno a la visión y misión institucional que definieron, a saber:

- Visión: ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyen al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable.
- Misión: conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región (Plan Estratégico 2006-2010).

Los objetivos estratégicos generales que se propone son los siguientes:

1. contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente;
2. promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo;
3. promover la cooperación solidaria y el intercambio, para el mejoramiento de los sistemas educativos;
4. impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales;
5. concertar políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR;
6. estructura del SEM.

Sobre la base de estos planes, el SEM encamina las acciones en cada área de política y es en este marco normativo general el punto de partida para el estudio de los programas regionales para la educación superior y la manera en que se vincula con la orientación general del MERCOSUR.

2.3. Tres etapas el desarrollo de la agenda educativa

Tomando como punto de partida lo dicho sobre la integración regional en América del Sur, el MERCOSUR y el marco jurídico-institucional del MERCOSUR educativo, hay que destacar que la agenda de integración regional de la educación no estuvo concebida en el diseño inicial del proceso acordado en el TA pero que logró ser formalizada en el mismo a raíz de que los argumentos esbozados se encontraron en sintonía con las ideas imperantes en ese entonces. La propia letra del acuerdo otorgó la condición de posibilidad para poder instalar el debate en torno a la inclusión de la educación en el esquema regional. El TA postulaba la conformación de un “mercado común”: es decir, la libre movilidad de mercancías, capitales y personas. Este argumento, que también permitió la inclusión de la discusión en torno a la dimensión socio-laboral en el MERCOSUR, abonó a la visualización de la importancia de la educación para el crecimiento económico⁷⁸. En este marco, los Ministerios de Educación de los Estados Parte afirmaron que la movilidad de las personas se facilitaría de manera automática a través de actividades como el reconocimiento de títulos y, en consecuencia, ellos debían formar parte del proceso de integración.

De esta manera, a un mes de su creación en el año 1991, se da inicio al establecimiento de contactos informales entre funcionarios de los Ministerios de Educación de los cuatro países. Algunas de estas actividades contaron con el apoyo de organismos internacionales y/o regionales: como fue el caso de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) la cual, junto con el Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, realizó un encuentro en Buenos Aires y otro en Brasilia, en los meses de abril y de mayo, respectivamente. El primero se denominó “Encuentro sobre Descentralización Educativa” y el segundo se tituló “Encuentro Internacional de Educación, Alfabetización y Ciudadanía”: de estas instancias de diálogo participaron Ministros, Subsecretarios y responsables del área de cooperación internacional. En esta oportunidad, Francisco Piñón destaca que se avanzó en la determinación de los

⁷⁸En particular, la visión predominante en la década de los noventa concebía a la educación como una mercancía a la par que se orientaba la inversión en los niveles más rentables por las ventajas indirectas de la misma (lo cual implicó que se desincentive el gasto público en educación superior), entre otras cuestiones.

mecanismos y tiempos para formalizar la iniciativa de un Acuerdo Cultural y Educativo en el contexto del MERCOSUR (Piñón, 1993).

A raíz de los dos eventos, se realizó, en el mes de julio, la “Reunión Preparatoria del MERCOSUR Cultural y Educativo” en Asunción, con el auspicio de la misma organización iberoamericana junto a la Organización de Estados Americanos (OEA), la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO y el Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación (CINTERPLAN). A partir de las actividades allí desarrolladas se consensuaron los resultados en una propuesta de Acuerdo que sería sometida a aprobación, revisión y firma de los Ministros de Educación del MERCOSUR. Entre este momento (julio) y el mes de noviembre, cada delegación nacional trabajó sobre la Propuesta. Se discutieron y articularon las sugerencias de cada delegación en una segunda Reunión Preparatoria (realizada en San Pablo).

Con el bagaje señalado, los cuatro Ministros de Educación se reúnen en el mes de diciembre en el marco de las reuniones semestrales del acuerdo regional (13 de diciembre de 1991). En este momento, a partir de la acumulación y discusión previa, llegan a un consenso en torno a la necesidad de contar con un área dentro del MERCOSUR dedicada a asuntos educativos. Como resultado se suscribe un Protocolo de Intenciones que, de acuerdo a la lógica decisonal del acuerdo, se eleva a la consideración del GMC y, por intermedio de éste, al CMC para que fuera aprobado. Se solicita, adicionalmente, que se dé reconocimiento a la educación en el MERCOSUR y la misma se incorpore a modo de Sector Educativo dentro de la estructura institucional. Así, con la aceptación de las instancias ejecutivas del MERCOSUR, se logra institucionalizar la Reunión de Ministros de Educación (decisión del CMC N° 7/91). El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM, en adelante) comienza a funcionar a partir de enero de 1992.

El Protocolo de Intenciones priorizó tres ejes de acción, a saber: 1) la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; 2) la capacitación de los recursos humanos (para su contribución al desarrollo); 3) la armonización de los sistemas educativos de los Estados Parte. Si bien el clima de época de los noventa se hace patente en estos ejes, todo proceso de integración educativa se propone armonizar los respectivos sistemas de educación de cada país (para facilitar la movilidad) por

medio de la coordinación de políticas, contribuir a la construcción de una ciudadanía común (que se constituya en sostén del proceso de integración) y formar recursos (acordes al modelo de producción/acumulación imperante o deseable). Es por ello que durante todo el desarrollo del SEM se observa la persistencia de estos tres ejes, pese a las modificaciones en el tiempo que se experimentaron en el marco de la orientación general del proceso. En otras palabras, pese a la similitud enunciativa, la manera y los propósitos en que se pretende alcanzar cada uno de ellos indican el tipo de integración perseguida.

A partir de la puesta en marcha del SEM en el año 1992 hasta la actualidad, las iniciativas encaminadas dan cuenta de tres etapas. Dos son los criterios que se utilizaron para armar esta periodización: cuestiones relativas al funcionamiento interno y aspectos derivados de su relacionamiento externo (es decir, de su vinculación con otras estructuras del MERCOSUR). En lo que compete a la dinámica interna de la agenda, se da cuenta de la formalización de la agenda (institucionalidad y generación de una burocracia sectorial) y la capacidad para pasar de la declaración a la activación de programas concretos para llevarlas adelante. Mientras tanto, en lo que cabe a la dinámica externa (dada por la relación del SEM con otras agencias en el marco de la estructura institucional del proceso), se estudia la capacidad para que las iniciativas sean aprobadas por las instituciones decisorias, el relacionamiento interinstitucional y la orientación general del proceso de integración regional.

Desde su creación a la fecha, el SEM ha realizado diversas acciones que dan cuenta de tres períodos diferenciados. Vale destacar que, como toda periodización, la diferencia entre las fases implica rupturas respecto de situaciones anteriores, al mismo tiempo que, en la nueva fase, permanecen algunas continuidades. En el caso particular de la agenda de educación, en general, y de la educación superior, en particular, los criterios utilizados para marcar los quiebres son dos: por un lado, modificaciones sustanciales a la estructura institucional; por el otro, la menor o mayor posibilidad de encaminar acciones conjuntas con ciertos rasgos de supranacionalidad. Ambas no están ajenas, claramente, al devenir histórico del proceso de integración regional – básicamente a la orientación general del MERCOSUR en determinados momentos y, en virtud de ello, a las relaciones interinstitucionales que establece el SEM con los órganos decisoriales—. Las tres etapas que identifiqué, por lo tanto, son: un ciclo inicial entre los años 1992-2001 que denominé de “conocimiento y reconocimiento”; una fase

intermedia de “visibilización de la agenda”, y que se relaciona con el relanzamiento del esquema de integración general, entre los años 2002-2008; la etapa actual que comienza en el 2008 y se destaca por la ampliación de las acciones y los objetivos encaminados, que podemos denominar de “profundización de las acciones”⁷⁹.

2.3.1 Primera etapa: conocimiento y reconocimiento

La etapa de *conocimiento y reconocimiento* se inicia en el año 1992 con la formalización del SEM en la estructura de funcionamiento del MERCOSUR y culmina en el escenario de crisis (1999-2002). La denominación de esta etapa estriba en el estudio de la dinámica interna: por un lado, en lo que compete a la burocracia sectorial, se da inicio a las negociaciones y al intercambio de información entre las delegaciones nacionales. A su vez, esto permite ir sentando las bases para un proceso de construcción de confianza entre los actores, los cuales, prácticamente habían tenido contactos escuetos y sin un espacio formalizado para el diálogo (más aún si se toma en consideración que durante el interregno dictatorial predominaron las hipótesis de conflicto, la desconfianza y la reticencia para brindar información constituyó la norma). Por otro lado, en el marco de las actividades que el sector se propuso, se realizaron diversos seminarios y talleres regionales con el objetivo de dar a conocer las realidades de los sistemas educativos de cada Estado. Esta acción es clave en tanto apunta a dos requisitos para la formación de políticas regionales: primero, construir lazos de confianza a partir del contacto y, segundo, conocer los respectivos sistemas y la forma en que cada país construye las estadísticas nacionales para comenzar a formular indicadores comunes que sirvan de sustento a futuras acciones de política.

Esta información, provista por los y las entrevistado/as, se complementa con documentos de divulgación que los mismos técnicos realizan: por ejemplo, en un

⁷⁹Esta periodización se diferencia, por ejemplo, de la realizada por Fulquet (2007), quien utiliza la periodización de Bouzas antes mencionada: esto le permite observar que el funcionamiento del sector de la educación era independiente de lo que acontecía con la liberalización comercial. En particular, destaco que Fulquet intuye cómo, pese a que la dimensión comercial perdía relevancia y era sujeto de controversia entre los socios hacia el final del siglo XX, la dimensión educativa profundizaba su accionar. La periodización propuesta también se separa de la ensayada por González (2009), quien divide al SEM de acuerdo a la cantidad de Planes de Trabajo elaborados para el sector: la delimitación temporal de cada fase está dada por el inicio y la culminación de cada uno de éstos.

trabajo de una funcionaria argentina –publicado en una revista digital– se encuentra la siguiente afirmación

“[entre los años 1996-2000] se incrementó la ayuda entre los países del bloque y como consecuencia del proceso de trabajo se aumentaron las interacciones y se consolidó la confianza. Esto permitió mejorar las relaciones de trabajo y afianzar los vínculos de los distintos grupos en pos de un crecimiento del sector que se vio reflejado, en primer lugar, en los proyectos realizados y finalmente, con la decisión de la creación de un Sistema de Información y Comunicación que sería el primero del MERCOSUR, y del que cabe destacar como el único donde se realizan estadísticas propias de la región y donde se crearon los indicadores del Sector Educativo conformados a partir del consenso entre los países”.

Claramente, aquí se señala cómo, a partir de la interacción, se empiezan a generar lazos de confianza, la cual conlleva, en sus términos, a mejorar el funcionamiento del SEM. En este punto se puede vislumbrar como el hecho de remitirse al “crecimiento del sector” lo que se evidencia es el proceso de modificación de los intereses que se preservan: el difícil pasaje de un interés nacional a un interés regional. En esta línea, un insumo de política clave es la estadística propia; en este caso, la estadística regional. El SIC tuvo (y tiene) la difícil tarea de compatibilizar sistemas de estadística nacional que, *prima facie*, eran diferentes. La convergencia en torno a un sistema armonizado fue fruto de negociaciones y debió contar con el apoyo de otras instituciones (básicamente, organismos regionales e iberoamericanos)⁸⁰.

Con todo, estas pequeñas actividades de intercambio de información y de elaboración de planes entre las burocracias nacionales, lejos de ser insignificantes, se suman a un proceso de acumulación de capacidades institucionales regionales que permitió, posteriormente, la conformación de un grupo especializado abocado a la elaboración de los distintos programas (embrionarios aún). En lo que respecta al conocimiento de las realidades nacionales, es importante señalar la discusión en torno a la necesidad de contar con indicadores comunes para que los Estados puedan encaminar programas específicos (en especial, esto reviste especial importancia para la agenda de educación básica). Estas acciones se evidencian en la elaboración de diversos Informes Estadísticos del MERCOSUR, cuyo primer volumen data del año 1998. Básicamente, estos informes miden de igual manera las tasas de escolarización, de analfabetismo y de

⁸⁰ Un estudio de la producción en educación realizada por organismos internacionales y regionales se encuentra en: Galarza, Suasnábar y Merodo, 2007.

desgranamiento, la matrícula, la asistencia escolar, gasto respecto del Producto Bruto Interno, etc.). Al momento, se han realizado de manera consecutiva diez informes desde el año 1998 al 2008, inclusive).

Desde otra perspectiva, el “conocimiento” de las realidades nacionales logró profundizarse (más adelante) en acciones de integración y de cooperación en materia educativa, permitiendo pasar al “reconocimiento” de titulaciones. En particular, el nivel educativo que ha avanzado más en este punto es el de la educación básica: se han firmado –a partir de la segunda etapa– diversos protocolos que garantizan el reconocimiento de los estudios cursados. El nivel superior ha avanzado en el reconocimiento desde el punto de vista de la calidad de algunas titulaciones (carreras seleccionadas, como se analiza en el Capítulo 3) y en protocolos de reconocimiento de titulaciones de posgrado (véase cuadro a continuación).

Cuadro 2.1

Protocolos de integración educativa en el área de posgrado

Normativa	Contenido
VIII CMC Asunción, 5 julio 1995 DEC CMC N° 4/95	Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios, para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los países del MERCOSUR.
XI CMC Fortaleza, 17 diciembre 1996 DEC CMC N° 8/96 (revoca DEC 4/95)	Protocolo de Integración Educativa para Proseguimiento de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Estados Parte del MERCOSUR. Art. 4° “Los títulos de grado y posgrado sometidos al régimen que establece el presente Protocolo serán reconocidos al solo efecto académico por los organismos competentes de cada Estado Parte. Estos título de por sí no habilitarán para el ejercicio profesional”. Art. 6° “Cada Estado Parte se compromete a informar a los restantes cuáles son las universidades o institutos de educación superior reconocidos que están comprometidos en el presente Protocolo”
XI CMC Fortaleza, 17 diciembre 1996 DEC CMC N° 9/96	Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los Estados Parte del MERCOSUR. El Art. 1° define como objetivos del mismo: - Formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, con la finalidad de consolidar y ampliar los programas de posgrado en la región. - Creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, a través del cual los docentes e investigadores, trabajando en áreas de investigación comunes, propicien la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de informaciones científicas y tecnológicas, de documentación especializada y de publicaciones. - Establecimiento de criterios y patrones comunes de evaluación de posgrados. <p>En pos de su consecución, se apoya (1) la cooperación entre grupos de investigación y enseñanza que se encuentren trabajando bilateral o multilateralmente en proyectos comunes en áreas de investigación regional, con énfasis en la formación a nivel doctoral; (2) la consolidación de núcleos avanzados de desarrollo científico y tecnológico, con vistas a la formación de recursos humanos; (3) esfuerzos de adaptación de programas de posgrado ya existentes en la región, que tiendan a una formación comparable o equivalente; (4) la implantación de cursos de especialización en áreas consideradas estratégicas para la región (Art. 2°).</p> <p>Las partes promoverán proyectos temáticos amplios, que sean de carácter integrador, y ejecutados de manera bilateral o multilateral (Art. 3°).</p> <p>Una Comisión Técnica Regional ad – hoc de Posgrado queda a cargo de la programación general y seguimiento; y será integrada por representantes de las partes (Art. 4°)</p> <p>Los responsables por supervisar y ejecutar el Protocolo son: por Argentina, la SPU; por Brasil, la CAPES; por Paraguay, la Universidad Nacional de Asunción y el ME; por Uruguay, la UDELAR y el ME.</p> <p>Las partes se esforzarán en garantizar los recursos financieros para la implementación de los proyectos; y procurarán el apoyo de organismos internacionales (Art. 7).</p>
<p>XII CMC Asunción, 18 junio 1997</p> <p>DEC CMC N° 3/97</p>	<p>Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR.</p> <p>Se acuerda en que los Estados Parte, a través de sus organismos competentes, admitirán, al solo efecto del ejercicio de actividades académicas, los títulos de grado y posgrado, conferidos por las siguientes instituciones reconocidas (Art. 1°): Universidades, en Paraguay; IES, en Brasil; Instituciones Universitarias, en Argentina y Uruguay.</p> <p>Los postulantes de los países miembros del MERCOSUR deberán someterse a las mismas exigencias previstas para los nacionales del país miembro en que pretenden ejercer actividades académicas (Art. 3°).</p> <p>La admisión que se otorgue no confiere, de por sí, derecho a otro ejercicio profesional que no sea académico (Art. 4°).</p>
<p>XIII CMC Montevideo, 15 diciembre 1997</p> <p>DEC CMC N° 26/97</p> <p>(complementa DEC 3/97)</p>	<p>Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR</p>
<p>XIV CMC Buenos Aires, 23 julio 1998</p> <p>DEC CMC N° 11/98</p>	<p>Fe de Erratas DEC 3/97, 26/97 y su Anexo</p>
<p>XVI CMC Asunción, 15</p>	<p>Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del</p>

junio 1999 DEC CMC N° 4/99 (sustituye DEC N° 3/97; 26/97; 11/98)	MERCOSUR.
XVI CMC Asunción, 15 junio 1999 DEC CMC N° 5/99	Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile
XXII CMC Brasilia, 6 diciembre 2002 DEC CMC N° 26/02	Aprueba acuerdos emanados de la XXIII RME, entre ellos: 1- Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia. 2- Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia.

Fuente: elaboración propia

En lo que compete al relacionamiento del SEM con los restantes órganos del MERCOSUR y, en particular, los decisorios, no se cuenta con evidencia específica que permita realizar una evaluación. Sin embargo, por lo menos se puede afirmar que no fue dificultosa ni generó conflictos de intereses con la orientación imperante en tanto en el sector de la educación, en particular, como en las restantes instituciones, en general, la educación fue concebida como una mercancía (véase sección anterior). Adicionalmente, dado el tenor de las acciones efectivamente encaminadas en este período, no se perciben situaciones que obstaculicen lo acordado en el SEM; es más, el papel de la educación en el MERCOSUR pudo ser considerado como irrelevante –lo cual contribuyó a que se “deje hacer” en el seno del mismo.

Organismos internacionales, principalmente la OEA y la OEI acompañaron esta etapa (González I., 2009). La OEA colaboró con el proyecto “Jóvenes Emprendedores en Universidades para el Fortalecimiento de la vinculación con el sector productivo y tecnológico” en lo que refiere al campo de la educación superior, mientras que, para la educación básica, encaminó el proyecto “Educar con equidad”. La OEI, por su parte, ha contribuido con el financiamiento de las actividades de encuentro que se revisitaron (talleres, capacitaciones, reuniones, etc.).

Finalmente, en lo que refiere estrictamente al campo de educación superior, en esta etapa las estructuras institucionales aún no se encontraban delimitadas (vale recordar que la primera estructura permanente es la del año 2001); hecho que tenía un

correlato con el proceso de modificación estructural a nivel nacional –fue el período de implementación de las reformas educativas: las cuales, lejos de “achicar” al Estado, lo que generaron fue una nueva orientación de sus funciones *vis a vis* la ampliación de agencias y plantas de funcionarios (véase: Vilas, 2011)–. En el plano nacional, por ejemplo, se estaban creando las agencias de evaluación (en sólo dos de los Estados Parte); por lo tanto, en la visión de largo plazo, no se podían encaminar programas regionales si ni siquiera estaban siendo implementados en el nivel nacional.

Por este motivo, sumado a la intrínseca necesidad de construir confianza entre los Estados, el primer programa que de “moldea” en un Memorándum de Entendimiento por un Acuerdo de Acreditación Regional en el año 1998. Sin embargo, durante los años siguientes fue sujeto de sucesivas modificaciones para crear lo que se adopta, finalmente, en la nueva etapa como Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el reconocimiento de Grados Universitarios en el MERCOSUR, Chile y Bolivia (MEXA).

2.3.2. Segunda Etapa: visibilización de políticas

La segunda etapa, motorizada por la acumulación de experiencias y saberes en las delegaciones nacionales y por el giro en el proceso de integración (en torno a un modelo productivo, social y ciudadano, véase Caetano et. Al, 2008; Perrotta, 2010 b), se inicia en el año 2002, aproximadamente, y se extiende hasta el 2008. La caracterizo como una fase de *visibilización de políticas* porque las acciones que venían siendo planificadas se cristalizan en acciones concretas que movilizan a más actores (y recursos) y dotan de una mayor visibilidad pública y política a la agenda⁸¹.

Esta etapa se destaca por la redefinición de sus objetivos –en el marzo del relanzamiento general del proceso de integración– y la consecuente reorganización de la estructura institucional del SEM (formalizada en la decisión del CMC N° 15/01). Es menester destacar que el punto de partida lo constituyó el diagnóstico realizado al interior del sector que identificó:

⁸¹ La visibilización de la agenda tiene su correlato en la visualización desde el sector académico: Perrotta, 2010 a.

“la necesidad de adecuar la estructura del SEM, de mejorar su gestión y generar un sistema de financiamiento para implementar las acciones [... a la par de] hacer frente a los desafíos de incorporar nuevos actores educativos al proceso de integración, promover la articulación eficiente con las demás instancias del MERCOSUR y, sobretodo, reconocer la institución educativa como espacio cultural privilegiado para la formación de una conciencia favorable a la integración regional que impacte significativamente en la escuela como núcleo básico” (Plan Estratégico 2001 – 2005 del SEM).

Así, en esta segunda etapa ponen en marcha una plétora de iniciativas para las diferentes áreas de acción, notándose un sesgo favorable hacia los programas de educación superior y básica: a título ilustrativo, se ejecuta y evalúa la experiencia experimental de acreditación de titulaciones, así como, más adelante, se encamina el programa de movilidad académica para las carreras acreditadas; se da inicio a la experiencia anual “Caminos del MERCOSUR”; se sigue fortalecimiento la dimensión de recolección de información estadística para la elaboración de respuestas comunes a las problemáticas regionales; etc. (véase en anexo, cuadro 2.1.). Se concretaron proyectos como la armonización de los perfiles técnicos, la capacitación de docentes en educación tecnológica, y la creación de las Bibliotecas Escolares del MERCOSUR. “Avances legislativos”, en palabras de uno de sus actores, fueron también alcanzados: Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario, Medio no Técnico y Nivel Técnico Medio; Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las universidades de los países del MERCOSUR; Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los países del MERCOSUR; Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR; Acuerdo para el ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y del Portugués como Lenguas Extranjeras.

El programa regional del área para la educación superior que se aprueba e implementa en esta etapa es un mecanismo experimental para el reconocimiento de titulaciones de grado (llamado “MEXA”): implicó una acción de sustancial relevancia para la integración regional –una prueba piloto que sería el preludeo del sistema que se lanzaría seis años más adelante– de la educación porque movilizó recursos humanos y materiales (Perrotta, 2009) en pos de un objetivo que sólo se conseguiría a partir de un esfuerzo mancomunado y con resultados equitativos para todos los socios: la creación de un sello regional para acreditar las carreras. La puesta en marcha del mismo permitió

solidificar las capacidades de gestión de los Estados Parte, distinguiendo entre aquellos Estados más grandes y con mayor experiencia en el campo de la evaluación de los más pequeños que no habían encaminado el camino del Estado evaluador: Argentina y Brasil (junto con Chile), con un amplio sector gubernamental, ya habían implementado políticas de evaluación –antes del 2001– al unísono de la Reforma, por lo que lideraron el proceso de construcción de capacidades institucionales de gestión hacia los más pequeños (Paraguay y Uruguay, junto con Bolivia). Básicamente, Argentina lideró la transferencia de capacidades; mientras que Brasil apoyó fuertemente con recursos materiales a los socios menores en pos de la viabilidad del mecanismo (Perrotta, 2009).

En virtud de ello, otro elemento a destacar, en lo que compete a la dinámica interna y que también es válido para la etapa posterior, refiere a la estabilidad de los cuadros técnicos de gestión (burocracias regionales). En casi todos los países, los funcionarios a cargo de las actividades de cooperación internacional, integración regional y asuntos MERCOSUR (cualquiera de las denominaciones posibles al interior de cada Ministerio) gozan de cierta estabilidad en sus puestos, principalmente los funcionarios técnicos⁸². Esto permite aceptar y agilizar las negociaciones, en tanto, por un lado, el hecho de conocerse profundiza la formación de vínculos de confianza y, por el otro, cuentan con una acumulación de conocimiento que aligera la construcción de los programas (capacidades técnicas de gestión). En relación a este punto, una característica adicional estriba en torno a la conformación de un cuerpo de actores profesionalizados que lograron conjugar sus capacidades de gestión con una voluntad política básica al interior del SEM para poder implementar las acciones y saltar las dificultades institucionales más generales del MERCOSUR. Es decir, de cara a la dependencia que genera la toma de decisiones concentrada en el GMC y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional. Ello conllevó a la profundización de las acciones de trabajo en conjunto a la par de la profesionalización de los cuadros. En este recorrido, y en relación a los cambios conceptuales operados en el proceso de integración regional,

⁸²A priori, tomando en consideración los cambios gubernamentales experimentados en el escenario político reciente del Cono Sur, se podría pensar que sólo Argentina, Brasil y Uruguay contarían con funcionarios que gozaran de una mayor estabilidad en sus puestos dado, eminentemente, que el color político de los gobiernos no ha sido sustancialmente modificado. Sin embargo, también Paraguay ha gozado de cierta estabilidad: el gobierno del Presidente Lugo tomó la decisión de que los cuadros técnicos dentro del Ministerio de Educación y Cultura, por lo menos en lo que refiere a los asuntos MERCOSUR, permanezcan en sus puestos y no sufran de la rotación y recambio que se experimenta con la llegada de una nueva gestión (Información provista por un miembro de la delegación nacional paraguaya).

estos actores inician una crítica al modelo institucional imperante y demandan cambios⁸³.

Del relevamiento de las actas del sector de la educación superior (junto con información de las entrevistas realizadas) elaboré un cuadro que señala la frecuencia de participación de los actores en las reuniones (véase en anexo, cuadro 2.2). Del mismo se observan dos situaciones: primero, la existencia de un núcleo duro que permanece en los cargos de gestión y asiste asiduamente a las reuniones regionales (básicamente funcionarios técnicos y políticos de líneas medias); segundo, la mayor preponderancia – básicamente por su tamaño– de las delegaciones nacionales de Argentina y Brasil. Este núcleo duro de funcionarios (burocracia regional estable) son los que formaron parte de un proceso de socialización regional que contribuye a la pujanza del Sector y de los programas en el área de la educación superior.

Un dato importante a señalar consiste en analizar cómo se define a la educación: dado el escenario de cambio en la orientación del proceso de integración a la par de las modificaciones políticas que se experimentaron en cada Estado Parte donde convergen gobiernos nacional-populares que ensayan una respuesta al orden neoliberal basada en la autonomía, la recuperación del rol del Estado como conductor y regulador de las relaciones sociales y la redistribución del ingreso, es menester interrogarse si la visión mercantil de la educación persiste o ha sido modificada. Al respecto, en la XXVI RME –Buenos Aires, 2004– se destaca que:

“Los Jefes de Estado enfatizamos la dimensión social de la educación, definida como un bien social y de responsabilidad pública, cuya internacionalización y cooperación internacional debe basarse en valores académicos y culturales. Toda negociación de liberalización de comercio mundial de servicios ha de tener particularmente en cuenta estos principios”.

Al respecto, debe ser destacado que los países del MERCOSUR –con diferencias entre ellos– se nutren de la idea de bien público y derecho humano de la educación (la cual fue defendida y sostenida durante las negociaciones del ALCA). Los sistemas y/o complejos de educación de los cuatro Estados Parte son, principalmente, públicos y de

⁸³ Esta crítica se encuentra presente en la mayoría de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. Algunos de estos funcionarios mantienen posturas rígidas en torno a la necesidad de transformar totalmente la arquitectura institucional del MERCOSUR en pos de instancias supranacionales (entrevista a funcionario argentino); mientras que otros abonan por cambios incrementales y menos rígidos, como puede ser el caso de crear una Secretaría Técnica para el SEM que cuente con una burocracia regional estable (funcionario paraguayo, información provista en un taller cerrado, 2011).

acceso irrestricto (con particularidades en el caso Brasileiro). Por lo tanto, esta reafirmación no parece a priori, particular. Sin embargo, si se incorpora la dimensión internacional se observa que aquí se sienta una postura regional: estos son los años en que la educación superior comienza a ser parte de las regulaciones del comercio internacional (en el marco de la OMC y el GATS). En este punto, además del proceso de recuperación de visiones progresistas en cada Estado Parte (las cuales se plasman en cada modelo de desarrollo nacional y las propuestas ensayadas para la educación superior, como la creación de nuevas universidades, el fortalecimiento de programas de extensión, el aumento del gasto público tanto en educación como en ciencia y tecnología, la inclusión de nuevos sectores –como los afro descendientes en Brasil–, etc.) se combinan con un elemento externo que dinamizó la necesidad de respuestas ofensivas para encauzar los procesos de internacionalización y/o de cooperación internacional. En este marco se gestan los proyectos de acreditación de títulos y de movilidad estudiantil en el MERCOSUR: las dinámicas y las tendencias del contexto internacional inciden en la forma que adquirieron estos programas desde la propia “hechura” mercosuriana.

En esta fase, al igual que la redefinición del proceso de integración del MERCOSUR y la apertura a la ciudadanía, el SEM comenzó con la realización de Foros que contaron con la participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos docentes y movimientos sociales. Se realizaron cuatro, a saber: I Foro Educativo MERCOSUR “Por una Región con Equidad e Inclusión”, 10 y 11 de junio de 2004, Buenos Aires (Argentina); II Foro Educativo MERCOSUR "Por una Región con Equidad e Inclusión", 9 y 10 de junio de 2005, Asunción (Paraguay); III Fórum Educacional do MERCOSUL, 20 a 24 de noviembre de 2006, Belo Horizonte (Brasil); IV Foro Educativo MERCOSUR “Educación y ciudadanía en el nuevo escenario regional”, 12 y 13 de junio de 2008, Buenos Aires (Argentina).

Finalmente, al igual que en la fase anterior, el SEM recurrió a la cooperación internacional para viabilizar sus acciones: además de la OEA y la OEI, la UNESCO pasará a financiar programas específicos (González I., 2009). En este momento, sin embargo, los cuellos de botellas evidenciados para sostener en el tiempo las actividades abonaron a la necesidad de contar con recursos propios del Sector. Esta discusión logra ser plasmada a partir del año 2002, momento en que se decide la necesidad de, primero, crear un sistema de financiamiento y un fondo que garantice la sustentabilidad del

Sector (el cual sería formalizado una vez que se definan los montos de la contribución financiera de los Estados Parte); y segundo, asegurar una contribución mínima por país. La propuesta sobre la distribución de las contribuciones nacionales al FEM se aprueba en el año 2003⁸⁴; mientras que el reglamento es aprobado en el 2004, momento en el cual se eleva al CMC esta propuesta. Al mismo tiempo, se da inicio al proceso de selección de una institución administradora del FEM (la CAF).

2.3.3. Tercera Etapa: la profundización de las políticas regionales

A partir del año 2008 se da inicio a la tercera fase de desarrollo del SEM: si bien un nuevo plan de trabajo para el Sector es lanzado en el año 2006 (Plan de Trabajo 2006-2010), la mayoría de las acciones en él contempladas se instrumentan más adelante en el tiempo. El hito que destacamos en el año 2008 se produce en el marco de la Cumbre regional realizada en Tucumán (durante la Presidencia Pro Témpore argentina): el mecanismo experimental de acreditación de carreras (una de las políticas regionales más avanzada) deviene en un sistema permanente gracias a la aprobación por parte del CMC –convirtiéndolo en un acuerdo internacional–. Este hecho permite dar cuenta de una etapa de *profundización de las políticas regionales*, caracterizada por la ampliación de las acciones a partir del prolífico número de iniciativas en todos los niveles de enseñanza y con impactos reconocidos (como es el caso del Parlamento Juvenil del MERCOSUR, la continuación con el concurso Caminos del MERCOSUR, la elaboración de diversos materiales didácticos y la aprobación de normas para regular las titulaciones, simplificando los trámites para el reconocimiento de títulos –en especial, en la enseñanza básica, media y de posgrado–). Así, las iniciativas implementadas dan cuenta de la importancia política y estratégica de la integración de la educación para el MERCOSUR.

En segundo término, la institucionalidad vuelve a ser modificada en el año 2011 al ampliar su estructura a una nueva área de intervención –la formación docente– e incorporar un órgano destinado a resolver uno de los principales cuellos de botellas (la

⁸⁴En el artículo 4 del proyecto de reglamento del Fondo estipula que la contribución de cada Estado para constituir el FEM se establece de acuerdo con las siguientes pautas por país y por año durante 4 años consecutivos, a partir del año 2004: a) Un aporte mínimo de U\$S 30.000; y b) Un aporte establecido en proporción a la matrícula escolar (RME XXV, Anexo IX).

ausencia de recursos regionales), –el CAFEM–. Vale destacar que, como se mencionó para la etapa anterior, si bien el SEM ha venido encaminado diversas políticas regionales *a pesar de* las disfuncionalidades institucionales generales del bloque y que se expresan en esta agenda de integración (señaladas en el acápite anterior). Asimismo, persisten las asimetrías entre los Estados (es decir, desigualdades en términos de las capacidades estatales instaladas así como las disparidades estructurales y regulatorias de los sistemas y/o complejos de educación) y se experimentan obstáculos originados por la carestía de recursos financieros.

Con todo, el SEM cuenta con programas específicos para las áreas de trabajo y una burocracia relativamente estable en los Estados Parte. Se ha ampliado la participación de los Estados Asociados (los primeros en ser incluidos fueron Chile y Bolivia, ahora también Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador participan del Sector), encamina acciones que congregan a un gran número de jóvenes (como es el caso del Parlamento Juvenil del MERCOSUR) e intenta, de manera activa, dotar de continuidad y sustentabilidad a sus actividades –en particular, aplicando a fuentes de financiamiento por medio de la cooperación internacional, como es el caso de la OEA, el BID y la UE, a la par que ha conseguido instrumentar el Fondo Educativo de carácter permanente⁸⁵.

De manera recurrente, la preocupación en torno al financiamiento sostenible del sector ha estado presente en las entrevistas realizadas. En primer término, es menester señalar que el proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR se financia con el apoyo de la OEA: la forma de conseguir estos recursos fue una estrategia encaminada de manera conjunta entre los Estados del MERCOSUR (y no como un acuerdo regional, dada las particularidades de este sistema de cooperación). En este sentido, es uno de los países el que presenta la propuesta a la OEA y los demás Estados adhieren. Respecto del BID, el SEM postuló al programa de “Bienes Públicos Regionales” para conseguir recursos para el área de educación superior, en particular en lo que compete a las acciones encaminadas para la acreditación de carreras: el proyecto fue pre-aprobado pero no se pudo ejecutar porque el citado programa del BID no permite gastar el financiamiento en viajes y la iniciativa de acreditación de carreras requiere de un presupuesto abultado en este rubro (dado que los pares expertos deben viajar a realizar los procesos de evaluación). Tercero, en lo que compete al financiamiento europeo, el

⁸⁵Se aprueba, finalmente con la decisión del CMC N° 06/11.

SEM ha participado en los proyectos y acciones enfocadas a: por un lado, la educación superior como, por ejemplo, los programas Tuning, la movilidad interregional, etc. (este punto se retoma más adelante; también véase Perrotta, 2008) y, por el otro, a la formación docente⁸⁶. Finalmente, respecto del Fondo Educativo del MERCOSUR, los lentos avances se relacionan a cuestiones operativas: por un lado, lo relativo a la aprobación por la estructura formal de su creación, su reglamento de funcionamiento, la elección del órgano administrador (la Corporación Andina de Fomento, CAF), etc.; por el otro, cuestiones puntuales según cada Estado aportante. El caso de Brasil es ilustrativo: ha manifestado su voluntad de realizar los aportes pertinentes (obligatorios) junto con aportes extraordinarios, sin embargo, el desembolso ha estado frenado por una norma interna que impide que el país coloque dinero en el exterior. En palabras de uno/a de lo/as entrevistado/as:

“Brasil no puede (por regulación nacional) depositar dinero de las arcas públicas en el extranjero: el FEM, administrado por la CAF, por tanto, va en contra de la legislación doméstica brasilera. El país no ha venido colocando los aportes previstos por este inconveniente [...] Ello conllevó a la modificación del reglamento del FEM para poder exonerarlo de los intereses que estipula el artículo 6 del mismo” (Entrevista a funcionario de ANA, Brasil)⁸⁷.

En este sentido, el SEM no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un MERCOSUR social, productivo y ciudadano, que choca con dos situaciones heredadas del auge del MERCOSUR comercial. Por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados; por otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración.

Particularmente para el caso de la integración regional de la educación superior, además del hecho significativo de jerarquización del programa de acreditación a un sistema permanente reconocido como acuerdo internacional; se llevaron adelante varias ediciones del programa de movilidad académica entre carreras acreditadas y se lanzaron (tras largos procesos de negociación) acciones en diferentes planos –básicamente la creación de un núcleo de estudios y acciones para el área de posgrado–.

⁸⁶ Al respecto, González I. afirma que “este último es el avance más importante del Sector porque permitiría la capacitación de los docentes del bloque con los mismos contenidos y con la edición de materiales en común para la totalidad de los mismos” (González I., 2009: 26).

⁸⁷ El reglamento se modifica en el año 2008 (en el marco de la Cumbre de Tucumán) por medio de la decisión del CMC N° 24/08.

Un último elemento a destacar refiere a la visibilidad del SEM: los entrevistados coincidieron en señalar que uno de los elementos que debe profundizar el sector es la comunicabilidad de sus acciones, principalmente por dos motivos: el costo material de la implementación de programas regionales debe contar con legitimidad social ya que, en épocas de austeridad económica y/o crisis, se deben contar con los apoyos para justificar la continuidad de los mismos; segundo, para socializar y potenciar las acciones encaminadas y abonar a la construcción de una ciudadanía regional. Sobre este punto se han realizado esfuerzos para mejorar la distribución de la información (en particular en el caso de las convocatorias a proyectos y/o programas: desde los orientados a las universidades como los concursos de ensayos literarios y el Parlamento Juvenil) y la imagen pública del sector –principalmente, el portal electrónico ha sido relanzado este año, mejorando la disposición y búsqueda de la información (vale destacar que el acceso a la información es el nivel más elemental de participación de la sociedad civil)–.

2.4. Balance

El recorrido realizado en este capítulo, vinculando el contexto internacional y la reforma del Estado en la época neoliberal a la orientación general del proceso de integración regional permitió identificar las rupturas y continuidades en el Sector Educativo del MERCOSUR a lo largo del tiempo y en tensión con los modelos de integración en pugna en el bloque regional. En especial, es menester destacar cómo en el momento inicial del MERCOSUR se logra incorporar la educación (una agenda no comercial, si nos atenemos al lenguaje y las recomendaciones del nuevo regionalismo) en tanto ésta no era contradictoria con los intereses de un acuerdo liviano: por un lado, en ese momento la educación comienza a ser recapitulada como una mercancía y, por el otro, la actividad desarrollada por el SEM no se mostró en conflicto (ni en disputa) con la acción imperante de liberalización comercial (de los bienes). Asimismo, el SEM quedó en una situación de periferia respecto de las reglas decisionales del proceso de integración, lo cual brindó márgenes amplios para la elaboración de los programas al mismo tiempo que la situación de jerarquías diferenciales ilustró la preponderancia de un MERCOSUR comercial como eje prioritario de acción. En este marco, las tres etapas de desarrollo del Sector dejan entrever los cambios y continuidades del MERCOSUR, en general, y de los procesos políticos nacionales, en particular, *vis a vis* las tendencias

dinámicas de un escenario internacional globalizado. Esta periodización, elaborada a partir de un minucioso trabajo de campo, permite comprender el proceso de acumulación de capacidades de gestión y de recursos materiales que derivan en la forma que adquirió el programa regional de integración de la educación superior aquí estudiado –el de acreditación de carreras–, las vinculaciones con las demás instancias regionales y la tensión latente entre un modelo de integración regional de la educación superior solidario frente a otro competitivo.

En suma, sobre esta base analítica-descriptiva se desarrollan, en el capítulo que sigue, los argumentos principales de la tesis de investigación.

Capítulo 3.

El programa regional de acreditación de titulaciones del MERCOSUR (1998-2008) y la tensión entre la integración regional solidaria y la integración regional competitiva

Introducción

La orientación general del proceso de integración regional del MERCOSUR presenta rasgos contradictorios y en pugna entre un modelo de región concebido en términos solidarios –donde la cooperación e integración son consideradas como un instrumento al servicio del desarrollo integral de los países– y un esquema que concibe a la integración como un fin en sí mismo bajo la premisa neoliberal de una apertura irrestricta al comercio mundial internacional –es decir, un tipo de integración regional meramente comercial–. Ambos rasgos se han encontrado presentes en el MERCOSUR, como se expuso, desde su creación como tal con la firma del Tratado de Asunción (1991): las ideas de una integración por medio de la complementariedad industrial y la cooperación en áreas sensibles de los acuerdos argentino-brasileros, enmarcados aún en un tipo de regionalismo autonómico, fueron dejadas de lado a favor de un proceso de integración alineado a orden económico mundial que deificó a las relaciones comerciales internacionales como su eje estructurante.

Los primeros años de este modelo auguraron tiempos de bonanza económica en la perspectiva liberal ya que los flujos comerciales intra y extrazona alcanzaron niveles elevados. Sin embargo, “el modelo” fue dejando los mayores saldos sociales de la historia reciente del Cono Sur: desocupación, pauperización, pobreza, exclusión, marginalidad, mercantilización de todas las relaciones sociales, etc. Tras diez años de implementación de las políticas neoliberales, consecuentemente, el modelo centrado en el mercado mostró sus límites tanto en las dinámicas nacionales como las regionales de los países que componen el MERCOSUR: una a una se fueron sucediendo las crisis hasta llegar a la Argentina a fines del año 2001. En el escenario postcrisis, nuevos gobiernos, apoyados por grandes coaliciones electorales, asumieron el poder e iniciaron una plétora de políticas públicas en franca oposición al régimen neoliberal anterior –

pero atendiendo, al mismo tiempo, los propios condicionamientos heredados de la década anterior: mantener el equilibrio fiscal y dotar de seguridad jurídica al capital—. Las estrategias de desarrollo nacional que comienzan a ser ensayadas por los Estados Partes (y algunos de los Asociados) van a mantener la prioridad dada a la política de integración regional, pero, a diferencia de la integración liviana de los años noventa, ahora la región es la condición de posibilidad para la autonomía de los países y la forma de lograr anclar los cambios nacionales por medio de compromisos regionales.

En el relanzamiento del MERCOSUR hacia uno social, productivo y con participación ciudadana, se han erigido como agendas prioritarias del proceso de integración regional aquellas que se alinean con las nuevas orientaciones de los gobiernos nacionales (los cuales pueden agruparse bajo el común denominador de “gobiernos redistribucionistas”): desarrollo social, migraciones, cooperativismo y economía social, agricultura familiar, género, ciencia y tecnología, integración productiva, participación popular y ciudadana, etc. Estas agendas crearon una nueva institucionalidad para el MERCOSUR pero, como se expuso, no lograron generar modificaciones en las reglas de juego y toma de decisiones del acuerdo —las cuales permanecen concentradas en estructuras orientadas a la liberalización económica comercial—. Esta situación da cuenta de la tensión, en el momento actual, entre un tipo de integración al servicio de los capitales y otra al servicio del desarrollo integral, aun cuando la correlación de fuerzas es favorable *a priori* a los regímenes nacional populares.

La agenda de integración regional de la educación —y de la educación superior, en particular— pertenecería a la segunda fase del MERCOSUR, es decir, al momento actual a favor de una integración que promueva el desarrollo integral, la participación ciudadana y una identidad regional sedimentada sobre las identidades nacionales y culturales. Sin embargo, se indicó que esta agenda es paradigmática en tanto se institucionaliza en el MERCOSUR en el año 1992, a diez meses de creado, y desde entonces ha venido desarrollando su institucionalidad, acumulando experiencia, capacidades de gestión y relaciones de confianza para poder encaminar programas de integración regional en diversos ámbitos. El surgimiento temprano de esta agenda —que podría catalogarse como “agenda no comercial”— expresa la tensión inherente en el MERCOSUR a la que se alude: por un lado, buena parte de la justificación para su incorporación en el proceso de integración regional se basó en la necesidad de contar

con recursos formados que pudieran movilizarse libremente entre los países del bloque y en la importancia de construir una ciudadanía regional que dote de legitimidad al nuevo MERCOSUR; por el otro, el lenguaje eficientista generalizado y la concepción de la educación como una mercancía que estaba calando hondo en cada Estado, imprimieron dinámicas particulares a la forma en que se desarrolló la integración regional de esta agenda en los años iniciales. Los ejemplos que ilustran esta situación son particularmente dos: por un lado, la elaboración de estadísticas comunes y, por el otro, la evaluación de la calidad de la formación recibida en el nivel superior. Estadística y evaluación son las dos funciones que conservaron los Ministerios de Educación como consecuencia de la aplicación de la reforma neoliberal: la descentralización (federalización en casos como Argentina, Brasil y Paraguay), la re-regulación, la necesidad de rendir cuentas a la “sociedad civil” y la atención focalizada a los sectores vulnerables, excluidos y marginados, etc. generaron Ministerios sin escuelas, trastocamientos en la noción de lo público y la desestimación del papel clave para la integración social de la educación. Al mismo tiempo, estas dos funciones revisten una importancia fundamental para conocer las realidades y buscar medidas que se orienten a eliminar la exclusión, el analfabetismo, la vulnerabilidad y para contar con una formación de calidad, entendiéndola en su sentido literal de excelencia (en detrimento de una visión eficientista, mercantil).

Consecuentemente, buena parte de las acciones encaminadas por el Sector Educativo del MERCOSUR—el cual, al mismo tiempo, es un espacio de consenso entre culturas gubernamentales, escolares y académicas bastante heterogéneas— se orientaron, en sus primeros años, al conocimiento de las particularidades nacionales y la elaboración de instrumentos de medición comunes. Como se desprende de los capítulos anteriores, tras el giro del proceso de integración producto de las crisis nacionales y regional, el lanzamiento de nuevos programas (*vis a vis* la profundización de otros) acompañan los tiempos que corren y las tensiones presentes en la orientación general del bloque imprimen particularidades a cada uno de ellos y a la estructura institucional del SEM.

En lo referido particularmente a los programas regionales del MERCOSUR para la educación superior, la tensión entre modelos contradictorios y en pugna se hace patente en el programa más desarrollado: el de acreditación regional de carreras de grado. Las dimensiones en las cuales esta tensión se expresa son las siguientes: primero,

el desarrollo del programa en términos de sus propósitos, alcances y metodología de implementación; segundo, la vinculación entre la institucionalidad del SEM y las reglas de juego decisionales del MERCOSUR; tercero, las tendencias más generales en torno de la internacionalización de la educación superior y la importancia de la acreditación (nacional, regional e internacional) a raíz de ella.

Consecuentemente, este capítulo se organiza en tres secciones. Primeramente, se parte de la presentación y discusión en torno al fenómeno de la internacionalización de la educación superior a nivel mundial y cómo se configura el mercado académico internacional, para hacer, luego, una breve mención de la justificación que se otorga a la acreditación en este escenario y culminar con el estudio sucinto de diferentes experiencias regionales de internacionalización de la educación superior. El objetivo de esta sección inicial consiste en enmarcar el contexto general que constriñe y/o posibilita las acciones del SEM, siendo una de las dimensiones que expresan la tensión entre un modelo de integración regional (de la educación superior) mercantil y otro solidario. En segundo lugar, presento y analizo el programa regional de acreditación de carreras de grado del MERCOSUR –el cual contó con una fase piloto antes de su transformación en el actual sistema– y hago mención a un programa de éste derivado (el de movilidad de estudiantes de las carreras acreditadas), ambos vinculados a los objetivos generales del SEM para la educación superior. En tercer término, se desarrollan los argumentos de la que dan sustento a nuestra tesis a partir de las tres dimensiones señaladas: la génesis y el desarrollo del programa, el rol del SEM en el marco jurídico-institucional del bloque y la incidencia de las tendencias dinámicas de la educación superior en el momento actual, con énfasis en los procesos de internacionalización.

3.1. La conformación de un mercado académico internacional

3.1.1. Modelos de internacionalización en el escenario contemporáneo

Sin relegar la tradicional e histórica dimensión internacional de la universidad y el conocimiento (desde el surgimiento en la Edad Media), la internacionalización es un proceso contemporáneo: ha sido estimulada o favorecida a partir de seis elementos, a saber: 1) un modelo académico común en todo el mundo que surge de la universidad europea medieval, con una o dos excepciones que surgen del modelo de París; 2) un

mercado académico global creciente, tanto para estudiantes como para profesores e investigadores; 3) la utilización del inglés internacionalmente, no sólo para la comunicación de la investigación sino que también para fines de docencia; 4) la educación a distancia y el uso de Internet para la docencia y la investigación; 5) la tendencia de las instituciones académicas en un país a formar asociaciones con instituciones en otros países, la creación de campus fuera del país de origen y la franquicia de programas educativos y títulos; 6) la armonización de las estructuras de los títulos, cursos, créditos y demás mecanismos de evaluación y medición del progreso académico (Altbach y Teichler, 2001: 6).

En consecuencia, la novedad de la dimensión internacional actual, es decir, de la internacionalización, se relaciona con tres procesos en curso: primero, el papel cada vez más importante que asume el conocimiento a nivel global; segundo, un mercado de trabajo para personas cada vez más calificadas; tercero, el aumento de la interconectividad entre los productores y consumidores de conocimiento dado por el auge de la Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC). En palabras de García Guadilla (2010) este contexto es uno caracterizado por el surgimiento de una “nueva geopolítica mundial del conocimiento” dada por el hecho de que el conocimiento ha adquirido un valor económico y, en consecuencia, de la existencia de fuerzas que están enfrentadas en cuanto a las formas de relación entre las instituciones del conocimiento a nivel global.

La internacionalización afecta a todas las dimensiones y actores (directos e indirectos) de la educación superior. Sin embargo, no constituye un proceso homogéneo ni unidireccional; al contrario, existen tendencias enmarcadas en la internacionalización que permiten concebir la existencia de dos paradigmas opuestos: por un lado, el modelo de internacionalización centrado en la cooperación basada en la solidaridad internacional tradicional y, por el otro lado, el modelo competitivo, basado en la búsqueda de ganancia sosteniendo una racionalidad económica (Perrotta, 2009; Altbach y Teichler, 2001; García Guadilla, 2010).

El primer modelo, que denominamos **internacionalización solidaria**, se fundamenta en lo que Naidorf (2005) define como “relaciones académicas internacionales”, consistente en vinculaciones o interacciones internacionales (entre equipos, instituciones, académicos) sedimentadas en el mutuo conocimiento e interés

recíproco, sostenido en la capacidad de la universidad de ser un espacio de reflexión a largo plazo y donde el objetivo principal lo constituye el desarrollo del pensamiento crítico y el potencial para crear proyectos compartidos, implicando una interacción beneficiosa en la forma de crear puentes para el conocimiento y el entendimiento (Naidorf, 2005). Este paradigma se basa en valores a largo plazo como la virtud de la reciprocidad, la confianza mutua, la transparencia, el desarrollo a partir de la cooperación y el trabajo colaborativo, los esfuerzos conjuntos para la reducción de costos, el aprendizaje a partir de la comprensión mutua y demás (Altbach y Teichler, 2001).

En contraposición, el modelo competitivo, llamado **internacionalización fenicia**, se orienta a las ganancias financieras, la publicidad y el marketing. Los riesgos inherentes al mismo son cabalmente señalados por Altbach y Teichler (2001), a saber: la desestimación de la capacidad de igualar oportunidades de la educación superior; la pérdida de relevancia del proceso de aprendizaje (por no producir resultados para el mercado); la expoliación, ya sea financiera o a través de programas de baja calidad, de estudiantes extranjeros; el énfasis sobre los productos fácilmente comercializables (programas dictados en inglés, predominancia de los masters en administración y negocios, cursos de idioma inglés, cursos de informática, etc.); la priorización de la venta de productos del conocimiento para extranjeros por encima de los esfuerzos hacia la internacionalización y el entendimiento comparado; el crecimiento de empresas orientadas al lucro que entregan programas educativos comercializables, muchas veces con poca atención en estándares de calidad (Altbach y Teichler, 2001: 21).

Vale señalar que la diferenciación entre dos modelos de internacionalización se enmarcan en un proceso más amplio, enraizado en el apogeo del neoliberalismo como sostén del modelo de acumulación financiera consolidado en la década de los años noventa y las respuestas alternativas surgidas por actores y movimientos sociales y políticos en pos de una globalización contra hegemónica. Si bien no ahondaremos en este punto, destacamos que el proceso que hemos denominado internacionalización fenicia ha sido impulsado con vigor renovado a partir de la incorporación de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el año 1998. De manera sucinta, esta inclusión, que equipara a la educación y el conocimiento con una mercancía, en detrimento de su especificidad de bien público y derecho humano, promueve un marco

regulatorio más flexible para el comercio de los servicios de la educación y del conocimiento a nivel mundial, que favorece a las grandes multinacionales del conocimiento.

A raíz de lo anterior, han surgido visiones maniqueas en dos direcciones: por un lado, se afirma que la globalización, un proceso estructural y rígido, ha traído consecuencias nefastas para la educación superior, las cuales pueden ser contrarrestadas por la internacionalización, en la medida que se trata de un proceso flexible. En este argumento, la globalización es algo malo, mientras que la internacionalización es el remedio a dicho mal. Por otro lado, también existen visiones que niegan cualquier posibilidad de desarrollo autónomo basado en la reciprocidad y el intercambio solidario de la internacionalización y sólo observan su modalidad económica (que lleva a la comercialización de la educación y privatización del conocimiento público); en consecuencia, todo proceso de internacionalización sería, por definición, no recomendable. Sin embargo, como sucede con diferentes fenómenos del mundo actual, las visiones maquinaas impiden el desarrollo del pensamiento crítico a partir de colocar lentes que no son adecuados para la aprehensión cabal de la realidad. Sobre este punto, Brandenburg y de Wit (2010) afirman que:

“no podemos continuar asumiendo que ciertos tipos de movilidad u otro tipo de actividades internacionales (como los intercambios y el estudio en el exterior) son buenos en sí mismos y que otros tipos (como es el caso de la educación transnacional y el reclutamiento de estudiantes internacionales) son malos. Debemos excavar más profundo, colocar las opciones en el marco de un nuevo conjunto de valores y racionalidades y asegurar que lo que consigamos es realmente importante” (Brandenburg y de Wit, 2010:17).

La coexistencia de visiones divergentes en torno a la internacionalización, en mi entender, se plasma en las diversas opciones que se encaminan para la integración de la educación superior en el marco de un acuerdo regional.

3.1.1. a. Definición de internacionalización

La definición que sirve como base analítica para este trabajo es la de Jane Knight, quien afirma que “la internacionalización en el nivel nacional / sectorial / institucional se define como el proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en el propósito, las funciones y las provisiones de la educación

post-secundaria” (Knight, 2003:2, citado en Knight, 2004). En otras palabras, lo anterior implica:

- Una *visión procesual*: la internacionalización es un fenómeno continuo y en desarrollo;
- Un proceso a *múltiples niveles*: donde a la tradicional visión centrada en la institución (donde se produce la internacionalización efectivamente), se incorpora el nivel extra-institucional (nacional y sectorial) para ampliar el análisis del proceso permite que el análisis se amplíe. El nivel nacional versa sobre los diferentes actores de gobierno y organizaciones no gubernamentales (ONG) que son activas en la internacionalización. En el caso del lado gubernamental, se incluyen departamentos de educación, relaciones exteriores, ciencia y tecnología, cultura, empleo y migración (en cada uno de los cuales existen grados variables de interés por la internacionalización). El nivel sectorial se fundamenta en el hecho de que, mayoritariamente, la internacionalización de la educación superior sólo se encuentra en la agenda de departamentos y organizaciones relacionados con la educación: en estos casos, el sector de la educación es un actor clave. A partir de los tres niveles se pueden aprehender las políticas, los programas, el financiamiento y los marcos regulatorios de la internacionalización;
- La *dimensión* internacional alude a los vínculos entre países y/o naciones, la intercultural refiere a los intercambios entre culturas, mientras que la global apunta a un nivel de generalización mayor (el mundo entero);
- La *integración* de las dimensiones a las *funciones* de la educación superior implica que la dimensión internacional se incorpora con un carácter central y no marginal; en el *propósito* refiere al rol general y los objetivos de la educación superior para un país o una región particular (la misión o el mandato de cada institución); y la *provisión* consiste en el suministro y connota el cambio de la tradicional forma de enseñar, aprender, investigar y realizar servicio en la comunidad local, a la oferta de cursos y programas educativos bajo diferentes modalidades (presencial – virtual) en espacios geográficos diversos (en el país o en el exterior) y con actores nuevos (compañías multinacionales).

Asimismo, esta definición permite incorporar las diferentes motivaciones que guían la internacionalización (y no circunscribir el fenómeno a un solo tipo de internacionalización, ya sea la mercantil como la basada en la profundización de las relaciones académicas internacionales). Se pueden clasificar, en consecuencia, los posibles estímulos en económicos, socioculturales, obtención de prestigio, etc. A su vez, la definición propone comprender y analizar las políticas y los programas de internacionalización en los tres niveles señalados –institucional, nacional, sectorial–. Sobre esta base, consideramos pertinente incorporar dos niveles adicionales (organismos internacionales y organismos regionales) y una categoría más, la de marco regulatorio.

3.1.2. Opciones de política educativa: ¿educación superior como bien público o bien de mercado?

El desafío principal para la educación superior y (para las universidades, en particular) surge de la inclusión del sector como un servicio comercial en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS de acuerdo a su nombre en inglés) de la OMC. Suele equiparse la internacionalización de la educación superior con este proceso exclusivamente; sin embargo y como se ha expuesto, la internacionalización comprende acciones diversas: desde el diálogo intercultural y la nutrición del conocimiento a partir de la colaboración a través de las fronteras hasta la mercantilización de la educación y la privatización del proceso de producción de conocimiento y de sus productos. La situación propulsada por la OMC (y las multinacionales del conocimiento por detrás de ésta) profundiza el paradigma competitivo de internacionalización, que denominamos internacionalización fenicia, promoviendo la comodificación⁸⁸ pero no por ello reduciendo la dimensión internacional sólo a esto.

88 El término *comodificación* permite aludir al concepto de “commodification” (del inglés) el cual no tiene una traducción literal al español, aunque podría utilizarse “manufactura de origen agrícola”. De acuerdo a la palabra en inglés, una “commodity”, siguiendo al Oxford Dictionary, es “un material crudo o un producto primario agrícola que puede ser comprado y vendido, como el cobre o el café” (la traducción es propia). Las “commodities” son los principales productos de exportación de América Latina; por lo tanto, la utilización de comodificación (una pseudo-traducción del original), tiene una intencionalidad particular, referirme a la conversión de la educación en una de los principales productos de exportación e importación en un mercado global que presenta crecientes desigualdades en los términos del intercambio.

A partir de la incorporación de la educación al AGCS y, concomitantemente con fenómenos que sucedían en la práctica (principalmente el surgimiento de nuevos proveedores), se instala una puja entre dos visiones opuestas y con intereses contradictorios (que a su vez nutren los dos paradigmas citados): la defensa y la garantía de la educación como bien público versus la equiparación de la educación a una mercancía sujeta al libre juego de la oferta y la demanda dentro del mercado. Esta situación suscitó un fuerte debate en la comunidad académica, profesores, estudiantes, sindicatos docentes así como en diversos gobiernos (a título ilustrativo, Argentina y Uruguay defienden su tradicional enseñanza pública).

3.1.2. a. La incorporación de la educación en el AGCS

El 23 de septiembre de 1998, a partir de una nota restringida de la Secretaría de la OMC que argumenta que en tanto los Estados Nacionales permiten que actores privados brinden educación a nivel doméstico, la misma puede ser considerada un servicio, por lo tanto, debe sujetarse a las reglas del comercio multilateral de servicios (OMC, 1998). En otras palabras, al permitir la provisión privada de educación al interior de las fronteras nacionales, ésta debe ser reglamentada por la organización que regula el comercio internacional: es decir, por esta misma institución –la OMC–.

Por detrás de esta notificación del organismo internacional se encuentran grandes multinacionales que proveen servicios de educación, ávidas por penetrar en los mercados cautivos, tanto de países desarrollados como de países en vías de desarrollo y con especial énfasis en países de menor grado de desarrollo relativo. Un argumento esgrimido a favor de esta liberalización de las barreras regulatorias (cabe señalar que aquí las fronteras nacionales no son ya los aranceles, sino las legislaciones nacionales que impiden o encapsulan la provisión de educación por parte de instituciones extranjeras) consiste en la “supuesta necesidad” generada a partir de la “elevada demanda” de educación y “escasa oferta” presente en estos Estados con “débiles capacidades” para encararlo de manera autónoma. Es menester aclarar que hacia fines de la década de los años noventa, el capital trasnacional ya se había beneficiado de la liberalización arancelaria y no arancelaria del comercio de bienes en –podemos afirmar– casi todo el mundo, necesitaba, en consecuencia, nuevos nichos para continuar su

proceso de acumulación sin precedente: de aquí el sector “servicios” a la par de la desregulación de los marcos para las inversiones (Hermo, 2006).

Saforcada (2009) define este proceso a partir de una imagen: “alambrando el bien común”: la autora retoma el fenómeno de cercamiento de tierras del siglo XVIII que da inicio al proceso de acumulación capitalista para afirmar que el AGCS está construyendo una malla regulatoria (alambrando) en pos de la privatización del conocimiento y los bienes culturales en el siglo XXI (Saforcada, 2009: 366-370). Un elemento adicional a destacar (de peso simbólico, para nosotros) refiere a que la notificación de la Secretaría de la OMC se produce a pocos días de realizarse la Primera Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES, en adelante) organizada por la UNESCO en París: claramente, la toma de posición por parte del organismo internacional de comercio –a nuestro entender– esgrimió un poder simbólico particular a todo proceso, a la par de cierta prepotencia por parte de los defensores del libre cambio.

Consecuentemente, a pocos días de la notificación de la OMC, se realiza la Primera Conferencia Mundial de Educación Superior en París⁸⁹, cuyos resultados se expresaron en dos documentos: la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción” y el “Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”. Los mismos se realizaron en base a la expresión de los 182 países que participaron de la Conferencia, los cuales ya habían venido trabajando en reuniones regionales durante los dos años previos.

En estos documentos se destacan las siguientes afirmaciones de contundencia:

- la educación es un bien público y, por lo tanto, un derecho no sujeto a regulación comercial;
- la educación superior tiene una pertinencia que se relaciona con su responsabilidad social para con los sectores más vulnerables;

89 La Conferencia Mundial de París fue precedida por cuatro conferencias regionales: Asia, Europa, África y América Latina y el Caribe. La primera de ellas fue realizada en nuestra región, en noviembre de 1996 en La Habana, Cuba, donde se establecieron los lineamientos para la Conferencia de París (Gurga Ferro, 2006:22).

- el Estado tiene un papel importante en su financiamiento; se debe democratizar el acceso a la educación superior, para garantizar la meta de “educación a lo largo de toda la vida”; el conocimiento es clave para el desarrollo económico y la investigación tiene un papel crucial en la contribución a los sistemas de innovación;
- se deben reforzar las funciones de servicio a la sociedad (especialmente para combatir la pobreza).

La comunidad universitaria, intelectuales, gobiernos, actores sociales, internacionalmente, comenzaron así a promover la defensa activa de la educación como bien público, de cara al AGCS.

Al año siguiente (1999) se produce una nueva definición política y operativa por parte de la Secretaría de la OMC: la educación superior es colocada en la lista de los servicios del AGCS, y el inicio formal de las negociaciones se produce en el año 2000. En marzo de 2001 el Consejo de Comercio de Servicios establece los procedimientos de la negociación y en noviembre, con la Declaración de Doha, se reafirman y se fija el calendario. Los primeros en presentar sus peticiones de acceso a mercados nacionales fueron Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda en el año 2002 (Yarzabal, 2006).

Como se mencionó, a raíz de la incorporación de la educación superior en el marco regulatorio multilateral se generó la respuesta crítica por parte de los actores que defienden el carácter público de la educación (Bizzozero, 2006). El actor global más importante ha sido la Internacional de la Educación, que exige la eliminación de la educación superior de las agendas comerciales (Verger, 2006). América Latina y el Caribe, por su parte, participa activamente de la defensa de la educación superior en tanto bien de carácter público; así lo demuestran los encuentros periódicos de carácter regional (así como interregional, en las Cumbres Iberoamericanas) donde investigadores y representantes de las casas de estudio, particularmente públicas, se reúnen para trabajar y coordinar acciones conjuntas.

En el caso de América del Sur la defensa de la educación pública se enmarcó en un proceso más general, hemisférico, durante las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En el “no al ALCA”, la herencia latinoamericana

de educación pública operó como núcleo aglutinador de los argumentos y las acciones de oposición a la inclusión de la educación (en todos sus niveles) por parte de los actores universitarios, sindicales y de gobierno. En el marco de un movimiento social transnacional se realizaron diversas conferencias y documentos de posición (sobre este tema, véase en particular Feldfeber y Saforcada, 2005). Finalmente, las negociaciones por un ALCA no prosperaron y el rechazo a la creación de una zona de libre comercio en toda América (con alcance amplio y sin atender las asimetrías entre los países) se produjo en la Cumbre de Presidentes realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005 (en el marco de los vientos de cambio en Sudamérica con el establecimiento de un modelo de integración alternativo, inclusivo y viable para la región).

3.1.2. b. Las particularidades del AGCS y la educación superior como servicio

El AGCS consiste en un conjunto de regulaciones tendientes a eliminar las barreras al comercio de servicios, se basa en los principios de Trato de Nación Más Favorecida y Trato Nacional. Comprende cuatro modos de la provisión de servicios, a saber: a) *Provisión transfronteriza*: este modo incluye la educación a distancia (e-learning) y la franquicia de cursos y títulos. No requiere necesariamente el movimiento físico del consumidor o del proveedor; b) *Consumo en el extranjero*: el consumidor se mueve al país del proveedor. Este modo incluye la movilidad estudiantil tradicional; c) *Presencia comercial*: el proveedor del servicio establece filiales en otro país incluyendo *branch campuses* y *joint ventures* con instituciones locales; d) *Presencia de personas*: este modo incluye personas (profesores e investigadores) que temporalmente viajan a otro país para proveer servicios educativos (Altbach y Knight, 2007; Verger, 2006). El siguiente cuadro provee un panorama somero de los modos de provisión y las particularidades para el sector.

Cuadro 3.1.

Los cuatro modos del AGCS y las implicancias para la educación superior

Modo de provisión	Explicación	Ejemplos	Tamaño / Potencial del mercado
1. Provisión transfronteriza	La provisión del servicio donde es el servicio el que cruza la frontera (excluye el movimiento físico del consumidor).	<ul style="list-style-type: none"> ⤴ Educación a distancia ⤴ E-learning ⤴ Universidades virtuales 	Al presente es un mercado reducido. Cuenta con un gran potencial a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y, en especial, de Internet. Sin embargo, se presenta como difícil el monitoreo de la calidad.
2. Consumo en el extranjero	La provisión del servicio donde el consumidor se mueve al país del proveedor.	<ul style="list-style-type: none"> ⤴ Estudiantes que van a estudiar a otro país 	Representa en la actualidad la parte más grande del mercado global de servicios educativos y se encuentra en crecimiento.
3. Presencia comercial	La provisión del servicio por la cual el proveedor establece, o tiene presencia, facilidades comerciales en otro país para poder prestar el servicio.	<ul style="list-style-type: none"> ⤴ Ramas locales (filiales) o campus satélite ⤴ Twinning partnerships ⤴ Franquicias o arreglos con instituciones locales 	Existe un interés aumentado y un fuerte potencial para su crecimiento futuro. Es el más controvertido porque coloca reglamentaciones internacionales sobre la inversión externa.
4. Presencia de personas	La provisión del servicio donde la gente viaja de un país a otro de manera temporal para proveer el servicio.	<ul style="list-style-type: none"> ⤴ Profesores e investigadores que trabajan en el exterior 	Mercado potencialmente fuerte dado el énfasis que se coloca sobre la movilidad de profesionales.

Fuente: Knight, 2006:30.

Las obligaciones del AGCS son de dos tipos: por un lado, un conjunto del articulado versa sobre cuestiones generales para todos los países firmantes (*top-down-rules*), indistintamente si han realizado compromisos específicos para cada sector y que revisten, por tanto, un carácter obligatorio; por el otro, las decisiones encaminadas por cada país en la confección de sus listas: en éstas indican qué sectores y en qué medida los liberalizarán (*bottom-up-rules*), en este sentido, constituyen obligaciones

condicionales⁹⁰. El procedimiento, en este caso, es por “listas positivas”: cada país especifica que sectores se incorporan en el cronograma de compromisos (a diferencia de lo que ocurre con otros acuerdos donde todos los sectores se incluyen de manera automática y el país sólo especifica qué sector se excluye –esto se denomina, enfoque de “lista negativa”–).

La liberalización de los servicios, como anticipamos, consiste en la remoción de las barreras nacionales, entendidas en este caso como las regulaciones que impiden el libre comercio. Para el AGCS en general las barreras comunes, particularmente para los modos 1 y 3, son: falta de transparencia en la política regulatoria del gobierno y en los marcos de financiamiento, administración débil de las leyes y regulaciones domésticas, subsidios ocultos, prueba de necesidades económicas, tratamiento discriminatorio por medio de instrumentos impositivos y demoras en la aprobación de garantías (o negarse a dar explicación o información cuando no se garantiza la aprobación). En el caso específico de la educación superior, las barreras más comunes son las que siguen:

90 Entre las reglas obligatorias y generales (*top-down-rules*) se encuentran las cuatro obligaciones del AGCS, a saber: Trato de la Nación Más Favorecida, Transparencia, Resolución de Disputas y Monopolio, que se aplican a los 12 sectores del AGCS. Entre las reglas condicionales y específicas (*bottom-up-rules*) se encuentran las decisiones nacionales sobre el acceso a mercado y el Trato Nacional, que se aplican a las listas elaboradas por cada país. El Trato de la Nación Más Favorecida significa para el AGCS que se requiere de un tratamiento igual y consistente para todas las contrapartes comerciales. Bajo el AGCS si un país permite la competencia extranjera en un sector, debe otorgarle similares oportunidades a todos los demás miembros de la OMC. Lo mismo se aplica a la exclusión de trato mutuo. En este sentido, la OMC promueve que todas las naciones sean la nación más favorecida. El Trato Nacional implica un tratamiento igualitario entre los proveedores extranjeros y los domésticos; es decir, una vez que el proveedor externo ha sido habilitado para proveer el servicio en un determinado país, no debería haber diferencias de trato entre éste y el proveedor local. Ambos tratos versan sobre el principio de la OMC de “no discriminación”. El principio de Transparencia alude a que cada miembro de la OMC publique todas las medidas (leyes, regulaciones, prácticas) que afectan a todos los servicios, informe a la OMC de los cambios y responda cualquier petición de información por parte de los demás miembros. El Acceso a Mercado significa el grado de apertura garantizado para los proveedores externos en los sectores puntuales.

Cuadro 3.2.

Barreras al comercio de servicios de educación superior

Modo	Barrera regulatoria
1. Provisión transfronteriza	<ul style="list-style-type: none"> • restricción sobre: importación de material educativo; transmisión electrónica de material para los cursos; • no reconocimiento de los títulos obtenidos por medio del modo a distancia
2. Consumo en el extranjero	<ul style="list-style-type: none"> • restricción sobre: el viaje al extranjero en base a una disciplina o área de estudio; exportación de moneda e intercambio; ciertas disciplinas/áreas/programas que van en contra de los intereses nacionales; • colocación de cuotas en el número de estudiantes que viajarán a un país o a una institución • prescripción de un mínimo de estándares o requisitos
3. Presencia comercial	<ul style="list-style-type: none"> • insistencia sobre: socio local; que el proveedor esté acreditado en el país de origen; que el socio o el colaborador provenga de un medio académico formal; participación académica igualitaria por parte de los socios locales y extranjeros; • desaprobación de operaciones de franquicia • restricción sobre ciertas disciplinas/áreas/programas que van en contra de los intereses nacionales; • limitaciones a la inversión externa directa por parte de los proveedores educativos; • dificultades para la aprobación de <i>joint-ventures</i>.
4. Presencia de personas	<ul style="list-style-type: none"> • visados y restricciones de entrada; requerimientos de nacionalidad o residencia • cuotas para países y disciplinas • restricción para la repatriación de las ganancias

Fuente: elaboración propia en base a Knight (2006: 33-34).

Las anteriores son las medidas de política pública que el AGCS intenta liberalizar de manera progresiva, es decir: eliminar cada vez más barreras y ampliar el número de sectores sujetos al libre cambio. En la actualidad, diversos países han presentado sus listas correspondientes, donde indican las preferencias de liberalización y, en especial, las provisiones sobre el comercio de servicios han avanzado con mayor

rapidez (más que en el marco multilateral) por medio de los diversos tratados de libre comercio (TLC) acordados entre países. La mayoría de los TLC firmados a partir del año 2001 ya incluyen en su articulado provisiones sobre el tema (a título ilustrativo podemos señalar los TLC encaminados por los Estados Unidos con Chile, con países centroamericanos y, en especial, con países africanos).

Como mencionamos, la discusión de la comunidad académica sobre las implicancias del AGCS para la educación superior (y en especial para las universidades) ha sido fecunda, nutrida con los aportes de expertos de todas las latitudes. Todos coinciden en señalar que la iniciativa de la OMC amenaza a los ideales tradicionales de la universidad, las culturas propias de las instituciones y de las naciones, así como el control nacional e institucional de la educación.

En términos de Altbach (2001), las normas, los valores, el lenguaje, las innovaciones científicas y los productos del conocimiento de los países del centro desplazan otras ideas y prácticas. Esto es posible en tanto la consecuencia de la desregulación propuesta por el AGCS consiste en profundizar la brecha de desigualdad enraizadas en una globalización hegemónica. Así, los países industrializados o desarrollados no sólo acogen a las universidades más prestigiosas y las mejores instalaciones e infraestructura para la investigación, sino que también son sede de corporaciones multinacionales poderosas en el sistema de conocimiento global (en particular en los campos de la biotecnología, las tecnologías de la información y comunicación, la industria farmacéutica, etc.). Esta situación aumenta, por tanto, la brecha centro – periferia (Altbach, 2001), constituyendo nueva geopolítica del conocimiento a nivel global (García Guadilla, 2010).

La comercialización de la educación superior introduce los valores del mercado en la vida académica y la necesidad de perseguir individualmente la adquisición del mismo. A nivel multilateral, el AGCS establece que las regulaciones se sujeten a complejos acuerdos bajo la meta única y final del acceso al mercado. La situación es ilustrada cabalmente por Altbach (2001):

Los productos de la educación en todos sus tipos serían libremente exportados de un país a otro. La regulación sobre patentes, copyright y licencias, que ya forman parte de tratados internacionales, se reforzarían. Sería difícil regular el comercio a través de las fronteras en las instituciones académicas, programas, títulos y productos. Aquellos que desean involucrarse [en dicho movimiento] de importación y exportación tendrán el recurso de recurrir a tribunales

internacionales y emprender acciones legales. En la actualidad, la jurisdicción sobre la educación superior se encuentra enteramente en manos de las autoridades nacionales. [Sin embargo, surgen] [...] interrogantes sobre el futuro de la idea de educación superior y el futuro de la academia en los países en desarrollo y pequeños [...] tales como ¿mantendrán los países y las universidades la independencia académica en un mundo donde el control legal y práctico sobre la importación y exportación es mínimo? ¿Cómo se llevará adelante la acreditación y el control de la calidad? [...] (Altbach, 2001). Traducción propia en base al original en inglés.

El panorama es claro: la pérdida de control de las universidades sobre las actividades de docencia, de investigación y de servicio para que quede en manos de los acuerdos internacionales y las regulaciones burocráticas de los organismos internacionales. Este efecto se torna más preocupante en los países en desarrollo: asaltadas por los proveedores externos y la racionalidad económica, las instituciones de educación superior tradicionales (públicas o privadas) se encontrarán en un escenario de competencia donde podrán dejar de estar orientadas al desarrollo nacional en tanto los nuevos proveedores se interesan en los segmentos del mercado que más ganancia dejan. Desde el punto de vista del control gubernamental, en un nuevo marco de establecimiento de regulaciones para el sector en foros multilaterales (la OMC en especial), a la complejidad de la negociación (dada por su especificidad) se suma un diferencial, respecto de los países desarrollados (y las corporaciones por detrás de éstos), en lo que compete a las capacidades estatales (negociadores altamente calificados y recursos para estar permanentemente en Ginebra). Esta brecha de conocimiento y de capacidades (materiales, de presión, etc.) puede derivar en la adopción de compromisos con posibles consecuencias nefastas para el sector de la educación superior.

La comercialización sin fronteras precisa de mecanismos de control (a mi entender, eminentemente gubernamentales) en pos de mantener los estándares académicos en los sistemas nacionales de educación superior, en especial para distinguir las instituciones de excelencia de las que sólo son fábricas de títulos.

En síntesis, las consecuencias del AGCS se resumen cuestiones que atañen a la(s) cultura(s) de las instituciones y de los países, así como a la imposibilidad de control institucional y gubernamental de los fenómenos en curso. Recapitulando, destacamos tres elementos: el aumento de la desigualdad entre los productores y los consumidores de conocimiento con la consecuente imposición de las ideas provenientes

de los países dominantes, la pérdida de control sobre las funciones esenciales de la universidad y la sujeción a mecanismos de control y acreditación pre-formateados y sin referencia a las particularidades locales-nacionales. Todos ellos conducen a una mayor comercialización y privatización de la educación y del conocimiento, respectivamente.

La visión de la OMC en torno al nuevo regionalismo, sumada a la incorporación de la educación superior en la agenda de servicios que se comercializan a nivel multilateral y, en especial, en el marco de acuerdos de libre comercio (regionalismo “TLC”) abonó al surgimiento de provisiones especiales para la educación superior en el marco de estos TLC. En particular, este tipo de reglamentaciones apuntan a la acreditación internacional de las titulaciones.

3.1.2.c. La “necesidad” de acreditar a partir de la conformación del mercado educativo internacional, regional, nacional

La acreditación comienza a ser incorporada en el abanico de políticas de reforma de la educación superior en tiempos recientes, de manera coincidente con el surgimiento del proceso de reforma neoliberal. Se enmarca, por lo tanto, en un escenario de crisis de las instituciones modernas y del rol del Estado como “proveedor” de distintos derechos sociales, los cuales pasan a ser llamados “servicios públicos” como resultado de una operación de trastocamiento de los sentidos de “lo público” (sobre este tema, véase Minteguiaga, 2009).

Para la Real Academia Española, acreditar significa “dar seguridad de que alguien o algo es lo que representa o parece; dar testimonio en documento fehaciente de que alguien lleva facultades para desempeñar comisión o encargo diplomático, comercial, etc.”. Así, la acreditación surge a partir de una sospecha: es decir, de la falta de certezas de que algo puede no ser lo que parece y, frente a esa desconfianza, una autoridad debe expresarse para demostrar lo contrario y avalar mediante un dictamen que, efectivamente, es lo que parece ser. En el mundo universitario, la acreditación se ha impuesto como política pública e institucional desde fines de los años ochenta pero resulta extraño asumir que una universidad “no es” lo que “parece ser”: entonces, ¿cómo y dónde surge el fenómeno de acreditar a las instituciones de educación superior

y qué implicancias conlleva? Siguiendo a Ginés Mora 2005, la definición de acreditación ha sido establecida en el mundo de la industria:

Un proceso por el cual una agencia acreditadora “*acredita*” que otra agencia certificadora cumple con los requisitos necesarios de calidad en los procedimientos para otorgar certificaciones de calidad. [...] [Trasladando ello al mundo de la educación superior] la palabra acreditación puede tomarse en un sentido semejante si consideramos a las universidades como agencias otorgadoras de certificados académicos a los individuos [...] [mientras estos cumplan] los requisitos mínimos de calidad (Ginés Mora, 2005:27) (El énfasis corresponde al original).

Consecuentemente, la acreditación en el campo de la educación, en general, y de la educación superior, en particular, se relaciona a la necesidad (cuasi imperativo) de dar cuenta de la calidad de esas instituciones. Se adapta, por lo tanto, al concepto de calidad con las exigencias del mundo económico y sus nuevos códigos morales (libertad individual, éxito individual, libre elección, lucro, *emprendedorismo* empresarial, desempeño, resultados, eficiencia, competitividad, productividad, rendimiento) y se elaboran índices a partir de ellos: la calidad es cuantificable y susceptible de ser medida (Dias Sobrinho, 2007: 320). En esta operación de asociar acreditación con calidad implica, a su vez, asociar calidad con evaluación porque la acreditación se produce por medio de una serie de mecanismos que son, ante todo, mecanismos de evaluación. Esta práctica se deriva de dos procesos que corren en paralelo al mismo tiempo: por un lado, lo que fue denominado como “la crisis de la universidad” y, por el otro, el surgimiento de un mercado académico y la consecuente proliferación de instituciones privadas orientadas al lucro en detrimento de la “calidad”.

Respecto del primer punto, podemos sintetizar la situación de crisis en la confluencia de las tres crisis que señala Sousa Santos: primero, la crisis de hegemonía como consecuencia de la contradicción entre las funciones tradicionales de la universidad y las funciones que durante el transcurso del Siglo XX le fueron atribuidas —es decir, entre las funciones de producción de la alta cultura, el pensamiento crítico y los conocimientos ejemplares para formar a las elites y las de producir los patrones culturales, medios y conocimientos instrumentales en vistas a formar la mano de obra calificada que requería el sistema capitalista—; segundo, la crisis de legitimidad dada por dejar de ser una institución consensual a partir de la contradicción entre la jerarquización de los saberes especializados y las exigencias sociales y políticas de democratización de la universidad (en tanto reivindicación para los hijos de las clases

populares); tercero, la crisis institucional, dada por la contradicción entre la reivindicación de la autonomía para delimitar sus valores y objetivos y las presiones a favor de la eficiencia y productividad (Sousa Santos, 2005: 15-16).

En lo que versa al segundo proceso, la tendencia se profundiza con el surgimiento de una internacionalización enmarcada en un paradigma competitivo, donde se introduce la necesidad de flexibilizar y liberalizar las barreras de acceso al mercado “cautivo” de la educación superior (en el marco de la incorporación de parámetros de libre mercado, ya sea por la regulación establecida en el AGCS o por medio de decisiones individuales de cada gobierno). Ante la presencia de múltiples proveedores (públicos – privados – tradicionales – orientados al lucro – etc.) que ofrecen servicios educativos a través de diversas modalidades (centradas en la virtual), se torna imperioso contar con mecanismos de control de los servicios ofrecidos.

3.1.2. d. Los “fines” de la acreditación esconden la discusión de fondo en torno a la “finalidad” (misión) de la universidad

Siguiendo a Lemaitre (2008), existen tres propósitos o fines para el aseguramiento de la calidad que no son excluyentes entre sí ni implican un esquema evolutivo, pese al incremento aparente en lo que compete a los fines.

Primero, el “control de la calidad, expresado en los procesos de licenciamiento o autorización de funcionamiento”. El objetivo consiste en asegurar niveles mínimos de calidad, una tarea –tradicionalmente– a cargo del Estado y que se ha reforzado a partir de la existencia de un número creciente de instituciones y de la diversificación de las mismas. Asegurar la calidad, en este punto, implica otorgar una licencia de funcionamiento. Este propósito, por tanto, se relaciona con el escenario marcado por el surgimiento de un sinnúmero de instituciones que brindan titulaciones de dudosa calidad y requieren ser reguladas.

Segundo, la “garantía de la calidad, expresado en procesos de acreditación de carreras o instituciones” sirve a los fines de proveer de información a los actores interesados en torno a las ofertas educativas existentes, a la par de rendir cuentas de manera pública de los recursos recibidos (sean éstos estatales o privados). Aquí, “los

sistemas de acreditación evalúan la institución, programa o carrera con relación a sus propios procesos y a un conjunto de estándares, y como consecuencia, dan garantía pública de su calidad, entendida ésta como la capacidad para cumplir tanto con los requerimientos internos (propósitos) como externos (estándares)” (Lemaitre, 2008:5). Sobre este tema ha surgido una tendencia hacia la cuantificación en la generación de rankings a nivel global, motorizados por la competencia de las instituciones de educación superior para atraer estudiantes, investigadores y docentes en el mercado internacional de la educación y el conocimiento.

Tercero, el “mejoramiento, expresado en procesos de auditoría académica”. En este caso, la acreditación de la calidad entendida como mejoramiento de las acciones de las instituciones de educación superior pretende dar cuenta de que las instituciones son responsables de su calidad y para ello deben desarrollar procedimientos de autorregulación y mejora continua. Para Lemaitre, esta es la esencia del proceso de auditoría académica, entendida como “la evaluación [... de] los propósitos institucionales y [... de] la forma en que la institución vela por su logro oportuno, y es capaz de hacer los ajustes necesarios cuando detecta debilidades o áreas deficitarias” (Lemaitre, 2008:5). Este último propósito de la evaluación de la calidad, como autoevaluación institucional, es un claro ejemplo de la tendencia más amplia de la complejización de las actividades de gestión de las instituciones de educación superior y de la diversificación organizacional.

Pues bien, la distinción que realiza la autora entre acreditación para el otorgamiento de licencia o autorización de funcionamiento, acreditación para la *accountability* y transparencia, y acreditación para la responsabilidad sobre los resultados de las acciones de las instituciones, a simple vista, no genera mayores confusiones. Sin embargo, en lo expresado por Lemaitre se cuela la retórica técnica que impulsó los procesos de reforma de la educación superior en la década de los años noventa que colocó al Estado en un lugar de desconfianza respecto de su rol de coordinador de un sistema de educación superior además de cuestionar su capacidad para proveer este bien. Claramente, en base a la argumentación de Lemaitre, se pueden analizar las implicancias de sus afirmaciones, más aún si son llevadas a extremos. Sobre el primer propósito de la acreditación se reconoce que actores no estatales puedan encaminar los procesos de evaluación; en este sentido, las interrogantes que surgen implican cuestionar ¿cuáles son esas otras agencias –no Estatales– capaces de otorgar

certificados de funcionamiento?, ¿quiénes las componen?, ¿sobre qué criterios van a evaluar esa calidad? La contracara de esta visión negativa del Estado, como se expresa en el propósito dos, reside en la exaltación de la sociedad civil como garante de la calidad en tanto la posibilidad de acceder a información, con la consecuente elaboración de rankings, permite distinguir esas instituciones “de calidad” y establecer, en última instancia, sistema de premios y castigos en función de las posiciones que se ocupan en el ranking. Esto último se encuentra implícito en lo que Lemaitre considera como el tercer propósito: dejar a las instituciones como responsables de sus resultados, lo cual abona en detrimento de la idea de un sistema de educación superior coordinado y quitando, inclusive, posibilidad de acción al Estado evaluador.

En consecuencia, el llevar al extremo los argumentos permite comprender en qué medida este sistema de acreditación en tanto evaluación se coloca en el lugar de lo técnico y no admite espacio a “lo político”, particularmente en lo que compete a la identificación del rol que le compete a la universidad en el marco de un proyecto de integración social y de desarrollo. Una discusión en torno a la calidad en términos puramente técnico-expertos neutraliza la posibilidad de identificar los modelos de sociedad que se juegan y tensan al definir políticas para la universidad y la educación superior.

Sobre este punto, José Dias Sobrinho (2007) realiza un aporte interesante a partir de la distinción entre evaluación y control, que permite contraponer la idea de finalidad con la de los fines de la acreditación de la calidad. De manera sucinta, afirma que los actuales procedimientos de evaluación y acreditación de la educación superior adolecen de la interrogación y reflexión respecto de los sentidos y valores (científicos, éticos, sociales, etc.) de las ideas, misiones, visiones, proyectos, procesos, impactos y relaciones que se despliegan en las instituciones. Consecuentemente, al no preguntar respecto de los valores –producción de sentidos, con vistas a la superación y mejora– esos procedimientos y sistemas de evaluación son, más bien, procesos de control: una práctica de verificación y comparación con la meta de generar grados de conformidad entre lo realizado y un modelo ideal prefijado con anterioridad y exógenamente a las instituciones. Mientras que la evaluación toma en cuenta el principio de la globalidad junto a los procesos, contextos, modalidades de realización e indagación respecto de los sentidos, el control fragmenta los objetos (el curso, los estudiantes, los docentes, las instituciones, el sistema) suponiendo que puede verificar de manera objetiva y precisa la

calidad. De esta forma, la evaluación es un proceso dinámico y proyectado al futuro y el control es estático y conservador. La evaluación trabaja con múltiples referencias (extiende la red de relaciones entre personas, dimensiones y aspectos de una misma realidad), lo que la dota de un carácter de proceso inacabado, dinámico y abierto a nuevos sentidos y cuestiones. Por su parte, el control clausura o cierra el proceso en tanto consiste en una explicación posterior sobre la base de un estándar anterior. Finalmente:

El control tiende a mirar individuos y aspectos parcelarios y acabados: el docente, el investigador, su tiempo de dedicación en clase, número de publicaciones [...] La evaluación pone en cuestión los sentidos de las estructuras y funciones: por ejemplo, los sentidos de la formación y de sus medios, como los casos de la docencia y de la investigación, desde el punto de vista de relevancia humana, científica y social, o sea, del valor para la emancipación de las personas, el desarrollo de la ciencia y la pertinencia en relación a la sociedad (Dias Sobrinho, 2007: 323).

El control en sí mismo no es per se un elemento negativo, sino que constituye una herramienta que debe sumarse a la evaluación ya que ésta precisa de índices formales, datos, estadísticas, etc. que acompañen la reflexión y producción de sentidos: son para Dias Sobrinho dos procesos “complementarios, interdependientes e imbricados en un mismo fenómeno” (2007: 324). En América Latina, ha predominado el “paradigma del control aislado y auto-suficiente” en los procesos de evaluación.

La vinculación con los proyectos de integración social y los modelos de universidad que se ponen en juego en el marco de estas actividades ha sido un tema que no profundicé en la investigación empírica y queda para ulteriores investigaciones.

3.1.2. e. La complejización de los marcos regulatorios nacionales a partir de los procesos de acreditación internacional: la estandarización global como imposición de la desigualdad Norte – Sur

La necesidad de contar con mecanismos de control implica desafíos para las legislaciones y los sistemas nacionales de evaluación y acreditación, dados por la progresiva convergencia de los sistemas nacionales de educación superior. Sobre este punto, Jesús Sebastián (2008) afirma que:

La comparabilidad y compatibilidad de los sistemas nacionales supone el establecimiento de procesos, criterios y métodos mutuamente aceptados de acreditación, la instauración de la confianza como principio y la cooperación como cultura, la homogenización de los estándares de evaluación de la calidad para permitir comparaciones, la remoción de los obstáculos a la movilidad de estudiantes, profesores y egresados, y el reconocimiento transfronterizo, mejorando la transparencia de los sistemas educativos. (Sebastián, 2008:3).

Concordamos con Sebastián en la necesidad de contar con procedimientos más o menos estandarizados para la acreditación, surgidos de acciones de cooperación basadas en la confianza, pero no estamos de acuerdo en la necesidad de que los mismos sean homogéneos a nivel mundial ni mucho menos que los mismos no incorporen la dimensión de los sentidos y los valores de la educación superior. La homogeneización implicaría la importación descontextualizada de parámetros elaborados en los centros de poder, derivando en el aumento de la brecha de la desigualdad entre los países industrializados y los de menor desarrollo relativo (aumento de la brecha Norte – Sur). La cuantificación excesiva, como afirmé *ut supra*, deja de lado la misión de las instituciones universitarias como parte de una sociedad global, regional, nacional y local.

Concentrándome específicamente en la cuestión de la homogenización, Altbach (2002) sostiene que “realizar un seguimiento de los programas y de las titulaciones, [...] y mantener [...] estándares de calidad sobre una base global resulta difícil [...] más aún si los que buscan entrar al mercado global se orientan a la búsqueda de beneficios y no a la misión educativa” (Altbach, 2002:2). Esto implica que los criterios de medición se basen en elementos de corte empresarial y prioricen evaluaciones cuantitativas de factores que no dan cuenta de las funciones de la educación superior ni de la diversidad de culturas nacionales y regionales. Más aún, siguiendo al autor, para analizar las implicancias de la homogenización global de estándares de calidad, se puede realizar un parangón entre la importación de sistemas de acreditación (dominantes) y la adopción de un tipo de cambio fijo: las consecuencias redundan en la falta de autonomía en materia de la política sectorial de la educación superior (para marcar el rumbo de la internacionalización) así como en una descontextualización de la fórmula original en el espacio de aplicación. A título ilustrativo, el sistema de acreditación de los Estados Unidos presiona a instituciones extranjeras para que se adecuen a sus patrones curriculares y académicos, así como a cumplir sus estándares de calidad. Si bien esto puede entenderse como el reforzamiento externo del control de la calidad, en realidad,

deriva en la constricción de la innovación y coloca estándares extranjeros sobre las universidades. Para Altbach (2006):

En cierta medida, esto es similar a la dolarización adoptada por unos pocos países para reforzar su disciplina fiscal –Argentina, por ejemplo, ató su moneda al dólar por unos años–. Esta política redujo la inflación y ayudó a la estabilización de la economía por un tiempo, pero la estrategia falló porque la disciplina adoptada era externa y no tomó en consideración las particularidades de la economía argentina. [...] *La acreditación externa tiene el mismo resultado: la auto-imposición de una disciplina externa y sin relación con las condiciones locales acarrea efectos potencialmente peligrosos.* (Altbach, 2006: 53) Traducción propia en base al original en inglés, el destacado nos pertenece.

La evaluación de la calidad (que supone una definición – eminentemente política– sobre qué consiste dicha calidad) debe responder a, y estar en consonancia con, la realidad sociocultural del país; no quiero decir con esto que deben existir tantos procedimientos de evaluación como países en el mundo (claramente, ello redundaría a una complejidad normativa sin precedentes) sino que cierta estandarización (entendida como armonización) de los parámetros de calidad debe producirse sobre una base regional, es decir: ser definidos de manera autónoma por la región particular y atendiendo a las especificidades nacionales al interior de dicho espacio regional.

En tanto criterio “político” –de definición política– la generación de procedimientos y criterios de evaluación de la calidad regional nos retrotrae a la cuestión sobre los modelos de integración regional que se ponen en juego (de manera complementaria, convergente o en franca oposición) en el momento actual. En términos esquemáticos, el modelo de integración “TLC” supone la homogenización global de los estándares de calidad, en estrecha vinculación con las provisiones del AGCS para la educación superior dentro de un mercado global de servicios educativos. Desde otro punto de vista, el modelo de integración regional “inclusivo” parte de la defensa de la educación como bien público y de la autonomía nacional y regional de la definición de los criterios de calidad, a partir del respeto de la diversidad y afirmado sobre la eliminación de las asimetrías, sobre la base de un principio compartido de solidaridad.

3.1.3. Experiencias regionales de educación superior en el marco de la internacionalización de la universidad y el conocimiento

La importancia de la universidad en los procesos de regionalización actuales, en un contexto de globalización, se debe a que es un “espacio natural de producción y reproducción del saber” (Krotsch, 1997: 2). En tanto el saber ocupa un lugar imperante en la sociedad, y nos encontramos atravesados por cambios profundos que modifican las nociones de tiempo y de espacio (Harvey, 1998), es menester reconocer que las instituciones y los actores de la educación superior están implicados, asimismo, en estos cambios. La integración entre las universidades es un fenómeno novedoso en tanto se coloca en cuestión sus identidades, a causa de la coerción que ejerce la regionalización y la globalización (Krotsch, 1997: 11); si bien, en los momentos de creación de las primeras universidades en América del Sur, su parte hispana, los contactos fueron frecuentes en tanto se compartía una raíz común, heredada de la influencia colonial española, sus órdenes religiosas y la organización de los virreinos. Un caso que señalo en este sentido versa en torno a la presencia de argentinos en el proceso de conformación de la universidad en Uruguay y de orientales en las casas de estudio de nuestro país: la siguiente cita de Arturo Ardao es ilustrativa de esta simbiosis

"Muy precaria nuestra instrucción pública durante todo ese período, era principalmente a los claustros transplatenses que se dirigían nuestros jóvenes con ambiciones de cultura. Al San Carlos de Buenos Aires a cursar el bachillerato y de allí a Córdoba -cuando no a la lejana Charcas- hasta la época de la Independencia; a la Universidad rivadaviana de Buenos Aires más tarde. Siendo nuestro país originariamente una provincia más en el Virreinato del Río de la Plata, se entendía acudir así a centros educacionales que de ningún modo eran extranjeros o extraños" Arturo Ardao (Marcha, 20-V-1949)

Resulta interesante el concepto de “claustros transplatenses”, el cual apela a una forma de integración regional particular sobre una base de identidades compartidas, menos nacionales y más en la Patria Grande. Sin embargo, en la misma medida en que, a partir de la independencia, nuestros Estados Nación se cerraron sobre sus fronteras; las instituciones universitarias de cada nuevo territorio acompañaron la constante necesidad de construir la identidad nacional y el desarrollo autónomo. Precisamente por ello es que considero que la apreciación de Pedro Krotsch en torno a la novedad del proceso actual de integración regional de las universidades de cara a las coerciones de escenarios globalizantes y a la redefinición de sus identidades, misiones, etc.

En virtud de ello, la integración y la cooperación entre las instituciones de educación superior, y las universitarias en particular, en la actualidad, debe comprenderse a la luz de los procesos de globalización y regionalización. Por lo tanto, retomamos con Krotsch la distinción entre las formas tradicionales y las tendencias actuales de la cooperación interuniversitaria: las primeras constituían acciones relativamente electivas (impulsadas, en este sentido, por la voluntad cooperativa e integracionista de las universidades); sin embargo, las segundas son de un nuevo tipo ya que exigen la creación de sinergias sobre la base de la complementariedad y la interdependencia. La exigencia está dada, de acuerdo al autor, por las coerciones externas del nuevo escenario. Así, afirma, “la regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países. Las universidades ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones. Existen determinaciones estructurales que los obligan a ello” (Krotsch, 1997: 21).

Profundizando respecto de las nuevas formas de cooperación actuales, destaca la existencia de procesos diferentes, como es el caso de la AUGM. Al respecto, Krotsch se separa de lo señalado por Didriksson (1996), quien constata que la integración se da mediante la cooperación solidaria y desde abajo, al incorporar al debate que “la nota distintiva de la integración es que, a diferencia de la mera cooperación electiva, la integración es también producto de la presión social [...] la cual proviene tanto del campo de la cultura como de la ciencia, de la economía y de los propios procesos generales de globalización del conocimiento y del saber” (Krotsch, 1997: 11). En consecuencia, en sus palabras, la integración universitaria implica resolver la incompatibilidad de títulos, programas y planes de estudio, las habilitaciones profesionales, la movilidad académica y estudiantil, la construcción de nuevos horizontes legales, principalmente.

El desafío, por tanto, radica en pasar de la cooperación electiva a la integración, lo que supone dos principios: optimizar las complementariedades e integrar por la vía de la cooperación (Krotsch, 1997: 11). El riesgo, por su parte, deviene de que este nuevo tipo de colaboración supone grados de integración y complementariedad que puede cuestionar las identidades de las instituciones, en tanto es impulsada por movimientos procedentes de la realidad social y económica: dicha “coerción externa implica que la libertad de las instituciones será restringida por fuerzas que la impulsan a la

interdependencia y a asumir las nuevas reglas de juego que esto significa” (Krotsch, 1997: 9).

Finalmente, respecto de las actividades de integración educativa por parte del MERCOSUR así como de la AUGM, el mismo autor, en el año 1997, ya afirmaba que la universidad puede jugar un papel protagónico en el regionalismo del Cono Sur a partir de las potencialidades que se mencionan a continuación:

- a) Constituye la región más libre dentro del sistema educativo;
- b) A diferencia de otros niveles educativos, es productora y reproductora de conocimiento;
- c) Tiene una doble capacidad de vincularse con el sistema productivo: mediante la formación de recursos humanos, y por la producción de ciencia y tecnología;
- d) La autonomía administrativa y cultural facilita su integración en procesos de integración horizontal mediante redes o consorcios regionales y extra regionales;
- e) El hecho de tener como materia prima el conocimiento (materia sometida a la instantaneidad de la comunicación informática), le permite imaginar una universalidad propia, al mismo tiempo que otras dimensiones la atan profundamente a los procesos locales. (Tomado de Krotsch, 1997:6).

El proceso de cooperación e integración de la educación superior, en general, y de la universidad en particular, por tanto, está atravesado por las dinámicas de la globalización y de regionalización. En estas últimas persisten movimientos de diferente índole, en su mayoría orientados por parámetros mercantiles, pero también por movimientos y procesos de contestación al mismo (Sousa Santos, 2003)

En consecuencia, a lo largo de la historia reciente de la integración, en diversos esquemas y/o zonas geográficas, se han ensayado configuraciones institucionales variadas a la par de la puesta en marcha de regulaciones de la educación superior en el marco de los diversos procesos de integración regional. Este último tipo, ligado, en algunos casos, a la experiencia de regionalismo de los años noventa –el nuevo regionalismo–, que incorporó en los tratados de libre comercio la liberalización de los servicios, incluyendo los de educación superior. Tanto las configuraciones institucionales regionales como la desregulación de los servicios de educación superior, a nuestro entender, constituyen expresiones regionales particulares enraizadas en la tendencia más general que aboga por la internacionalización de la universidad, la

educación y el conocimiento (en las variedades fenicia, solidaria y los matices entre ambos extremos) pero que imprime dinámicas propias en función de las realidades regionales de cada caso.

Para comprender las diferentes experiencias regionales de educación superior existentes en la actualidad, las hemos dividido en dos tipos, de acuerdo a si la política de integración regional afecta a la universidad como organización o bien si genera un marco regulatorio que sobre las instituciones y los sistemas de educación superior. En otras palabras, lo que denominamos configuraciones institucionales regionales y regulaciones regionales de la educación superior, respectivamente. Por **configuraciones institucionales** regionales hacemos alusión a los diversos formatos organizacionales de carácter regional que pudieran adoptar las universidades⁹¹. Con esta denominación se quiere dar cuenta de aquellos casos donde se crea un nuevo formato de universidad regional o bien se establecen interacciones y/o articulaciones basadas en relaciones de cooperación anclados geográficamente (redes, asociaciones, consorcios, etc.). Por **regulaciones** nos referimos a las acciones sobre las universidades, las instituciones y los sistemas de educación superior, derivadas de las normas y/o disposiciones emanadas (directa o indirectamente) de los acuerdos de integración regional suscritos, ya sea en la modalidad aprehensiva de integración como en el formato TLC (este último, en lo que se conoce como “OMC Plus”). Vale destacar se utiliza el término regulación en sentido amplio, aludiendo al conjunto de reglas y normas que determinan el funcionamiento de algo.

Mayoritariamente, en nuestra región han predominado experiencias que encuadro como configuraciones institucionales. En primer término, la creación en el año 1985 de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). La UASB es un organismo del sistema andino de integración y funciona a partir de una sede central en Sucre (Bolivia) y sedes nacionales y locales. Cada sede de la UASB ha sido reconocida por la legislación nacional como una institución académica internacional y provee formación en el área de posgrado, con una orientación en las particularidades de la integración andina. En segundo lugar, en la zona de la Triple Frontera (Argentina, Paraguay,

91 En este caso, solamente hacemos alusión a las universidades dado que ampliar el universo de análisis a las instituciones de educación superior que funcionan bajo un formato regional excedería los propósitos de la presente tesis. A título ilustrativo, podemos señalar como ejemplos de instituciones de educación superior regionales a las redes FLACSO y CLACSO.

Brasil), específicamente en Foz de Iguazú, se ha emplazado la Universidad para la Integración Latinoamericana (UNILA). La UNILA es una universidad brasilera organizada bajo un formato que incorpora la visión regional a partir de contar con un porcentaje de estudiantes y profesores de nacionalidades de países latinoamericanos. Tercero, la experiencia de redes interinstitucionales entre universidades (públicas y privadas) y/o centros de investigación constituye otra configuración por la cual se expresa la relación integración regional y educación superior / universidad. Tal es el caso de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) (1991), una red que nuclea a más de veinte instituciones públicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay con la meta de favorecer la movilidad académica entre las casas de estudio. Luego, la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ) es una red de instituciones de enseñanza superior conformada por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela cuya misión es "Promover la cooperación e integración académica para fortalecer, como bienes públicos, la Educación Superior, la investigación científica y la interacción social para el desarrollo humano sustentable de la Pan Amazonía, con pertinencia social y ambiental". Por su parte, se puede mencionar la red de macro universidades, la cual aglutina a las universidades públicas de gran tamaño, como son la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad de San Pablo (USP) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuarto, la Comunidad del Caribe (CARICOM) incorpora a su estructura institucional, como asociadas, a dos universidades (la Universidad de las Indias Occidentales y la Universidad de Guyana). Esta situación es paradigmática y muestra la importancia dada a la universidad en el esquema de integración.

En lo que compete a regulaciones, puedo citar tres ejemplos relevados: Europa, Norte América y nuestro objeto de estudio. En el caso Europeo, las políticas de integración regional de la educación superior son de naturaleza intergubernamental. En este sentido, no constituyen una política de la Unión Europea, sino que han sido los Estados europeos (que componen la Unión, pero no sólo estos, sino que participan otros Estados, como es el caso de Noruega, por ejemplo) los que han sentado las bases para los procesos de movilidad académica, cooperación y reformas en la educación superior. El caso paradigmático es el acuerdo de Bologna, cuyos principios fundamentales son: facilitar la lectura y comparación de las clasificaciones, implementar un sistema basado en dos ciclos, establecer un sistema de créditos, construir un esquema de movilidad de

estudiantes, investigadores y profesores, promover la cooperación para la calidad, promover la dimensión europea de la educación superior (Declaración de Bologna respecto del Área Europea de Educación Superior del año 2004). La Unión Europea, por su parte, ha adoptado esta iniciativa como una actividad prioritaria; por este motivo es que se considera un proceso de “europeización” de las políticas de educación superior (véase, Solanas, 2009; Antunes, 2006).

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, entre Estados Unidos, Canadá y México) no incluye a la educación superior en su agenda de liberalización comercial de manera directa; pero sí, indirectamente, en la cuestión que atañe a las certificaciones necesarias para el ejercicio de la profesión en los Estados Parte, por un lado, y en la regulación de las inversiones externas directas. El TLCAN, por tanto, por un lado, ha aumentado las actividades de colaboración entre funcionarios gubernamentales (creando una Agencia Trilateral de Cooperación en el tema), si bien de diferente rango entre sí. Por otro lado, aumentando las interacciones entre las universidades, creando, principalmente, redes de cooperación y nuevas configuraciones como es el caso de los consorcios. El Estado Parte que se ha visto perjudicado es México, en especial en lo que compete a la introducción de consorcios multilaterales que han comprado universidades privadas existentes y ofrecen cursos masivos y de baja calidad (Rodríguez Gómez, 2004).

Finalmente, en el MERCOSUR se han encaminado acciones puntuales para la educación superior tendientes a la creación de un sistema de acreditación regional de carreras de grado entre los Estados Parte y dos de los Estados Asociados. Las carreras seleccionadas son de corte profesional y se las considera como prioritarias para el avance de la integración (agronomía, medicina, odontología, veterinaria, etc.). A partir de la política de acreditación, el MERCOSUR ha avanzado en la creación e implementación de un programa de movilidad académica regional (delimitado a las instituciones que han sido acreditadas regionalmente); programas que en su conjunto apuntan a la creación de un espacio regional de educación superior. Este proceso es el que analizo en esta investigación a partir del acápite que sigue

3.2. Los programas regionales de acreditación de carreras de grado en el MERCOSUR: de la fase experimental (MEXA) a la conformación de un sistema permanente (ARCU-SUR). Generalidades

El programa regional de acreditación, así como las diversas iniciativas de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, ha sido moldeado a partir de la división del trabajo en tres sub-áreas delimitadas por el SEM: acreditación, movilidad y cooperación inter-institucional. Las mismas no son compartimentos estancos y las acciones en un campo requieren e impactan sobre los otros. El cuadro que sigue indica los objetivos del SEM para cada uno de ellos:

Cuadro 3.3. La educación superior en el MERCOSUR

En la educación superior, la necesidad de un espacio académico regional, la mejora de su calidad y la formación de recursos humanos constituyen los elementos esenciales para estimular el proceso de integración.

El área de la educación superior se desarrollará sus actividades en tres bloques temáticos:

Reconocimiento: “Un sistema de reconocimiento de la carrera como un mecanismo para la aprobación de los títulos facilitará la movilidad en la región, estimular el proceso de evaluación para mejorar la calidad de la educación y facilitar la comparación entre los procesos de formación de calidad académica”;

Movilidad: “La creación de un espacio regional común para la educación superior es uno de los pilares en el desarrollo de programas de movilidad. Este programa se centra en proyectos y actividades de gestión académica e institucional, la movilidad estudiantil, sistema de transferencia de créditos y el intercambio entre profesores e investigadores. Un primer paso es en el desarrollo de recuperación de los programas en la región, en orden a fortalecerlos y promover la creación de nuevas áreas de cooperación, la expansión de la relación entre las universidades y asociaciones de educación”;

Cooperación inter-institucional: “Los actores centrales en el proceso de integración regional en el campo de la educación superior son las propias universidades. En este sentido, es de fundamental importancia la recuperación de las experiencias desarrolladas para promover y estimular la adopción de nuevas medidas. El énfasis en las acciones conjuntas para desarrollar programas de colaboración de estudiantes de graduación y posgrado en programas de investigación conjunta, en la creación de redes de excelencia y en el trabajo con otros niveles de la educación en formación de profesores”.

Ref.: Reconocimiento hace mención a acreditación. Aquí se encuentra como reconocimiento dado que el portal del SEM lo provee el INEP (Brasil) y la traducción de credenciamiento por reconocimiento no es correcta ya que, de hecho, los documentos elaborados por los países castellano-parlantes utilizan el término “acreditación”.

Fuente: Portal electrónico del SEM: <http://www.sic.inep.gov.br/es/comisiones-regionales/educacion-superior>. Primer acceso, 1 de julio de 2006; último acceso, 31 de octubre de 2011. Se han mantenido desde entonces las afirmaciones aquí presentadas).

De la información anterior se desprenden las siguientes aseveraciones: en primer lugar, el reconocimiento de los títulos se equipara con homologación de los mismos, es decir, los resultados de las acciones de este eje contribuirían a la verificación de su veracidad en los demás países (evitando, si nos atenemos a la letra del plan, procedimientos de convalidación). En este sentido, la acreditación permitiría reducir las trabas burocráticas para la homologación. En segundo lugar, los objetivos de las acciones del eje de acreditación consisten en: 1- la promoción de acciones de movilidad regional; 2- la contribución a los procesos (¿internos y/o regionales?, no queda claro) de evaluación para elevar la calidad; 3- favorecer la comparabilidad de los procesos de formación. Tercero, las acciones de movilidad se construyen desde el reconocimiento de experiencias existentes para poder mejorarlos y crear nuevas áreas. Cuarto, también se plantea recuperar la trayectoria de las instituciones universitarias en materia de vinculación y cooperación internacional para nutrirla y generar nuevos espacios. La meta es la consecución de programas colaborativos, redes de excelencia y la articulación con la formación de profesores. Quinto, el eje de la cooperación inter-institucional es transversal a las otras áreas temáticas: parte del reconocimiento del rol principal de las universidades en el proceso de integración; sin embargo, recordemos que el SEM se compone de funcionarios de gobierno y no incluye la participación formal de actores no gubernamentales, como es el caso de las universidades. Por lo tanto, lo que se plantea, *prima facie*, es la necesidad de recuperar la experiencia colaboracionista ensayada por las universidades de la región y promover, desde este piso acumulativo, nuevas redes (donde se amplíe tanto el número de las instituciones involucradas como las áreas de cooperación). Así, se enfatiza en el trabajo hacia el desarrollo de programas para el grado y el posgrado, la investigación conjunta, la formación de redes de “excelencia” y la articulación con la formación docente. Respecto de estos dos últimos puntos, por un lado, el interrogante a resolver reside en qué se considera una “red de excelencia”, cuáles son estos parámetros; y, por el otro, la resolución de un problema que, ya en el nivel nacional, presenta dificultades.

También hay que considerar los objetivos generales del SEM que ya he expuesto, particularmente: la formación de una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente como forma de contribución a la integración; la promoción de una educación de calidad para todos y todas, inclusiva y orientada al desarrollo humano y productivo; la cooperación solidaria

para mejorar los sistemas; y la articulación del SEM con las demás acciones encaminadas por el MERCOSUR. Estos objetivos se encuentran latentes en los programas para la educación superior. A título ilustrativo, los programas de movilidad contribuyen a varios de estos objetivos programáticos: propenden a la formación de una conciencia regional que tiende a crear puentes y construir una ciudadanía regional formada y vivencial (respetuosa de las diversidades nacionales y locales). Al mismo tiempo, el objetivo del programa de movilidad consiste en mejorar la calidad de los estudios y, según se verá más adelante, al desarrollo productivo (en tanto se decidió comenzar por áreas “prioritarias” para nuestra región). Por último, las acciones de movilidad contaron como pre-requisito el conocimiento de los sistemas nacionales de educación superior (además del complejo entramado legal-burocrático de normativas de visados y regímenes migratorios).

Las acciones encaminadas para promover la integración regional de la educación superior se han ampliado en los últimos cuatro años (2008-2011). En esta tesis hemos analizado en profundidad el de acreditación regional de carreras por tratarse del primero y del que mayor desarrollo ha tenido. Dado su carácter de implementación reciente, no se pueden realizar afirmaciones concluyentes al respecto. Sin embargo, es menester incorporar dos procesos vinculados a la educación superior que han sido canalizados por otros actores dentro del marco institucional del MERCOSUR y/o por medio de negociaciones y posicionamientos por fuera del acuerdo regional: las implicancias del ALCA para la educación y su consecuente rechazo, por un lado; y la negociación del Protocolo de Servicios del MERCOSUR, por el otro.

3.2.1. “El MEXA”: la prueba piloto de la acreditación regional en pos del reconocimiento de titulaciones

La primera acción del eje dedicado a actividades de acreditación fue el lanzamiento, en el año 2002, de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile –acordado en la XXII RME–, más comúnmente denominado como “MEXA”. Esta acción se elaboró a partir de un Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación

de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR (acordado en la XVI RME en el año 1998): éste no contemplaba la participación de los Estados Asociados y las actividades para ponerlo en marcha fueron dilatándose en un contexto signado por “la crisis” en el proceso de integración. Consecuentemente, recién en el año 2002 se da inicio al proceso de acreditación regional.

La citada XXII RME del año 2002 también incorporó, entre sus anexos, los documentos: “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo IV); los criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera en el documento “Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores, elaborados por las Comisiones Consultivas de Agronomía, Ingeniería y Medicina” (Anexo V); y el establecimiento de la puesta en marcha mediante el documento de “Convocatoria al Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo VI). Asimismo, el artículo 7° de la XXII RME indica al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR que instruya a las instancias pertinentes para elaborar un acuerdo que elimine la exigencia de la traducción de documentación relativa a estudios cursados, en los países del MERCOSUR y Asociados.

Como su nombre lo indica, el objetivo del programa consistió en acreditar ciertas carreras escogidas para poder reconocer estas titulaciones entre los Estados firmantes. En otras palabras, la acreditación posibilitaría el reconocimiento de carreras. Sin embargo, a medida que avanzaban las acciones para encaminar el proceso de acreditación, este objetivo fue siendo dejado de lado –por considerarlo ambicioso– y se comprendió que la acreditación serviría a los propósitos de reconocer la calidad de las titulaciones –acción que no conllevaría de manera necesaria a la homologación–. No implicaría tampoco el reconocimiento del ejercicio profesional, pese a que en el ideario de quienes comenzaron a desarrollar las primeras negociaciones en el marco del SEM se encontraba latente la posibilidad de lograr la movilidad de trabajadores en el MERCOSUR a partir de las acciones del área educativa.

El proceso de acreditación se llevó adelante por medio de acciones de evaluación de dos tipos, una interna –i.e. evaluación institucional de las universidades

participantes– y otra externa para la cual se conformaron comités de pares. Del resultado de cada uno de los informes elaborados y las observaciones consignadas, la institución (su titulación de grado bajo evaluación, específicamente) conseguía o no la acreditación regional. La coordinación general del mecanismo experimental quedó a cargo de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), creada en el año 2002. La implementación local fue organizada por cada Agencia Nacional de Acreditación o Comisión Ad Hoc, en aquellos casos que no contaran con Agencias. El proceso no tuvo un carácter obligatorio para las instituciones de educación superior de los Estados Partes y Asociados, sino que, al contrario, fue voluntario; sin embargo, cada agencia (o, en su defecto, comisión) invitó a las instituciones prestigiosas de su país. Al mismo tiempo, el mecanismo experimental tuvo un cupo limitado para cada una de las titulaciones seleccionadas (agronomía, ingeniería y medicina) ya que, en tanto se persiguió la certificación de la calidad regional de estas titulaciones –es decir, indicar la calidad de una titulación/institución para separarla de aquellas que no contaban con esta “certificación de prestigio”– la lógica imperante era la de club, caracterizado por la selección más que por la universalización.

El mecanismo experimental culminó dejando como resultado la acreditación regional de 55 carreras de grado, de las cuales: 19 corresponden a titulaciones de Agronomía, 28 a diferentes tipos de Ingenierías y 8 Medicinas (véase cuadro 3.4.).

Cuadro 3.4.

Listado de carreras acreditadas en el MEXA por disciplina

CARRERA	INSTITUCION	PAIS	RME – FECHA
Agronomía	Universidad de Buenos Aires	Argentina	XXVII RME, Porto Alegre, 19 de noviembre de 2004
	Universidad Nacional de Cuyo		
	Universidad Nacional de Tucumán		
	Universidad Nacional del Nordeste		
	Universidad Mayor de San Andrés	Bolivia	
	Universidad Juan Misael Saracho		
	Universidad Mayor de San Simón		
	Universidad Estadual de Londrina	Brasil	
	Universidad de Brasilia		
	Universidad Federal de Viçosa		
	Universidad de Chile	Chile	
	Pontificia Universidad Católica de Chile		
	Universidad de Concepción		
	Universidad Austral de Chile		
	Católica de Valparaíso		
	Universidad Nacional de Asunción	Paraguay	
Universidad de La República	Uruguay		

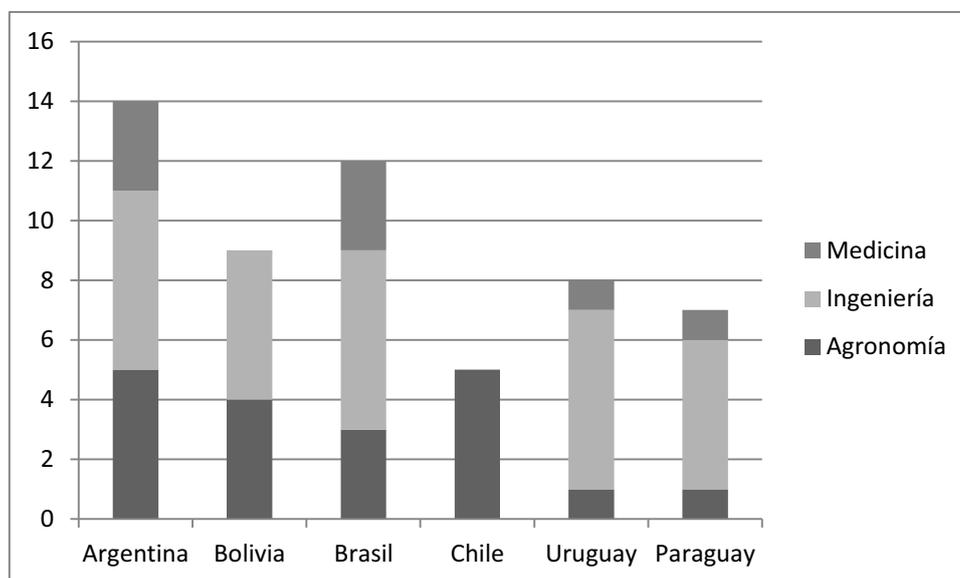
	Universidad Nacional de La Plata	Argentina	XXIX RME, Montevideo, 10 de noviembre de 2005	
Ingeniería Industrial	Universidad Nacional de Cuyo ITBA	Argentina	XXX RME, Buenos Aires, 2 de junio de 2006.	
Ingeniería Electrónica	Universidad Nacional de La Plata Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Córdoba			
Ingeniería Química	Universidad Nacional del Litoral			
	Universidad Nacional de Río Cuarto			
	Universidad Estadual de Campinas			Brasil
	Universidad Católica de Río de Janeiro			
Ingeniería Mecánica	Universidad Federal de Río de Janeiro Universidad Federal de Uberlândia			
Ingeniería Electrónica	Universidad Federal de Campina Grande Universidad Estadual de Sao Paulo			
Ingeniería Civil	Universidad Mayor de San Andrés			Bolivia
	Universidad Juan Misael Saracho			
	Universidad Privada de Bolivia			
Ingeniería Industrial	Universidad Mayor de San Simón			
	Universidad Privada de Santa Cruz			
Ingeniería Electrónica	Universidad Nacional de Asunción	Paraguay		
Ingeniería Civil				
Ingeniería Electromec.				
Ingeniería Civil			Universidad Católica de Asunción	
				Ingeniería Electrónica
Ingeniería Química	Universidad de La República	Uruguay		
			Ingeniería Civil	
			Ingeniería Eléctrica	
Ingeniería Electrónica	Universidad Católica de Uruguay			
	ORT			
Medicina	Universidad Nacional de Tucumán	Argentina		
	Universidad Nacional de Cuyo			
	CEMIC			
	Universidad Federal de Sao Paulo	Brasil		
	Universidad Estadual de Londrina			
	Facultad de Ciencias Médicas de la Santa Casa de Sao Paulo			
	Universidad Nacional de Asunción	Paraguay		
Agronomía	Universidad Autónoma Gabriel Rene Moreno, Facultad de Ciencias Agrícolas	Bolivia	XXXI RME, Belo Horizonte, 24 de noviembre de 2006.	
Medicina	Universidad de La República	Uruguay	XXXII RME, Asunción, 1 de noviembre de 2007	
Ingeniería Civil	Universidad de Montevideo			

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Sectorial del MERCOSUR (2007)

La cantidad de carreras acreditadas por cada Estado se distribuyó de la siguiente forma:

Gráfico 3.1.

Distribución de carreras acreditadas por el MEXA, por país (2002-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a cuadro anterior.

A raíz de la evaluación positiva del mecanismo experimental, se decidió la continuación de la experiencia con un carácter permanente. De esta manera, se instó a la RANA, en la XXXI RME del año 2006, a encaminar los esfuerzos para la elaboración de un sistema regional permanente de acreditación de cursos de grado, a su vez ampliado a nuevas carreras vinculadas a las existentes (Veterinaria, Arquitectura, Enfermería y Odontología). El trabajo de las agencias nacionales de acreditación se desarrolló en tres semestres, arribando, primero, a la aprobación de un “Memorándum de Entendimiento para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados” (XXXIII RME, 9 de noviembre de 2007) que se convirtió, luego, en el “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados” (aprobado por decisión del CMC N° 17/08 en San Miguel de Tucumán –Argentina– el 30 de junio de 2008).

3.2.2. “El ARCU-SUR”: la jerarquización del programa de acreditación regional y la conformación de un sistema permanente para el reconocimiento de la calidad

Sobre la base del procedimiento piloto para la acreditación regional de carreras – en vistas a lograr el reconocimiento de las respectivas titulaciones en la región– se montó, a partir del año 2008, un sistema permanente que fue jerarquizado en tanto se convirtió en un acuerdo internacional entre los Estados del MERCOSUR. La contracara de esta jerarquización consiste en la disminución de la ambición respecto de los resultados del proceso: si el MEXA contó con el espíritu inicial de acreditar para reconocer las titulaciones, el nuevo ARCU-SUR (derivado del proceso acumulativo de experiencia del anterior) se propone acreditar para reconocer la calidad de las titulaciones. En consecuencia, se redefinen los objetivos políticos y el alcance del programa, dejando de lado la posibilidad de agilizar la homologación de titulaciones, las cuales siguen siendo prerrogativa –en última instancia– de las instituciones universitarias.

El “ARCU-SUR” es, entonces, el “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados” y se erige como una acción tendiente a organizar y articular los procesos de acreditación, es decir, dotarlos de sistematicidad y bajo un carácter más estable o permanente. El ARCU-SUR entrará en vigencia a los treinta días posteriores a que el cuarto Estado Parte deposite el instrumento de ratificación (numeral V 2 del Acuerdo). Al momento, aún falta ser ratificado por Brasil; sin embargo, esta situación no impide que el mismo se encuentre en implementación.

De acuerdo al cronograma establecido, en el año 2008 se dio inicio a la acreditación de las carreras de Agronomía y Arquitectura; en el primer semestre del año 2009, Veterinaria y Enfermería, mientras que en el segundo las de Ingeniería serían sometidas a evaluación; para culminar con Medicina y Odontología en el primer semestre de 2010. El proceso pretende conformar un mecanismo definitivo de acreditación de la calidad académica de las carreras o cursos universitarios: “El Sistema ARCU – SUR dará garantía pública en la región del nivel académico y científico de los cursos, que se definirá según criterios y perfiles *tanto o más exigentes* que los aplicados

por los países en sus instancias nacionales análogas” (I- 4º, decisión del CMC N° 17/08, el destacado es nuestro). Se vislumbra, por tanto, que en el objetivo de acreditar la calidad académica de carreras de grado universitario se pretende que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad. Al respecto, es menester destacar que lo que también involucra es el hecho de que aquellos países que no contaban con “estándares nacionales de calidad” los creen (a la luz del proceso regional) y que, aquellos que sí tenían una experiencia de acreditación, motoricen la elevación de los mismos.

Calidad, generación de capacidades institucionales y reciprocidad son los tres objetivos del ARCU-SUR: se patentizan en la letra del Acuerdo y son reforzados por el CMC, que expresa la importancia de un programa de esta envergadura, a saber:

“CONSIDERANDO:

Que la Reunión de Ministros de Educación elevó un proyecto de “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados”, que tiene por objeto establecer criterios regionales de calidad de la enseñanza, desarrollar capacidades institucionales de cada país para evaluarlas y trabajar mancomunadamente en la reciprocidad y valor intrarregional y, más adelante, mundial de un sello MERCOSUR sobre la calidad universitaria.

Que las finalidades trascendentes de este esfuerzo son ejercer y potenciar los efectos de la cooperación educacional, cultural y científica en la región, garantizando la simetría de las contribuciones hacia el desarrollo progresivo de todos los países miembros, así como promover un intercambio fluido de saberes y prácticas entre instituciones de toda la región mediante la circulación de sus estudiantes, docentes e investigadores.

Que siendo notoria la necesidad de establecer un mecanismo que facilite y garantice la superación de barreras y viabilice la validez regional de los estudios con proyección extra regional, se comparte la convicción de que la implementación de la acreditación de las carreras de grado en todos los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR es la alternativa adecuada” (Decisión del CMC N° 17/08, el subrayado nos pertenece).

El reconocimiento de títulos pretendido bajo la ideación de la fase experimental de acreditación pasa a ser reducido a la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, se cuele un objetivo adicional que tiene que ver con la necesidad de compatibilizar y/o armonizar ciertos parámetros para lograr una validez regional “con proyección extra regional”, es decir, con un mercado internacional de

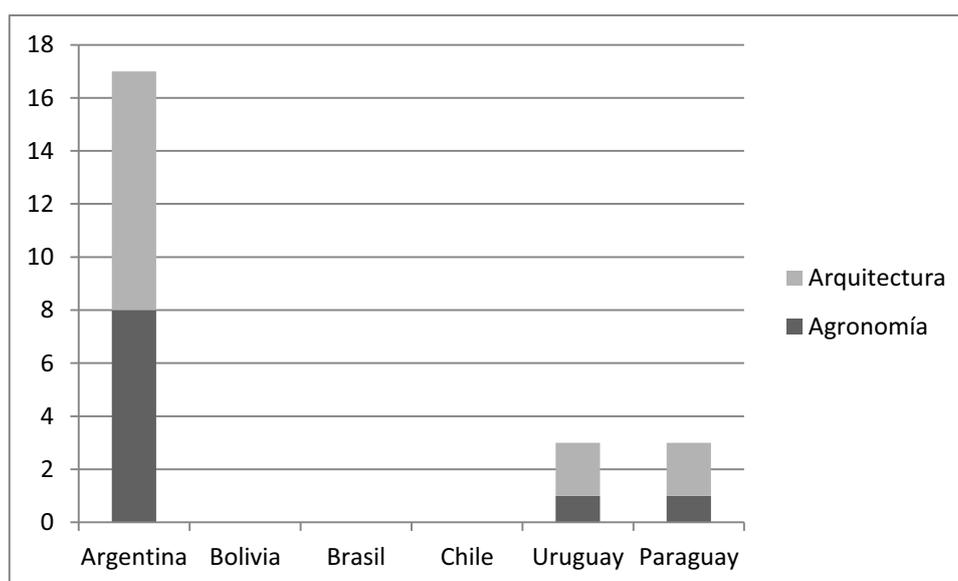
titulaciones y, en especial, en vistas a los acuerdos que el sector (y el MERCOSUR en general) firmaron con la Unión Europea.

La forma de encaminar el proceso de acreditación es similar al MEXA, a saber: el sistema es voluntario y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan la adhesión al mismo. El perfil del egresado y los criterios regionales de calidad son elaborados por Comisiones Consultivas (por disciplina), a propuesta y coordinación por parte de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación y designados por la CRC-ES. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera de la institución seleccionada); evaluación externa (encaminada por un Comité de Pares); y la resolución de acreditación (que queda bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y es reconocida por los Estados Partes del MERCOSUR y los Asociados (que adhieran al Acuerdo).

Los resultados del proceso ARCU-SUR a la fecha son los siguientes: en la XXXVIII RME (primer semestre de 2010) se comunicó la acreditación de 10 carreras de agronomía (8 de Argentina, 1 de Uruguay y 1 de Paraguay) y 13 carreras de arquitectura (9 de Argentina, 2 de Uruguay y 2 de Paraguay).

Gráfico 3.2.

Carreras acreditadas por el ARCU-SUR (2008-2010)



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos de la XXXVIII RME

3.2.3. “El MARCA”: la primera experiencia de movilidad regional

Como producto del proceso experimental de acreditación y en línea con los objetivos del SEM desde su plan estratégico 2001-2005 (y subsiguientes), se diseñó el Programa de Movilidad Académica Regional de Cursos Autorizados por el MEXA: “el MARCA”. El mismo fue aprobado en el año 2004, en la XXVI RME, Reunión en la que se insta al CRC-ES de la puesta en marcha de las acciones de movilidad a partir del 2005, por un lado, y a las instituciones universitarias a desarrollar los mecanismos internos para facilitar la movilidad de docentes, estudiantes, investigadores y técnicos en la región, por el otro.

De esta manera, se realiza la progresiva incorporación de las carreras acreditadas. Entre los objetivos generales se puede destacar:

- a. Contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza superior en las carreras acreditadas en el MEXA de los países que participan del SEM;
- b. Estimular la cooperación interinstitucional e internacional en el ámbito de la enseñanza superior de las carreras acreditadas;
- c. Promover el reconocimiento de materias, grados, estudios y diplomas, estimulando a las instituciones de educación superior a desarrollar políticas de atención a los estudiantes extranjeros y trabajar para prestigiar su accionar más allá del ámbito local, en un marco institucional que asegure la calidad de los conocimientos y prácticas.

Respecto de los objetivos específicos destaco:

- a. Promover el conocimiento recíproco sobre la formación académica de las carreras de grado de los países del MERCOSUR y el perfeccionamiento de los procesos de formación, a través del intercambio de alumnos, docentes, investigadores y gestores/coordinadores de las carreras que participan del Mecanismo de acreditación de calidad MERCOSUR;
- b. Propiciar a docentes y estudiantes de instituciones de enseñanza superior de las carreras acreditadas la oportunidad de realizar proyectos cooperativos con instituciones de países distintos del suyo, conforme los términos de referencia del proyecto;
- c. Propiciar experiencias de formación de profesionales en el sentido de prepararlos para actuar en un contexto de internacionalización;

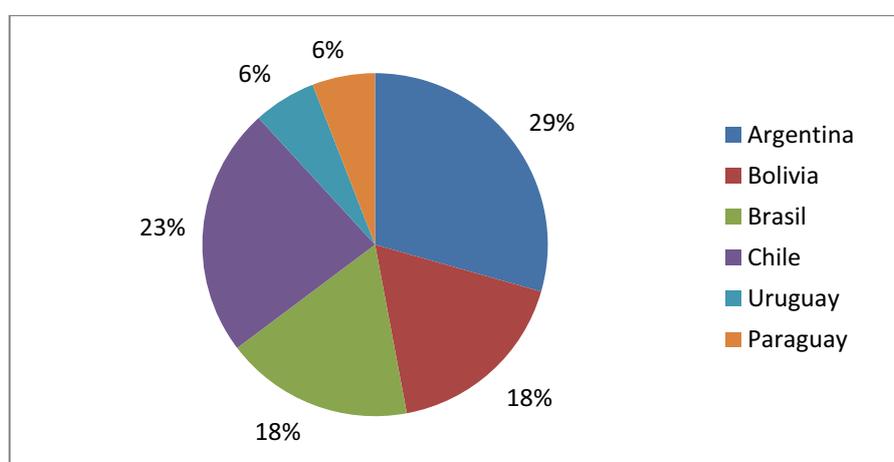
- d. Perfeccionar el proceso de gestión de programas de movilidad.

Se desprende que la movilidad académica en la región contribuye a la elevación de la calidad académica de las titulaciones seleccionadas en el MERCOSUR. La experiencia de movilidad consiste en la realización de un semestre en una universidad de un país diferente al país de origen.

La primera de las experiencias de movilidad fue, como expuse, entre las carreras de Agronomía que habían sido acreditadas por el MEXA. El Programa MARCA de Agronomía se desarrolló a partir de las siguientes etapas fijadas en el CRC-ES: convocatoria, selección, intercambio de información y aceptación, e intercambios efectivamente realizados. Dado que también su primera acción se consideró como una prueba piloto, el número de estudiantes a ser movilizados se redujo a cinco por cada una de las 17 carreras acreditadas (véase cuadro 3.3. *ut supra*). La estructura de gestión del MARCA estuvo a cargo de un punto focal por cada país en el marco de una Coordinación General (ejercida, la primera vez, por Uruguay: Universidad de La República en la Comisión Sectorial para el MERCOSUR, COMISEC). Se movilizarían un total de 85 estudiantes: 25 por Argentina, 15 por Bolivia y Brasil, respectivamente, 20 por Chile y 5 por Paraguay y Uruguay, respectivamente (véase gráfico 3.3 a continuación).

Gráfico 3.3.

División de las plazas disponibles de las carreras acreditadas por el MEXA de Agronomía, según país (fase piloto: 2006)



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, se alcanzó movilizar 57 estudiantes; por lo tanto, al igual que el MEXA, el programa fue evaluado y se encontró que:

“1. Todos los países recibieron estudiantes de diferentes destinos; 2. Las distintas formas en que los países resolvieron la recepción y mantenimiento de los estudiantes, ameritaría un estudio y profundización en las condiciones acordadas en el programa; 3. Debido a circunstancias particulares existieron plazas disponibles que no fueron utilizadas en virtud de la inexistencia de candidato por parte de la universidad de origen. Ante esta situación el programa no contemplaba la posibilidad del uso de esas plazas por otra institución” (COMISEC, 2007: 102).

Se decidió, en la XXXII RME del año 2007 proseguir con el mismo, intentando resolver las cuestiones que surgieron como problemáticas en la experiencia piloto. Un año más tarde, en la XXXIV RME del 13 de junio de 2008, se había alcanzado movilizar un total de 130 estudiantes, correspondientes a 44 carreras acreditadas. En este mismo semestre se formaliza el ARCU-SUR y el MARCA mantiene el acrónimo pero, ahora, representa el “Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en el MERCOSUR y Estados Asociados”. Desde ese momento, el número de plazas disponibles se ha incrementado: a título ilustrativo, durante el año 2009 se abrieron 185 plazas para la movilidad de estudiantes de los seis países (véase cuadro 3.4).

Cuadro 3.5.

Plazas disponibles del Programa MARCA (2008-2009)

Carrera	Nro. de plazas 1 semestre 2008	Nro. de plazas 2 semestre 2008	Nro. de plazas 2009
Total	157	132	185
Agronomía	65	60	72
Argentina	25	23	27
Brasil	15	14	18
Paraguay	3	2	2
Uruguay	5	3	5
Bolivia	7	8	10
Chile	10	10	10
Ingeniería	73	50	76
Argentina	20	15	19
Brasil	17	17	22
Paraguay	9	2	9
Uruguay	19	9	11

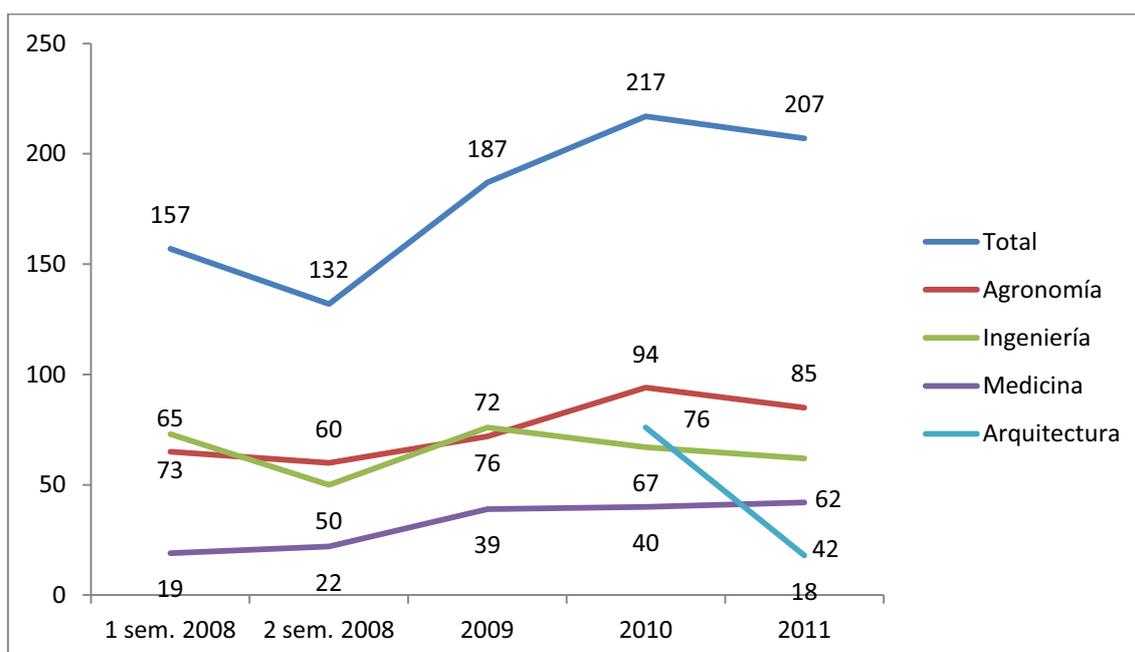
Bolivia	8	7	15
Medicina	19	22	37
Argentina	6	6	13
Brasil	2	3	3
Paraguay	2	3	4
Uruguay	3	3	3
Bolivia	6	7	14

Fuente: Cuadro del Anuario 2009 de la Sección de Estadísticas Universitarias – Ministerio de Educación de la República Argentina. (Cuadro 6.6.1.1.2 pág. 303)

El siguiente gráfico muestra la evolución de la tendencia creciente en el aumento de las plazas disponibles:

Gráfico 3.4.

Evolución de las plazas disponibles del MARCA (2008-2011)



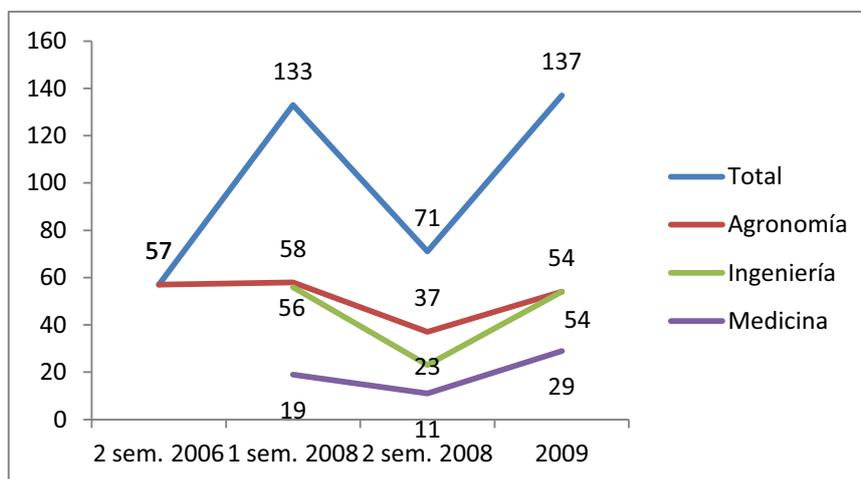
Ref.: Se encontraron incongruencias entre los números provistos en el Anuario 2009 (MEDUC) y el Informe elaborado por la sección argentina (Anexo VI del acta de la XXXVIII CRC-ES). Básicamente las cantidades del año 2009 diferían en los siguientes datos: los valores del 1° y 2° semestre del 2008 del Anuario, que son los que se adoptan para la elaboración del gráfico, eran menores al indicado en el Informe (157 y 132 respecto de 159 y 136); el dato del año 2009 también difería en 2 (185 contabilizada el Anuario, mientras que el Informe, 187; por ello se decidió utilizar el número más elevado – esa diferencia corresponde a dos plazas en medicina no contabilizadas). Los datos de los años 2010 y 2011 fueron obtenidos del Informe.

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario 2009 del Ministerio de Educación Argentino y del Informe General del Programa MARCA, elaborado por la delegación argentina y publicado como Anexo VI del Acta de la XXXVIII CRC-ES.

Desde su creación, se han alcanzado 985 plazas disponibles; sin embargo, el número de estudiantes efectivamente movilizados es levemente menor. A saber:

Gráfico 3.5.

Cantidad de estudiantes movilizados por el MARCA (2006-2009)

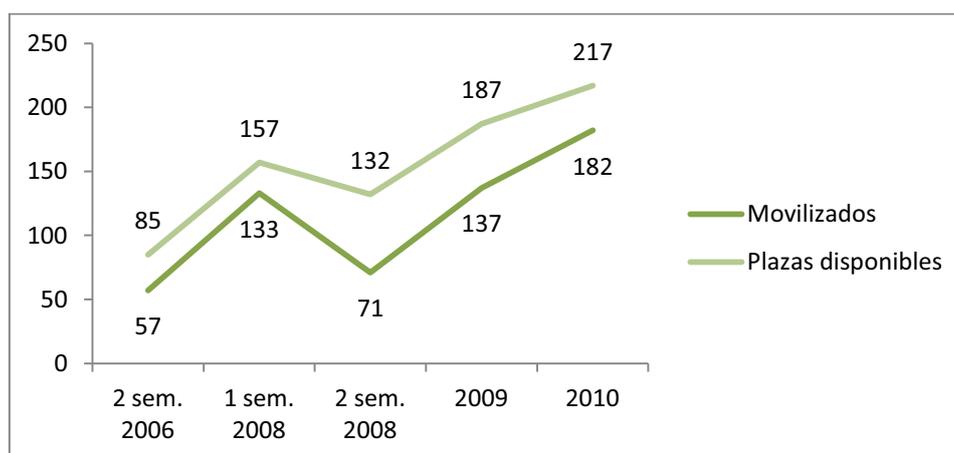


Fuente: Elaboración propia en base al Informe General del Programa MARCA, elaborado por la delegación argentina y publicado como Anexo VI del Acta de la XXXVIII CRC-ES.

La tendencia general en la evolución de las plazas y la movilidad efectiva es la siguiente:

Gráfico 3.6.

Plazas y estudiantes movilizados por el MARCA (2006-2010)



Fuente: Elaboración propia en base al Informe General del Programa MARCA, elaborado por la delegación argentina y publicado como Anexo VI del Acta de la XXXVIII CRC-ES.

3.2.4. Las negociaciones por un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA): sus consecuencias para la educación y las posturas desde el MERCOSUR

Un elemento adicional que destaco para comprender el camino ensayado por el MERCOSUR educativo para la educación superior tiene que ver con “la muerte” de la iniciativa del ALCA y las provisiones de esta negociación hemisférica para la educación superior. El proceso que va entre su creación y disolución está marcado por dos cuestiones, la férrea defensa de los actores educativos (sindicatos, docentes, estudiantes, investigadores, ONG, funcionarios de gobierno) del Cono Sur, en este caso en particular, y el surgimiento de nuevos gobiernos con fuerte apoyo popular y electoral bajo el denominador común de una fuerte crítica al neoliberalismo y el retorno a Latinoamérica como opción de relacionamiento geopolítico privilegiado. La confluencia de estos dos factores permite entrever el camino de la integración educativa del MERCOSUR: entre la liberalización y la cooperación solidaria.

El Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA fue el nombre oficial con que se designó el acuerdo propulsado por los Estados Unidos en el año 1994 (Cumbre de Miami) y que pretendía conformar una zona de libre comercio hemisférica, excluyendo a Cuba, por supuesto. De manera simple podría decirse que se trataba de expandir al continente el TLCAN, sin embargo, más allá de la mera extensión geográfica del acuerdo, se persiguió la incorporación de los nuevos temas del comercio internacional: servicios, inversiones, compras públicas y derechos de propiedad intelectual. Básicamente, las negociaciones promovían un acuerdo asimétrico donde las desigualdades entre los países del continente americano no serían sometidas a discusión ni contempladas por medio de políticas compensatorias. La propuesta y los sucesivos borradores que fueron ensayándose en el proceso negociador dejaba a la mayoría de los países en situaciones de desventaja: se preveía la apertura comercial en todas las áreas (incluyendo la desregulación –o re-regulación, mejor dicho– de servicios que siempre han estado bajo la órbita de provisión pública) mientras que, por ejemplo, el socio más fuerte no permitía la apertura de su sector agrícola, ni la eliminación de los subsidios a los *farmers*. Al contrario, beneficiaba expresamente a las grandes compañías

multinacionales, capaces de proveer diversos tipos de servicios en una situación más competitiva y disminuyendo, *vis a vis*, la capacidad regulatoria de los Estados⁹².

Las negociaciones del ALCA –por medio de las sucesivas Cumbres de las Américas⁹³– atan a la educación a una visión económica-mercantil: la educación constituye un servicio comercial, al igual que los de salud, turismo, finanzas, etc. El mercado permanecía “cautivo” dada la tradición pública de la mayoría de los países latinoamericanos, las cuales la consideran un bien social y un derecho humano. Al igual que la falacia argumentativa de la OMC para justificar la comercialización de la educación, en los borradores se expuso que, pese a que se exceptúan los servicios que se prestan en ejercicio de facultades gubernamentales, se aclara de forma específica que aquellos servicios prestados por el gobierno excluidos de la letra del acuerdo son específicamente los que no se brinden en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores (Feldfeber y Saforcada, 2005). Claramente, en todos los países se provee educación privada; por lo tanto, los servicios educativos no pueden ser incluidos en la categoría citada lo que significa, en otros términos, que queda incorporada como servicio a ser considerado en el acuerdo, pasible de ser abierta a las reglas de comercio libre.

Como se mencionó, la Cumbre de las Américas de 1994, realizada en Miami, es la que da inicio al proceso de negociación del ALCA, el cual fue discutido en las dos subsiguientes: Santiago de Chile (1998), Quebec (2001) y definitivamente sepultado en la de Mar del Plata (2005). Las tres primeras incorporaron a la educación de diferentes maneras: según Gajardo (2003) en la del año 1994, se subsumió a la educación como parte del tema “Erradicación de la pobreza y la discriminación”; en la segunda, tuvo un capítulo propio y los Estados –al unísono de las ideas hegemónicas de entonces– se comprometieron a profundizar los procesos de reforma y atender, especialmente, a la calidad; en Quebec, la educación forma parte nuevamente del temario social más amplio. En este marco se pone en marcha el Plan de Acción Hemisférico para la educación, el cual, según la autora revisitada⁹⁴, contó con cuatro países que llevaron la

⁹² Por su puesto, este tipo de negociaciones se enmarca en un escenario de hegemonía neoliberal.

⁹³ La Cumbres de las Américas son las reuniones de Jefes de Estado y de gobierno que se mantienen en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

⁹⁴ El artículo de Marcela Gajardo analiza la participación de la sociedad civil en las negociaciones hemisféricas en el tema de educación. Pese a que realiza un mapeo de los actores y describe las

delantera en la propuesta de los temas: Argentina, Brasil, Chile y México (dado que en ellos las reformas neoliberales estaban más o menos consolidadas).

En el caso particular de la educación superior, es menester retomar la investigación de Botto y Peixoto (2007)⁹⁵ sobre la negociación de servicios de educación y salud en Argentina (donde se incorpora el estudio del escenario regional, hemisférico y global de negociación). Se percibe la existencia de dos visiones en los actores de gobierno y universitarios entrevistados: por un lado, una visión (básicamente la enunciada por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas –CRUP– y diversos colegios profesionales como los de Arquitectura, Enfermería, Veterinaria, etc.) que persigue la incorporación de la educación superior en el mercado académico internacional aludiendo a la competitividad de nuestras instituciones en el escenario regional; por el otro, una visión más garantista que defiende la concepción de bien público y derecho humano de la educación superior (conformada por los siguientes actores: el Consejo Interuniversitario Nacional, CLACSO, la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina –CTERA– y el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas –OLPED–). Pese a las diferencias, públicamente se converge en torno a la defensa de la educación como bien público: en el caso de los primeros, se persigue continuar con el statu quo y los derechos adquiridos (es decir, que no ingresen proveedores privados que compitan con ellos en el mercado interno ya ganado). Específicamente, las autoras encuentran que en el marco hemisférico (así como el bi-regional, es decir, el Acuerdo MERCOSUR – UE) se mantienen posturas defensivas y/o proteccionistas con la complejidad adicional que se deben consensuar posturas al interior del MERCOSUR primeramente (de manera de contar con una posición unificada) y, en particular, “esta tarea no resulta nada sencilla teniendo en cuenta la diversidad de los marcos legales de las dos principales economías de la región. Mientras Brasil mantiene una fuerte regulación de su normativa interna, la Argentina, en cambio, presenta un marco regulatorio más laxo resultado de una apertura unilateral más profunda y de los compromisos asumidos en los años 90” (Botto y Peixoto, 2007: 274). A esta diferencia en la forma que asumió la reforma estructural en ambos países, debo

principales propuestas, a diferencia de Feldfeber y Saforcada (2005) la autora no identifica los nudos problemáticos de la concepción mercantil predominante para la educación, ni cuestiona los acuerdos de libre comercio y los procesos de desregulación del Estado.

⁹⁵ Fui colaboradora y asistente en esta investigación en el año 2006.

destacar que, sin embargo, Brasil presenta una mayor flexibilidad para la introducción de instituciones de educación superior privadas y, en especial, extranjeras.

La movilización social, silenciada e invisibilizada durante buena parte de los años noventa, a fines de siglo e inicio del nuevo comienza a organizarse y a encaminar acciones concretas en defensa de derechos colectivos. Uno de estos ejemplos es la creación del Foro Social Mundial, realizado en Porto Alegre por vez primera en el año 2002. En su segunda edición, en el marco del Foro Mundial de la Educación se firma la Declaración de Porto Alegre⁹⁶, de la que destaco:

“VI. Garantizar el derecho, el acceso y la calidad social de la educación superior, en sus dimensiones de enseñanza, investigación y extensión, a todos y todas que la demanden.

VII. Condenar la apropiación privada del conocimiento científico y tecnológico como mera acumulación económica que se basa en la explotación humana, ya que sus autores lo generan gracias a la conjugación de esfuerzos colectivos, constituyendo patrimonio de la humanidad”.

Pues bien, en la Cumbre de Mar del Plata de noviembre de 2005 el ALCA es sepultado como resultados de tres procesos convergentes: por un lado, las sucesivas crisis de fin de la década de los noventa que demostraron que las recetas neoliberales no redundaban en un desarrollo integral. Por el otro, la llegada al poder de nuevos gobiernos de corte redistribucionista surgidos de amplias coaliciones electorales (en un escenario de crisis terminales de los partidos políticos y la representación). Tercero, la revitalización de la movilización social y la conformación de redes sociales transnacionales. Ya se ha discutido ampliamente en el Capítulo 1 sobre este escenario post crisis del neoliberalismo; aquí refuerzo la idea de que es este contexto de punto final a la iniciativa asimétrica de acuerdo hemisférico posibilitó y fue condición de posibilidad del resurgimiento de la vinculación más profunda entre los Estados latinoamericanos. Se pasan a priorizar, por lo tanto, las iniciativas regionales en curso bajo un nuevo signo más acorde a los tiempos de cambio (como son los casos del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, CAN) o bien se lanzan nuevos acuerdos (como el ALBA, la UNASUR y la reciente Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, CELAC).

⁹⁶ Actores del campo de la educación superior (funcionarios y/o académicos) han coincidido en señalar a este documento como una toma de posición de importancia fundamental en la defensa del derecho a la educación y su carácter de bien público.

En este escenario se produce la 2º Conferencia Regional para la Educación Superior (CRES) y se refuerzan las acciones nacionales y regionales a favor de una integración de la educación superior con características particulares (véase acápite anterior) *vis a vis* la progresiva creación de un mercado académico regional. En particular, se produce un renovado énfasis en la cooperación Sur – Sur, donde las relaciones se basan en la solidaridad, el respeto mutuo y la simetría. Finalmente, los nuevos gobiernos aumentan el financiamiento a las políticas de educación superior y de ciencia y tecnología, creando instituciones, fortaleciendo programas de beca, elevando la cantidad de subsidios a la investigación y actualizando los salarios de los docentes-investigadores, entre otras cuestiones. En la actualidad, es menester señalar, no se han revertido las tendencias de mercantilización de la educación superior (éstas, de hecho, persisten) pero lo novedoso reside en la puesta en marcha de tendencias contrarias que refuerzan, por ejemplo, una nueva vinculación de la universidad con los sectores sociales (y los saberes que éstos portan), la priorización dada a la extensión social, el aumento de las redes de cooperación y asociaciones varias, etc.

3.2.5. El Protocolo de Servicios del MERCOSUR

La agenda comercial propiamente dicha no ha dejado exentas a las universidades del MERCOSUR, tal como lo prueba la firma, el 15 de diciembre de 1997, del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios; el cual incluye, al igual que el AGCS, al sector de la educación superior. Este Protocolo, tras la ratificación de sus miembros, entró en vigencia en el año 2005, dando inicio a las rondas de negociación para la liberalización (que finalizarían en un período de 10 años, es decir, para el 2015).

Desde la firma del Protocolo se sucedieron rondas de negociaciones en vistas a tratar las modalidades y los servicios a ser incluidos en las listas. Los avances han sido escuetos y, por ejemplo, en el año 2010 se instan las siguientes acciones:

Art. 1 - Instar a los Estados Partes que aún no presentaron el diagnóstico de su situación regulatoria (“fotografía”) de acuerdo a lo establecido en la Dec. CMC N° 49/08, a efectuar dicha presentación, estableciendo los grados de sensibilidad de los diferentes sectores, durante el primer semestre de 2011.

Art. 2 - Concluir la consolidación del status quo regulatorio y la aclaración de las inscripciones de “no consolidado” para todos los sectores de servicios en las listas de compromisos en el segundo semestre de 2011. Dichas listas deberán ser presentadas al GMC en su última Reunión Ordinaria de 2011, con miras a su aprobación en la XLII Reunión del CMC.

Art. 3 - Instruir a los Subgrupos de Trabajo N° 1, 4, 5 y 9 a presentar al penúltimo GMC de 2011 un informe por escrito, en sus respectivas áreas de competencia, acerca de:

(a) Las condiciones para la prestación transfronteriza de servicios de telecomunicaciones, de servicios postales, de servicios de transporte y de servicios de energía por parte de un proveedor establecido en un Estado Parte a un consumidor de otro Estado Parte.

(b) Las condiciones para el establecimiento en los Estados Partes de empresas de comunicaciones, de servicios financieros, de transporte y energía de los demás Estados Partes.

Art. 4 - Instruir al Grupo de Servicios a que, conjuntamente con el SGT N° 10, el SGT N° 11 y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, dependiente de la Reunión de Ministros del Interior, presente a la penúltima Reunión Ordinaria del GMC de 2011, un análisis de los distintos instrumentos del MERCOSUR relativos al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios, a fin de determinar la necesidad de instrumentos adicionales.

Art. 5 - Instruir al Grupo de Servicios a presentar un informe sobre la situación del comercio de servicios en la región durante la segunda Reunión Ordinaria del GMC de 2012 que incluya:

- Estadísticas de comercio de servicios en el MERCOSUR;
- Principales restricciones que impiden el comercio intrazona en sectores de interés exportador de los Estados Partes;
- Análisis de las modalidades de negociación;
- Relación entre las disciplinas de presencia comercial y otros instrumentos vinculados con la inversión;
- Avances en la implementación de acuerdos de reconocimiento mutuo para el ejercicio profesional temporal;
- Estado de cumplimiento de los instrumentos relacionados al comercio de servicios (CMC, Decisión N° 54/2010; el destacado es nuestro).

Los temas de negociación de relevancia para este trabajo refieren a la regulación sobre la movilidad de las personas y los reconocimientos para los ejercicios de la profesión. Sin embargo, a más de diez años del inicio del mismo, no se han alcanzado consensos significativos.

Debe destacarse que distintos actores vinculados al sector de la educación superior están ejerciendo presiones sobre los gobiernos para evitar la liberalización total. Por un lado, todas las instituciones públicas se oponen ya que se busca proteger el carácter público y su condición de derecho ciudadano; en este sentido, defienden las acciones de cooperación a modo de contrarrestar la liberalización. Por el otro, curiosamente, las universidades privadas y algunas agrupaciones de profesionales (como de enfermería, de arquitectura), defienden la postura proteccionista pero sólo para el caso de la liberalización comercial con terceros países (es decir, con países extra-bloque), mientras que, a nivel regional, sí acuerdan con la liberalización (Botto y Peixoto, 2007).

El momento de surgimiento de este Protocolo acompasa el proceso desarrollado en el escenario internacional con la aparición de nuevos temas en el comercio multilateral (1994) y, para el caso de la educación superior, la posterior inclusión en el AGCS (1998). Asimismo, el contexto hemisférico y bi-regional abonaron a esta tendencia: las negociaciones por una zona de libre comercio con los Estados Unidos (ALCA) y la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación y Comercio entre el MERCOSUR y la UE. Consecuentemente, ambos procesos constriñeron al MERCOSUR: debía negociarse la liberalización de los servicios intra-zona para poder encaminar una liberalización hemisférica y/o bi-regional.

3.3. La tensión inherente entre dos modelos (solidario y competitivo) de la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR a partir del estudio del programa de acreditación regional de carreras

La tensión inherente en la orientación general del MERCOSUR se patentiza en las acciones encaminadas para la integración regional de la educación superior: se observan tendencias en pos de un modelo de integración solidario y otro de carácter competitivo para las instituciones de educación superior. Esto también se corresponde con las tendencias del escenario mundial que se señalaron *ut supra*. Esta tesis se argumenta a partir de tres dimensiones o niveles de análisis: primero, la particularidad del programa regional de acreditación de carreras; segundo, las relaciones inter-institucionales entre el SEM y las demás agencias del MERCOSUR, donde las

reglas de juego decisionales condicionan o facilitan la actuación del Sector; tercero, la incidencia de los fenómenos de internacionalización de la educación superior y su vinculación con experiencias de integración regional.

3.3.1. El desarrollo del programa regional de acreditación da cuenta de las tendencias inherentes en la orientación general del bloque

La tensión entre una integración solidaria y otra competitiva en la agenda de educación superior del MERCOSUR se observa en un primer nivel de análisis: la forma en que ha sido elaborado, implementado y reformulado el programa regional de acreditación de carreras desde los primeros momentos de surgimiento en la agenda a la posterior implementación como prueba piloto y la instalación definitiva de un sistema de carácter permanente. Prestando especial atención a tres aspectos del desarrollo del mismo –propósitos, alcances y metodología de llevarlo adelante– la tensión inherente entre un modelo mercantil y un modelo altruista (competitivo y solidario) se evidencia tanto en los discursos de los actores gubernamentales como en la normativa regional acordada y las actas de reunión relevadas.

3.3.1. a. Génesis del desarrollo del programa y propósitos

El programa de acreditación de carreras de grado en el MERCOSUR, aprobado en el año 2002, cuenta con un antecedente cercano: en junio de 1998 se firmó un *Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR* (XIV RME), en adelante “Memorándum 98”. La propuesta revistió un carácter experimental (fase piloto) y no incorporó a los Estados Asociados, si bien Chile y Bolivia ya formaban parte del MERCOSUR⁹⁷. Se puede afirmar que el contexto del proceso de integración regional (la denominada fase

⁹⁷ Vale destacar que el primero de los Estados Asociados en el MERCOSUR fue Bolivia (firmando un acuerdo de "plurilateralización" de las preferencias existentes con el acuerdo de integración) en el año 1995, seguido luego por Chile en junio de 1996 (Bouzas y Fanelli, 2001: 220-221).

de “crisis”⁹⁸, siguiendo la literatura económica-comercial imperante) y los procesos políticos y socioeconómicos internos (devaluación del real y crisis económica en Brasil, sumada a la crisis profunda de Argentina y sus impactos en los socios regionales) no permitieron que la propuesta pudiera desarrollarse tal cual estaba enunciada y sea sujeta a revisiones. Los vaivenes nacionales repercutían fuertemente sobre la orientación del proceso de integración, que ya mostraba sus debilidades: no sólo porque la piedra basal del regionalismo de entonces se encontraba congelado (reducción de los flujos comerciales y aumento de las disputas y barreras no arancelarias) sino que, en un contexto de movimientos fuertes al interior de los Estados, los funcionarios regionales (que son, ante todo, funcionarios de cada gobierno nacional) fueron cambiados entre fines del año 2000 y principios del 2002 (el cuadro 2.2. del anexo muestra este proceso de recambio).

Los vaivenes político-institucionales, sin embargo, no derivaron en la parálisis del proceso: al contrario, se sentaron las bases –pese a un contexto político y social signado por la crisis– para lo que sería el mecanismo experimental. En primer término, la opción por el instrumento Memorándum se justificó en tanto su carácter flexible (acuerdo marco) permitiría ir realizando ajustes sobre la marcha, incorporándolos como parte de un proceso de aprendizaje conjunto entre los países signatarios. Segundo, el “Memorándum 98” planteaba que el dictamen de los pares evaluadores revestiría carácter vinculante si la decisión era tomada manera unánime; el mecanismo, entonces, se convertía en una instancia de acreditación supranacional por encima de las ANA. Esta situación no era viable ni posible entonces; tampoco lo sería ahora. Por otro lado, el texto suponía la creación de Comisiones de Pares compuestas por miembros de todos los países en partes iguales, significando un aumento del gasto en el proceso. En palabras de los actores:

“Para comprender el alcance de esta disposición, debe apuntarse que en el MERCOSUR Educativo las decisiones deben ser tomadas por consenso, por tanto, en la mayoría de los casos, se hubiera dado la situación que el dictamen de pares decidiera por sí solo la acreditación. Asimismo, contemplaba un Comité de Pares integrado por un representante de cada uno de los países, lo que

⁹⁸Los vaivenes nacionales repercutían fuertemente sobre la orientación del proceso de integración, que ya mostraba sus debilidades: no sólo porque la piedra basal del regionalismo de entonces se encontraba congelado (reducción de los flujos comerciales y aumento de las disputas y barreras no arancelarias) sino que, en un contexto de movimientos fuertes al interior de los Estados, los funcionarios regionales (que son, ante todo, funcionarios de cada gobierno nacional) fueron cambiados entre fines del año 2000 y principios del 2002 (el cuadro 2.2 del anexo muestra este proceso de recambio).

tornaba oneroso el proceso” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya, respectivamente; 2009:83)

En tercer lugar, del proceso de elaboración de criterios de calidad comunes también se detectaron elementos que fueron sujetos a modificación en el instrumento que da inicio al MEXA. La definición de los parámetros para Agronomía, Ingeniería y Medicina (perfil del egreso, currículum, criterio de calidad) quedó a cargo del Grupo de Trabajo de Especialistas de Evaluación y Acreditación (GTAE). El trabajo de este grupo culmina en el año 2000, aprobando los criterios de calidad y normas generales de operación y procedimiento. Sobre esta base se realizó un “pretest” –una prueba de verificación de la aplicación de los instrumentos–

“no se evaluó la calidad de las carreras, sino la factibilidad de aplicación de los criterios y su validez como indicadores de calidad de la formación” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya, respectivamente; 2009:84).

Iniciada la nueva década, se armonizaron los criterios de calidad comunes (a cargo de Comisiones Consultivas) y se concluyó que la operatoria –tal cual estaba prevista en el “Memorándum 98”– sería difícil de implementar. Consecuentemente, se revisa el texto y en el año 2002 –en la XXII RME–, se firma un nuevo instrumento, ahora ajustado tanto para incorporar a los dos países asociados así como para modificar temas que hacían a la operatoria general y principios del mismo, a saber: el *Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile* (“Memorándum 02”). A este documento se anexaron otros: “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (constituye el Anexo IV de la citada XXII RME); “Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores, elaborados por las Comisiones Consultivas de Agronomía, Ingeniería y Medicina” (incorporado como Anexo V y que contiene los criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera); “Convocatoria al Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo VI, que establece su puesta en marcha). Por último, se indica al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR que instruya a las instancias pertinentes para elaborar un acuerdo que elimine la exigencia de la traducción de documentación relativa a estudios cursados, en los países del MERCOSUR y Asociados (XXII RME, Art. 7°).

Pues bien, la necesidad de incluir en la agenda de la RME y del MERCOSUR la acreditación de carreras surge, en palabras de lo/as entrevistado/as, desde Argentina y Brasil, primero, y secundados por Chile, luego. Asimismo, en un texto producido por dos funcionarias de las ANA (argentina y paraguaya) se encuentra el argumento similar al que operó con la creación del SEM; en sus propios términos:

“Los procesos regionales en educación superior se inician en el MERCOSUR a raíz de la inquietud presentada por el Grupo de Mercado Común, que estudiaba la posibilidad del tránsito de profesionales en la región. Con esa intención se convoca a una reunión [...que] se llevó a cabo en la Unidad Central de Estudios del MERCOSUR, Universidad de La República, en octubre de 1996, con la presencia de delegaciones de los cuatro países miembros, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y en ella se analizó la viabilidad de un mecanismo de reconocimiento de títulos universitarios. Las titulaciones analizadas en dicha oportunidad fueron Abogacía, Contador Público e Ingeniería Civil.” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya, respectivamente; 2009:77. El destacado es propio).

De acuerdo a los funcionarios que indagamos, ha sido la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) argentina la principal promotora de la forma que adquirió la iniciativa, acompañada por las agencias similares en Brasil y en Chile. El caso de éste último es paradigmático ya que, a pesar de su carácter de Estado Asociado, impulsó sostenidamente el mecanismo fortaleciendo su posibilidad de concreción (hecho que se diferencia de otras agendas de integración regional de políticas sociales donde los Estados Asociados no han tenido un rol preponderante sino hasta tiempo recientes). Por su parte, que hayan sido Argentina, Brasil y Chile los países que motorizaron el proceso (países “a la delantera” en contraposición a los Estados más “rezagados”) se relaciona con la forma y la intensidad de la reforma de la educación superior que éstos experimentaron en los años noventa. Si bien retomo este punto más adelante, es menester señalar aquí que los tres países contaban, ya en el año 1998 (primeras discusiones del mecanismo), con Agencias Nacionales de Acreditación existentes y con relativo peso y legitimidad interna.

“... Cuando empezamos, de los cuatro socios, Argentina tenía Agencia; Uruguay, no; Paraguay, tampoco; y Brasil tenía varias Agencias... Entonces, visto en perspectiva, los que tiraron para adelante el carro fueron Chile y Argentina, porque eran dos agencias muy consolidadas, que sabían lo que querían hacer... También, visto en perspectiva, cada uno trató de llevar la bandera... viendo quién es el líder. Hicieron un aporte muy bueno. El caso de Brasil, no es que no haya hecho aportes, sino que está tan dividido a su interior, que bueno [ha sido más complejo]...”

(Entrevista a funcionario uruguayo, miembro de la Comisión Ad Hoc formada para el MEXA, octubre 2008).

Argentina había sancionado en el año 1995 la Ley de Educación Superior N° 24.521 y en su articulado incorporó la creación de CONEAU, la cual comenzó a funcionar en el año 1996. En Brasil, por entonces, se contaba con un organismo orientado a la acreditación del posgrado –la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)– y otro orientado al grado –el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)–; recién en el año 2004 se crea el Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), para el cual se organiza la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES) con el objetivo de coordinar dicho sistema. Chile, por su parte, cuenta con un escenario más heterogéneo en cuanto a las agencias de evaluación y acreditación –contando, inclusive, con organismos privados–. La agencia pública ha sido la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP, creada en el año 1999); reemplazada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en el año 2006.

Como expresa el entrevistado, claramente cada país (representado por cada Agencia) intentó colocar su modelo de acreditación. De la evidencia recabada en esta investigación, se desprende que el modelo predominante ha sido el argentino ya que: primero, durante la fase experimental, Brasil no contó con un interés marcado en liderar el proceso (se podría afirmar, inclusive, que fue cauteloso y receloso de las posibles modificaciones en regulaciones internas que el mecanismo generaría –motivo por el cual, por ejemplo, tras la creación del ARCU-SUR no ha ratificado el instrumento); segundo, si bien Chile fue una contraparte importante, su estatus de Estado Asociado sumado a la diferencia de su complejo de educación superior con el resto de los socios – es decir, la elevada mercantilización y privatización existente– dificultó la capacidad de imprimir las grandes líneas que debía de tener el MEXA; tercero, la CONEAU argentina, en tanto se volvió un polo que proyectaba capacitación técnica y experiencia, contó con la legitimidad suficiente como para guiar el proceso. También:

“hay un liderazgo bastante marcado de CONEAU en la región... Brasil, trabaja también... pero ha empezado a trabajar con mucho más compromiso en los últimos años...” (Entrevista a funcionaria de la ANA argentina, julio 2008).

Esta situación permite aseverar que se partió de una situación de asimetría regulatoria inicial, la cual se adicionó a las asimetrías estructurales de los sistemas y/o

complejos de educación superior y a las desiguales capacidades institucionales de las burocracias públicas para encaminar una tarea de este tipo. *El estudio de la vinculación entre el nivel regional de formulación de políticas públicas para la educación superior y los programas regionales, dentro del cual el componente de asimetrías estructurales, regulatorias y de gestión cobra una relevancia fundamental, será sujeto de ulteriores investigaciones.*

3.3.1. a.I. ¿Acreditar qué y para qué?: los propósitos del programa

Pues bien, sobre esta base se comenzó la puesta en marcha del MEXA, cuyo objetivo consistió en *validar los títulos de grado universitario* en el ámbito de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR. En otras palabras, la acreditación serviría a los propósitos de reconocer los títulos entre los países, un paso importante en pos de la homologación. Así enunciado, el programa de acreditación se colocaba un objetivo ambicioso y vinculado a la formación de un mercado común (vale recordar, como se expuso en el capítulo 2 que la posibilidad de incorporar a la educación en el acuerdo encontró como argumento el estímulo a la movilidad de trabajadores requerida por la reciente creación del mercado común, como afirmó el TA). Precisamente, se consideró que

“un sistema de acreditación de carreras, como mecanismo de reconocimiento de títulos de grado, paralelamente, facilitará el traslado de personas entre los países de la región y propenderá a estimular la calidad educativa, al favorecer la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica” (Memorándum de Entendimiento, 2002).

Sin embargo, la “cuestión” de la acreditación como instrumento para el reconocimiento se justificó en tanto permite la movilidad de personas (en términos amplios, no sólo personas del ámbito universitario y/o académico), estimula la calidad y favorece la comparabilidad en los procesos de formación. En este momento inicial, se pensó que el mecanismo, a través de cierta homogenización de los programas, permitiría agilizar el reconocimiento de titulaciones:

“Pensado inicialmente como un mecanismo de homogeneización de programas, en dicha oportunidad [referenciando a la reunión que solicitó el GMC en el año 1996] se plantea un mecanismo de evaluación y acreditación como alternativa orientada a “desburocratizar la reválida de títulos”. El principio invocado para tal efecto es el de Razonable Equivalencia entre los

estudios, consignado en el Tratado de Montevideo del 4 de agosto de 1939, Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, que ya establecía la libre circulación de profesionales en los países signatarios del Tratado, del cual los países representados eran signatarios. (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya, respectivamente; 2009:77. El encomillado corresponde al original).

“En el momento de iniciar la discusión del tema de reconocimiento de títulos, se plantea la necesidad de la desburocratización de la reválida de títulos académicos. Este procedimiento de reválida o reconocimiento de títulos universitarios es considerado un paso fundamental previo para facilitar el tránsito libre de profesiones en la región” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya, respectivamente; 2009:90).

Si bien estaba directamente colocada la cuestión del reconocimiento de títulos (en pos de agilizar las reválidas) el hecho de haber escogido como instrumento un Memorándum y no un Protocolo es indicativo de las contradicciones y/o tensiones que ello generaba, especialmente en relación a los diferentes actores y procedimientos (colegios, asociaciones profesionales, matriculaciones) para habilitar el ejercicio de la profesión. Este problema, sumado a la tensión derivada de la generación de una instancia acreditadora regional la cual reduciría ampliamente los márgenes de acción – soberanía– de los Estados, confluyó en la modificación del texto del “Memorándum 98” y, más adelante, del “Memorándum 02” –con el ARCU-SUR–.

Del análisis global del MEXA, se desprende que, en la medida en que la libertad de movimiento de trabajadores y profesionales fue dejada de lado en el marco de la orientación general del proceso de integración (ya que consolidó, en términos de la teoría de la integración regional clásica, una unión aduanera) y el hecho de que lograr el reconocimiento “cuasi automático” de las titulaciones implicaba desentrañar intereses sectoriales arraigados: por un lado, lidiar con las universidades (públicas) las cuales son las que permiten reconocer los títulos de universidades extranjeras y, por el otro, con las asociaciones profesionales, que son las instituciones que otorgan la matrícula a los egresados de carreras profesionales. Consecuentemente, el sentido inicial de la acreditación (reconocimiento) fue trastocado: la validación sería solamente de carácter académico, no confiriendo, *per se*, el derecho al ejercicio profesional. La validación académica, a su vez, se anida a otro de los términos incorporados en el documento del MEXA: la calidad. Garantizar la calidad de la formación es lo que, en última instancia, se sella en el desarrollo del mecanismo experimental de acreditación. En palabras de una entrevistada argentina:

“... el sentido de la acreditación en el marco del MERCOSUR está vinculado con títulos de grado, títulos de grado que conducen a actividades profesionales.... Si vos lees en el Memorando, en el Mecanismo Experimental... hay todo un sentido que tiene que ver con la utilidad de la acreditación, que es la acreditación de la calidad de las carreras universitarias, en función del uso, del ejercicio de las profesiones dentro de los países... lo que pasa es que eso no es un resorte de las agencias de acreditación ni de las universidades en general... entonces la relación entre la acreditación de carreras y el mercado, el ejercicio profesional, van por carriles separados... incluso hay otro grupo del MERCOSUR que se encarga de la cuestión... de la cuestión del mercado...” (Entrevista a funcionaria argentina de la ANA, julio de 2008; el subrayado es nuestro).

Se reafirma, entonces, que la acreditación tiene una utilidad: dar garantía de la calidad de esas carreras. Asimismo, se desprende de aquí la imposibilidad de siquiera intentar realizar algún tipo de vinculación con los organismos nacionales que habilitan el ejercicio de las profesiones (de hecho, en el MERCOSUR el tema se incluye en el marco del Protocolo de Servicios, véase Botto y Peixoto, 2007) y se agrega:

“... la vinculación entre –como en el sistema nacional– la acreditación de la calidad de las carreras y la habilitación para el ejercicio profesional es una relación muy complicada, compleja. Entonces, por el momento están separadas... y, desde el punto de vista de las agencias, se reivindica que la acreditación de la calidad sea uno de los requisitos a tener en cuenta cuando haya que decidir sobre la habilitación profesional pero no hay una relación automática entre una cosa y la otra... porque bueno... en Argentina, por ejemplo, los títulos universitarios son habilitantes, en general... pero hay matriculación... bueno, en fin... Lo que te quiero marcar es que, en el espíritu del sistema de acreditación del MERCOSUR está contribuir a la regulación del ejercicio profesional pero de una manera indirecta; o como un requisito...” (Entrevista a funcionaria argentina de la ANA, julio de 2008; el subrayado es nuestro).

Claramente se observa la redefinición de los objetivos de la acreditación respecto de la intencionalidad inicial: la acreditación garantiza la calidad de las titulaciones. Este punto permite reflexionar en torno a la vinculación con el mercado, a saber:

“...La idea, por lo tanto, es establecer un sello MERCOSUR de calidad académica, que tenga valor en un mercado de títulos internacional” (Entrevista a funcionario de la Agencia Nacional de Evaluación ANA argentina, julio 2008; el destacado es propio).

En consecuencia, se desprende que, si bien el MERCOSUR y sus Estados Parte consideran que la educación es un bien público que debe salvaguardarse de las regulaciones comerciales multilaterales (de la OMC), reconocen también la existencia

de un mercado de títulos a nivel internacional en el cual las instituciones de educación superior de la región, dada su excelencia, pueden competir con instituciones de otras latitudes en la formación de estudiantes e investigadores.

Esto permite retomar la mención anterior en torno a la cuestión de "movilidad de las personas": objetivo enunciado por el programa donde no queda clara la diferenciación entre movilidad académica, por un lado, y movilidad de profesionales, por el otro. Es decir, entre la movilidad de investigadores, docentes y estudiantes como parte de un proceso formativo y de construcción de conocimiento *vis a vis* la movilidad de profesionales y/o trabajadores para prestar sus servicios.

En primer lugar, esta es una tensión latente desde los propios inicios del proceso de integración regional, en general, y de la integración educativa, en particular; que se corresponden con la idea imperante de un MERCOSUR que pueda asemejarse al mercado común (cual esquema de integración: con la libertad de movimiento de bienes, capitales y personas) como la experiencia de la UE. Esta ambigüedad aparente se entiende al considerar el escenario multilateral en pos de la liberalización de los servicios de educación superior y su correlato en el acuerdo regional.

En segundo término, la movilidad de las personas como motivo inicial de integración educativa (vale recordar, en este punto, lo que se ha mencionado sobre el surgimiento del SEM y sus metas primeras) se mantuvo en la elaboración del mecanismo; sin embargo, conforme avanzó su implementación fue sujeto de modificaciones: eminentemente, se redujeron las expectativas respecto del alcance real del MEXA. En este sentido, lo/as funcionario/as que componían las delegaciones nacionales en el acuerdo regional iniciaron el proceso con la meta de lograr la movilidad de profesionales; no obstante, debieron reducir este propósito a la consecución de la movilidad académica cuyo primer paso consistió en la elaboración de un criterio común entre las titulaciones de los Estados que componen el MERCOSUR (tanto los Parte como los Asociados). Consecuentemente, en el momento de definir este criterio común, el eje fue colocado en la obtención de cierta calidad (a diferencia de una mera traducción automática de titulaciones⁹⁹). En palabras de un entrevistado:

⁹⁹ La comparabilidad, por llamarlo de alguna manera similar al proceso acontecido en Europa, podría ser alcanzada en el MERCOSUR por el camino de la firma de Protocolos de Integración Educativa. En lo referido a acreditación la decisión del MERCOSUR ha sido separarse de la práctica en curso en el Viejo Continente y colocar a la región como un polo de "calidad" en materia educativa.

“¿para qué la acreditación regional?... cuando arrancó, la expectativa era poder tener un instrumento que facilitara la movilidad regional... que acreditando, uno ya podía hacerlo. Prácticamente, se dieron cuenta que era difícil: porque el tema de la movilidad funciona por otros canales... Entonces, este objetivo inicial bajó unos cuantos cambios y lo que se puso en suspenso es que no [constituye] una garantía de movilidad profesional, pero que tiende hacia ello. Lo que se está buscando es obtener resultados que sean reconocibles y valorados a nivel regional y que puedan integrar convenios de cooperación entre los países, donde digamos, bueno “ya estamos acreditados, para qué vamos a pedir otros papelitos más si la evaluación de la calidad de la información ya está dada”. Que esto sirva como un paso para eso otro. Pero, hoy por hoy, esto otro no lo tenemos. Es un buen proyecto pero el tiempo va a ir mostrando si realmente es posible o si hay que seguir en paralelo, en carriles: lo académico solamente por un lado, y lo profesional por otro.” (Entrevista a funcionario uruguayo, miembro de la Comisión Ad Hoc formada para el MEXA, octubre de 2008; el destacado es de mi autoría).

Por lo expuesto se comprende que la justificación del programa regional de acreditación de la calidad consiste en que:

“[...] los fenómenos de la masificación de la educación superior, la diversificación de la oferta, la cobertura, el denominado privatización de la educación superior, aquel en que la mayor parte de los recursos para este nivel de educación proviene del sector privado y finalmente, la globalización, que demanda movilidad de estudiantes y profesionales, requerimientos empresariales diversos en países distintos, obligan a demostrar la calidad y acreditar competencias más allá del ámbito netamente nacional. Los acuerdos multinacionales, no sólo del MERCOSUR, sino del NAFTA, ALCA, OMC y otros, exigen criterios de calidad comparables y rigurosos para facilitar la integración (Lemaitre, 1999).

Estos fenómenos afectan el rol social de la educación superior, que debe rendir cuentas a la sociedad acerca de su quehacer, por diferentes conceptos, académicos, financieros, de investigación, todos ellos con calidad. Sin embargo, la definición de calidad no es unívoca, como no lo es la definición de educación superior. Por ello son bienvenidos los acuerdos en torno a los criterios primarios de eficiencia, eficacia y consistencia de la oferta educativa” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya; 2009: 86)¹⁰⁰.

En este fragmento se observa como los sentidos primarios en torno a la necesidad de acreditar para lograr el reconocimiento y, de esta manera, facilitar la movilidad, cambian para alinearse a tanto a las consecuencias de la privatización de la enseñanza superior como a las causas de la misma: consecuencia, en tanto el fenómeno de privatización conllevó a la proliferación de instituciones de educación superior de

¹⁰⁰ La cita a (María José) Lemaitre no es casual: no sólo por su vasto caudal de publicaciones científicas y de divulgación sobre el tema sino por su rol como funcionaria de la ANA en su país (Chile).

dudoso funcionamiento (básicamente, las expendedoras de títulos) cuya calidad hay que cerciorar; pero causa también, ya que el mercado internacional de titulaciones es un hecho y las universidades pueden competir “en mejores condiciones” en la medida en que exista un mecanismo diferenciador y/o clasificador de la excelencia. Al mismo tiempo, da cuenta del trastocamiento provocado por la mercantilización el hecho de que se refieran a la necesidad de acreditar la calidad como forma o instrumento para la rendición de cuentas social de la universidad.

3.3.1. b. Los alcances del programa regional de acreditación

3.3.1. b.I. Acreditación voluntaria pero también “orientada”

Pese a este componente de no obligatoriedad, se ha recabado información que da cuenta que algunas ANA han sido bastante selectivas con las instituciones de educación superior que invitan a participar y, de hecho, se presentan al mismo. En consecuencia, la invitación se extiende, mejor dicho, “se sugiere”, a las casas de estudio prestigiosas, en tanto se puede intuir de antemano que serán evaluadas positivamente. Esto significa que se han presentado, mayoritariamente, aquellas instituciones que contaban con muchas posibilidades de acreditar regionalmente. Al respecto:

"Por ejemplo, ahora, está abierta una convocatoria para la acreditación en el MERCOSUR de carreras de agronomía y arquitectura¹⁰¹: entonces, cada agencia tiene que tener un criterio para invitar a las carreras, para designar. Es voluntario pero la agencia invita a las carreras y pone los criterios... [Se] dice: “vamos a invitar a las carreras de agronomía que se presentaron en el MEXA junto con las que tienen acreditación por 6 años”... la máxima acreditación, no las que acreditaron con compromisos de [modificar algo]. Entonces, eso te define el universo de las carreras que van a poder participar... después [el tema es ver] si ellas quieren...” (Entrevista a funcionario de ANA argentina, octubre 2008; el subrayado nos pertenece).

De este extracto, se deduce, adicionalmente, que existe la pretensión de que todas las carreras presentadas obtengan resultados afirmativos. Esto significa que el país en cuestión busca posicionarse como un polo de “educación de calidad”: no sólo frente a externos (por contar con el “sello MERCOSUR de calidad”), sino que,

¹⁰¹ Hace referencia a la acreditación del ARCU-SUR en su primer llamado: Agronomía y Arquitectura.

particularmente, entre los socios. En este sentido, se percibe, claramente, cierta competencia por el lado argentino, y, particularmente, frente a Brasil.

En el marco de este interés argentino se comprende la necesidad de delimitar “cupos” a la cantidad de carreras a acreditar. La necesidad de colocar un límite al número de carreras que pueden ser acreditadas por país es indicativa de una forma de reducir las asimetrías entre los socios regionales: particularmente a la luz del interés y la preocupación de los países con sistemas y/o complejos de educación superior menos amplio que el brasilero (en términos de su extensión y la cantidad de recursos disponibles) por no quedar subsumido y sobrepasado numéricamente.

3.3.1. b.II. ¿Por qué esas carreras fueron seleccionadas para la acreditación regional?: las “áreas prioritarias”

Las carreras seleccionadas por la RME para la fase piloto de la acreditación regional fueron Medicina, Ingeniería y Agronomía. Para cada disciplina se formó una Comisión Consultiva de Expertos, que elaboró los criterios de calidad comunes. Sobre la selección de carreras, del trabajo de campo realizado se vislumbra que el argumento que operó en la decisión fue el de comenzar por profesiones relevantes para el desarrollo regional y en línea con el modelo productivo de los países del MERCOSUR. De hecho, fueron escogidas carreras que tenían alguna importancia desde el punto de vista de los países:

“Fue una decisión de los ministerios, sin una discusión con la comunidad académica. En todo caso, la decisión por agronomía, ingeniería y medicina fue en función de la región, de la necesidad de profesionales de los países, y son áreas que preocupan a todos los países: áreas de la salud, área de la producción agrícola y área de ingeniería.” (Entrevista a funcionario de Brasil, noviembre de 2008).

Además del hecho significativo que indica la ausencia de consulta con la comunidad académica para la definición las carreras (es decir, se trató de una definición eminentemente política y orientada al modelo de región) esta selección de carreras habilita la reflexión en torno a la cuestión compleja de la habilitación profesional, la cual, como expuse, se encuentra en estrecha relación con el objetivo de la movilidad laboral. Al acreditar la calidad no se pone en tensión la posibilidad de que un

profesional (por ejemplo, un ingeniero agrónomo o un médico) de un país pueda ejercer su profesión en otro Estado Parte. No la tensiona ya que no la contempla: movilidad es movilidad académica y el “sello MERCOSUR” constituye una certificación de calidad. El ejercicio profesional sigue bajo la regulación del nivel nacional por parte las instituciones competentes (asociaciones y/o colegios profesionales). Se vislumbra, por lo tanto, que si bien se ha alcanzado un parámetro común, la regionalización del ejercicio profesional es una tarea más dificultosa que involucra una plétora de actores interesados, en especial si la competencia permanece bajo las asociaciones citadas y se entremezcla en ello cuestiones relativas al comercio de servicios (su liberalización y re-regulación).

3.3.1. c. Metodología de implementación

3.3.1. c.I. La participación de actores no gubernamentales en los mecanismos de evaluación: “los pares expertos”

En este programa de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, los actores públicos que participan (y han participado) están encuadrados en la estructura institucional del acuerdo de integración. Por un lado, en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM): conformado por los Ministros de Educación (RME), y funcionarios de segunda línea y técnicos (en el CRC-ES y Grupos Gestores de Proyecto; o Comisiones o Grupos Ad-Hoc creadas con finalidades específicas). Por otro lado, también la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) conforma la institucionalidad del proceso.

Cabe destacar, igualmente, que el hecho de que los actores públicos que participan del proceso del SEM estén contemplados en la arquitectura del acuerdo de integración, no significa que su capacidad decisoria no esté libre de constreñimientos estructurales del mismo. En este sentido, los actores públicos del sector de la educación en general, y de la educación superior, en particular, dependen en última instancia, al igual que otras agendas, del GMC y del CMC. Adicionalmente, las actividades del SEM, en materia de educación superior especialmente, se ve obstaculizada por cuestiones de índole administrativa o burocrática que compete a otras agencias de

gobierno (como es el caso de los Ministerios del Interior, en lo que se refiere a visados y otros derechos migratorios).

En la elaboración de los criterios de calidad regional y en realización de los procesos de evaluación externa han participado actores no gubernamentales. Respecto de la elaboración de los estándares comunes de calidad, las Comisiones Consultivas han estado comprendidas por expertos, autoridades de las universidades y miembros de asociaciones profesionales de las titulaciones en cuestión y de todos los países. La definición consensuada en torno a los mismos ha sido aprobada, en última instancia, por la RME. En segundo término, la puesta en marcha (implementación) del MEXA –luego el ARCU-SUR– requirió de la participación de “pares evaluadores” que fueron capacitados para luego realizar las visitas pertinentes con el objetivo de evaluar las titulaciones que se sometieron al proceso de acreditación. La capacitación de los mismos se desarrolló en dos etapas, una nacional y otra regional, en vistas a que tomar conocimiento del mecanismo regional –sus documentos, procedimientos– así como al “desarrollo de actitudes favorables a la comprensión de las instituciones y carreras que visitarían” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguayana, 2009: 89). La metodología consistió en la revisión documental de los instrumentos junto con el estudio de casos ficticios (preparados sobre datos provistos por las ANA ya instaladas). Cada taller se orientó al cumplimiento de algunas metas u objetivos:

“En primer lugar, el taller de formación de pares locales, en cada país, permitía por un lado alcanzar a un número razonable de académicos interesados en el proceso, quienes a su vez podrían sensibilizar a sus propios colegas institucionales. Por otro lado, ofrecía a las agencias la posibilidad de observar a los pares en acción y seleccionar a aquellas personas que asistirían al taller regional.

Seguidamente, el taller regional reunía a los pares seleccionados por las respectivas agencias, o instancias equivalentes, de cada país y hacía posible el conocimiento mutuo de los participantes y la observación de parte de las agencias, para su posterior convocatoria.

En esta observación se ha tenido en cuenta no sólo los conocimientos, sino asimismo las actitudes y aptitudes hacia la evaluación, cuidando aspectos como el rigor, la discreción, el respeto y la objetividad, entre otros” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguayana; 2009: 89).

Esto permite afirmar que, además de la creación de un sello de calidad regional y de la conformación de un cuerpo de funcionarios nacional-regionales que motorizan el

programa de acreditación del MERCOSUR, se ha conformado un grupo de expertos formados que fueron sensibilizados sobre la importancia de la integración regional de la educación superior –los cuales, al mismo tiempo, se tornaron en agentes multiplicadores de sensibilización–. En palabras de los funcionarios de gobierno:

“Estas personas formadas en el proceso constituyen una capacidad instalada en términos de actores sensibilizados y sensibilizadores, que contribuyen al desarrollo de la cultura de evaluación en la región. Desde el punto de vista de la evaluación del mecanismo, un resultado de movilidad real de profesionales y un esfuerzo consciente y comprobado de integración regional” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya; 2009: 90).

Asimismo, las propias universidades (públicas o privadas) que se han sometido de manera voluntaria a la evaluación regional han participado por medio de la realización de las autoevaluaciones institucionales. Esto ha permitido conocer el mecanismo e identificar su relevancia y/o pertinencia. Particularmente, respecto de los incentivos de participación de las universidades en el mecanismo experimental, primero, y sistema de acreditación actual, en tanto es un proceso voluntario y costoso, la funcionaria de la ANA argentina afirma (consultándose respecto del "plus" para las universidades) que:

“Esa pregunta en el sistema nacional, se dice, “bueno, no le trae un plus, simplemente cumple con un requisito legal” Entonces, pienso que la acreditación [regional] trae el plus de un sello de calidad; que por supuesto, tiene la validez y el prestigio que el sello tenga: o sea, quiénes dan la acreditación... por eso, hay que cuidar mucho de qué carreras y a quiénes... si es muy extenso el club, se pierde el espíritu del mismo... en tanto, se tiene un prestigio, la acreditación es un proceso de otorgamiento de un sello de calidad que vale en el mercado académico... y hay otro plus, que tiene que ver con el acceso a recursos para la movilidad de estudiantes, docentes...”(Entrevista a funcionario de la ANA argentina, julio 2008; el destacado es propio).

En lo que se refiere a este último punto (movilidad), y referenciando el programa MARCA:

“MERCOSUR organiza... hay aportes que son de las universidades... para pasajes, viáticos... pero lo que provee el MERCOSUR es un sistema, una forma, una manera de organizar la movilidad... las universidades aplican... pero no todo lo paga el MERCOSUR, sino que las universidades también pagan... Entonces, ahí tenés un incentivo selectivo muy importante para participar de este proceso, y otros que tengan que ver con acreditación regional e internacional... luego las carreras acreditadas tienen la potencialidad de dar lugar a programas de movilidad académica o de investigación. O sea, se pueden hacer programas de cooperación en general. En

general porque ya tenés resuelto la equiparación o la equivalencia en la cuestión de la calidad...”
(Entrevista a funcionario de ANA argentina, julio de 2008; el destacado es propio).

En Brasil, las universidades invitadas recepcionaron el mecanismo:

“hay interés de participar en la acreditación del MERCOSUR; incluso siempre la pregunta es – para Brasil– ¿por qué solamente veinte? (refiriéndose al número de carreras que pueden ser acreditadas en Brasil en la convocatoria que se abre)... Hay una expectativa que será positiva la participación...” (Entrevista a funcionario de la ANA brasilera, noviembre de 2008).

Finalmente, el proceso ha contado con actores extra MERCOSUR que han revistado el carácter de “observadores” de los Comités de Pares. Este ha sido el caso de la Unión Europea (Entrevista con funcionaria del CCR por Argentina, marzo 2009).

La explicación del funcionamiento del programa regional de acreditación se encuentra en un cuadro síntesis (3.1) en el anexo.

3.3.1. c.II. El talón de Aquiles del programa de acreditación: financiamiento escaso e inestable

El proceso de acreditación de carreras de grado –tanto el experimental como el permanente– se financia a partir de los presupuestos nacionales de cada Ministerio de Educación de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR (que participan del mismo) y los recursos que puedan conseguir por medio de la cooperación internacional. Las universidades que someten a sus carreras al mecanismo también realizan sus aportes en la fase destinada a la auto-evaluación institucional. En el caso de la Universidad de la República, amparada por el estatus particular que se le otorga constitucionalmente, también participa en la delegación nacional de Uruguay (y, en consecuencia, también se autofinancia). En este sentido, los recursos materiales se destinan al funcionamiento regular del SEM, en principio, y, luego, a todas las fases del proceso de acreditación: la realización de los encuentros para acordar el criterio de calidad, los Talleres de Pares (Nacionales y Regionales), las visitas a las universidades (lo que supone gastos en pasajes, alojamiento y viáticos para los expertos regionales), y demás gastos corrientes (planificados y no planificados). En palabras de un participante:

“Cuando hay que hacer una actividad como lo que se viene ahora el Taller Nacional de Pares, se financia desde el MEC [Ministerio de Educación y Cultura]. Cuando hay que mandar a un

integrante de la comisión a las reuniones del MERCOSUR, financia... se le pide algo a las instituciones (a la pública o las privadas), pero el MEC paga por lo menos un pasaje. Entonces, ya hay como un involucramiento económico por parte del MEC; con todas las trabas, porque tenés que hacer los trámites como un mes y medio antes... los detalles de la burocracia de los que no te salvas” (Entrevista a funcionario uruguayo, miembro de la Comisión Ad Hoc formada para el MEXA, octubre de 2008; el destacado es propio).

Como se mencionó en el capítulo 2 sobre las generalidades del SEM, el aspecto financiero es de suma importancia en pos de garantizar la sustentabilidad del proceso. Por este motivo, al momento de la entrevista fue señalado como relevante el papel del Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM), cuyos aportes se estaban gestionando:

“Hay un fondo estructural; un fondo para educación... el Fondo de Educación del MERCOSUR que se llama FEM, que está gestionando la CAF [Corporación Andina de Fomento]... pero todavía no estamos usando esos fondos... porque los países tienen que hacer las primeras inversiones de capital y de ahí a unos años recién se van a poder utilizar los intereses sobre esos fondos de capital para poder empezar a financiar proyectos... Está la idea, se está impulsando, se está gestionando eso, pero todavía no tenemos acceso a los fondos. Pero, justamente, la idea es que todo esto, toda la actividad del Sector Educativo del MERCOSUR, que además de lo que es Educación Superior, la Básica y la Tecnológica... la verdad es que está adquiriendo proporciones un poco grande... la idea es que haya sustentabilidad de todas esas acciones. Por eso fue que se dio la creación del Fondo Estructural” (Entrevista a funcionario del área de cooperación internacional del Ministerio de Educación de Argentina, marzo de 2009).

Al momento de esta entrevista, aún persistían las trabas en Brasil a raíz de la imposibilidad legal de este país de colocar fondos en el exterior (vale recordar que ya se había elegido a la Corporación Andina de Fomento –CAF– como órgano administrador). Este hecho, como expuse, ya ha sido superado y el FEM finalmente entró en vigencia en el año 2011.

Para comprender la relevancia del “asunto financiero” del programa regional, cabe destacar que cada convocatoria de acreditación tiene un costo de, aproximadamente, un millón de dólares. En palabras de los propios actores:

“Este es un proceso muy caro; caro en lo económico, porque el sistema se basa en... bueno, cuando fue experimental y eran pocas instituciones, [el gasto era cubierto por] las Agencias o los Ministerios y las instituciones... pero ahora que estamos, por ejemplo, agronomía va a hacer 50 carreras, 20 de Brasil – 10 de la Argentina... en fin... eso implica mucha plata... el tema de los costos, tenés que pensar lo que sale la capacitación de los pares; Uruguay, está todo en Montevideo, entonces, los citas a una reunión y vienen todos... pero en Argentina vos tenés que

hacer viajar a los del Norte y a los del Sur a Buenos Aires y tienen una serie de costos de traslado para la capacitación de pares. Con más razón, la delegación que vos lleves a los talleres regionales: llevas 20 personas, es mucho dinero... Todos los procesos de movilizar pares, después, para las visitas, yo calculo que debe estar entre los 8 y 10.000 dólares, según lo que paguen las Agencias... (Entrevista a funcionario uruguayo, miembro de la Comisión Ad Hoc formada para el MEXA, octubre de 2008; el destacado es propio).

“El costo total, para una convocatoria, es de un millón de dólares... actualmente, los países están cubriendo los costos, pero hay veces que hay países que pasan por tiempos difíciles... y ahora que será permanente, aún no hay una solución para ello... se hizo una propuesta al banco mundial pero no hay como hacer ese financiamiento... es una incógnita” (Entrevista a funcionario de la ANA brasilera, noviembre de 2008; el destacado es propio).

Entre las propuestas para dar una respuesta a la necesidad de financiamiento del proceso, una de las opciones es por intermedio del Fondo Educativo del MERCOSUR; otras posibilidades que se han tomado bajo consideración fueron dos. Por un lado, en el marco del Programa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se elaboró un proyecto que resultó “ganador”. Sin embargo, por cuestiones procedimentales (y en relación a los términos de referencia de la convocatoria del BID), el rubro “viajes y viáticos” no era financiable en el marco del Programa de Bienes Públicos Regionales, y era este el motivo principal por el cual se presentó el proyecto (Información obtenida de entrevistas a funcionario argentino, coordinador del SEM por dicho país; así como a funcionarios de Uruguay y Paraguay). Por otro lado, en algún momento se pensó que la conformación del Banco del Sur podría redundar en la solicitud de financiamiento para el proceso de acreditación (entrevista a funcionario brasilero); pero esta propuesta no ha sido sistematizada además de que el Banco aún no se encuentra en funcionamiento.

A su vez, se patentiza la coincidencia entre los entrevistados respecto de la continuidad de financiamiento público (nacional) al programa regional; así como incertidumbres respecto de ello en contextos de crisis económica y de cambios de fuerzas políticas en la región, a saber:

“Creo que el gran talón de Aquiles es que todo se puede venir abajo si no se consigue una sustentabilidad económica o, al menos, capaz que no se viene todo abajo, pero si algún país se viene abajo... El tema político se ha arreglado porque hay consenso entre los países; se habla casi de una política de Estado a nivel regional; han cambiado en este correr de los años, un montón de presidentes...” (Entrevista a funcionario uruguayo, miembro de la Comisión Ad Hoc formada para el MEXA, octubre de 2008; el destacado es propio).

A continuación, la mención respecto de la disponibilidad de recursos materiales habilita el análisis respecto de las asimetrías (cuestión nodal en el MERCOSUR). Claramente, Argentina, Brasil y Chile, cuentan con una mayor capacidad de financiamiento del sector; sin embargo, las cuestiones de escala de los dos primeros encarecen aún más el proceso. En otras palabras, sólo mencionando una actividad del proceso como lo es la realización de Talleres de Pares Nacionales y Regionales implica que se convoquen expertos desde Jujuy a Tierra del Fuego, y de Roraima a Rio Grande do Sul. Ello se traduce en gastos en pasajes aéreos y otros gastos (alojamiento, viáticos, papelería, servicio de catering, y demás actividades); y lo anterior se incrementa a la hora de trasladar esos mismos expertos a las actividades regionales (en diferentes ciudades del MERCOSUR). La cuestión de escala ha favorecido a Uruguay, pese a la persistencia de contar con menos recursos; en términos comparativos no se ha visto tan imposibilitado. Sin embargo, para Paraguay y Bolivia ha sido muy difícil su participación en el proceso, contando con el apoyo de los socios mayores (quienes han priorizado la consecución del mecanismo en última instancia).

3.3.1. d. El ARCU-SUR consolida y “sella” el proceso de acreditación a favor de la calidad de la formación de algunas titulaciones

Una vez concluido se produjo la evaluación del proceso, la cual finalizó, a su vez, en noviembre de 2006 (CONEAU, 2008:4). Los resultados de la misma se plasmaron en la XXXI RME (realizada en Belo Horizonte, 24 noviembre 2006). A raíz de la evaluación positiva del MEXA, en esta misma Reunión de Ministros, se aprueba el Plan de Trabajo para elaborar un sistema regional permanente de acreditación de cursos de grado que presentó la CRC-ES y ampliado a más carreras: Enfermería, Odontología, Veterinaria y Arquitectura. El Plan de Trabajo fue encaminado y, en los años subsiguientes, las Agencias Nacionales de Acreditación dedicaron sus esfuerzos a la transformación del mecanismo experimental en uno permanente.

En la XXXIII RME (realizada en Montevideo, el 9 de noviembre de 2007) se aprobó el *Memorándum de Entendimiento para la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias, para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados*. Dicho

Memorándum se convirtió en *Acuerdo internacional* entre los países a través de la decisión (DEC) del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 17/08 (San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008): con la aprobación del documento *Acuerdo sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de sus respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados*.

Como expuse *ut supra*, el cambio de nominación indica la tendencia hacia la priorización de la agenda de la calidad en detrimento del objetivo inicial de reconocer las titulaciones entre los Estados. El ARCU-SUR define de manera contundente que el sistema de acreditación tiene como objetivo reconocer la calidad. Adicionalmente:

“El Sistema ARCU – SUR dará garantía pública en la región del nivel académico y científico de los cursos, que se definirá según criterios y perfiles tanto o más exigentes que los aplicados por los países en sus instancias nacionales análogas” (DEC GMC N° 17/08, 4° Principio General, el destacado es propio).

Se vislumbra, por tanto, que en el objetivo de acreditar la calidad académica de carreras de grado universitario se pretende que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad. Al respecto, es menester destacar que lo que implica es que aquellos países que no contaban con “estándares nacionales de calidad” los creen (a la luz del proceso regional) y que, aquellos que sí tenían una experiencia de acreditación motoricen la elevación de los mismos. Al respecto:

“*Está pensado que el nivel o el piso de calidad de MERCOSUR tiene que ser más elevado que el nacional... eso está en la lógica... es lo que tratamos de cuidar*” (Entrevista a funcionario de la ANA de Argentina, julio de 2008).

Sin embargo, cuando se afirma que algunos países no contaban con estándares nacionales de calidad, de hecho, se vislumbra entre líneas que ni la cultura ni la práctica de la evaluación de la calidad (en el sentido de calidad restringida o calidad en tanto mecanismo de control) estaban institucionalizadas. De hecho, no se puede afirmar –ni así estaba presente en los relatos de lo/as entrevistado/as– que los Estados que no poseían agencias de evaluación de la calidad brinden un servicio inferior a los que sí cuentan con agencia para este fin.

En la sección de las consideraciones de la letra del acuerdo, adicionalmente, se estipula que la implementación de dicho sistema contribuye a (1) facilitar la movilidad

de las personas entre los países de la región y (2) servir de apoyo a mecanismos regionales de reconocimiento de títulos o diplomas universitarios (DEC GMC N° 17/08). En el Acuerdo la “acreditación” es definida como:

“el resultado del proceso de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado, estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación” (DEC GMC N° 17/08).

El objetivo final, por tanto, es establecer un “sello MERCOSUR” de calidad académica, que tenga valor en un mercado de títulos internacional (como ya he argumentado *ut supra*).

El sistema mantiene su carácter de voluntario y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan la adhesión al mismo. Al igual que el MEXA, el perfil del egresado y los criterios regionales de calidad son elaborados por Comisiones Consultivas (por disciplina), a propuesta y coordinación por parte de la RANA y designados por la CRC-ES. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera de la institución seleccionada); evaluación externa (encaminada por un Comité de Pares); y la resolución de acreditación (que queda bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y es reconocida por los Estados Partes del MERCOSUR y los Asociados (que adhieran al Acuerdo).

El establecimiento de un sello con valor y prestigio en un mercado internacional de títulos académicos se coronó como el objetivo primario. El corolario de este beneficio para la región significa, por un lado, el acceso a recursos materiales por parte de otras regiones (por ejemplo, cooperación en lo que respecta a movilidad académica con la Unión Europea). Por el otro, y a la par del anterior, la competitividad del MERCOSUR como subregión, en un mercado de servicios de educación superior a nivel global y regional.

[Refiriéndose a la pregunta sobre el plus que le otorgaría a las universidades acreditar en MERCOSUR... si no es un proceso obligatorio...] “esa pregunta en el sistema nacional, se dice, “bueno, no le trae un plus, simplemente cumple con un requisito legal” Entonces, pienso que la acreditación [regional] trae el plus de un sello de calidad; que por supuesto, tiene la validez y el prestigio que el sello tenga: o sea, quiénes dan la acreditación... por eso, hay que cuidar mucho de qué carreras y a quiénes... si es muy extenso el club, [no es posible]... y hay otro plus, que tiene que ver con el acceso a recursos para la movilidad de estudiantes, docentes... En tanto las

carreras acreditadas tienen la potencialidad de dar lugar a programas de movilidad académica o de investigación; o sea se pueden hacer programas de cooperación en general, participar de un mecanismo de acreditación constituye un incentivo selectivo. La Unión Europea, por ejemplo, ha puesto dinero para programas que tienen que ver con movilidad...” (Entrevista a funcionario de la ANA argentina, julio 2008; el destacado es propio).

Para concluir, en la conformación del sistema se destaca el pasaje de un mecanismo de naturaleza experimental a uno permanente, con diferencias en términos de:

1. cantidad de carreras sujetas a acreditación;
2. dejar de lado la posibilidad de mantener un sub-estándar durante un año (en el ARCU-SUR la resolución es: se acredita o no se acredita);
3. la orientación al mejoramiento queda, por tanto, limitada al ámbito nacional.

3.3.1. e. La piedra basal: la continuidad del cuerpo de funcionarios político-técnicos

Cuando se dio inicio al proceso, entre los Estados Partes del MERCOSUR, las asimetrías en lo que compete a capacidades institucionales, colocaban a Argentina y Brasil en un lugar privilegiado: se contaba con los recursos humanos (técnicos) con mayor pericia en la agenda de acreditación. En líneas generales, las ANA (o, en su defecto, las Comisiones Ad Hoc) contaron con funcionarios y técnicos que supieron (y pudieron) llevar adelante el proceso (nuevo para muchos de estos actores y/o técnicos). Para aquellos funcionarios de gobierno (o de las propias instituciones) que comenzaban, por vez primera, a trabajar en el campo de los programas de evaluación y acreditación, el corolario del proceso regional fue el desarrollo de capacidades institucionales. En este camino se destaca la actuación de las ANA que ya estaban creadas, principalmente la CONEAU (Argentina), la cual ha capacitado al resto y ha sido tomada como modelo a seguir (construcción de capacidades). Por otro lado, se fueron consolidando los recursos humanos en la RANA (a nivel MERCOSUR) y en RIACES¹⁰² (a nivel Iberoamericano). Se consolidó, en este proceso, un cuerpo de funcionarios regionales que compartirían una identidad regional que han construido a lo largo del tiempo.

¹⁰² La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior: véase www.riaces.net

Como he expresado en el análisis de las etapas del SEM, la estabilidad de los cuadros ha permitido el lanzamiento de las acciones en la segunda fase, profundizándolas y ampliándolas en el momento actual. Este elemento es de suma importancia ya que, al evitar rotaciones elevadas de funcionarios, se mantienen las personas que han ido adquiriendo capacidades de gestión, experiencia y pericia en el tema particular. La contracara de este proceso reside en que, ante la ausencia de instancias que sirvan de repositorios y/o memorias institucionales, el sistema dependa fuertemente de los funcionarios a cargo: ante el reemplazo de uno de ellos se va la información y el conocimiento de los temas encaminados. Esta situación vale para todos los países y una solución posible, que fue apuntada por varios de los entrevistados, reside en la posibilidad de crear una Secretaría Técnica, con funcionarios abocados solamente al espacio regional (es decir, una agencia que pueda coordinar y generar y distribuir información –sin la atribución de tomar decisiones– con un rango de supranacionalidad). Igualmente, no hay consenso entre las delegaciones para encaminar esta propuesta.

Asimismo, de la información recogida se desprenden algunas observaciones parciales que constituyen un punta-pié para ulteriores investigaciones. Aquí señalo, particularmente, las afirmaciones realizadas por los actores que darían cuenta del inicio de un proceso de socialización regional en pos de una identidad compartida.

“No diría que hay un país que haya traído problemas para la negociación. Hay un trabajo bastante hermanado: hoy ya nos llamamos “raneados”. Mi opinión es que el proceso todo es muy positivo. Siempre hay ansiedad: ¿cómo vamos a avanzar?, ¿cómo podremos respetar las diferencias de cada país?... que en un principio, de eso se trata la acreditación, respeto de la características propias de cada institución, más aún de cada país. El saldo es positivo. Las reuniones son tranquilas, salimos muy satisfechos. Nuevamente, cada día es muy gratificante: vemos que la implementación por el MERCOSUR es una aproximación de los países, afuera de los problemas económicos” (Entrevista a funcionario brasilero de la ANA, noviembre 2008. El destacado es nuestro).

La mención a la RANA como espacio de consenso y de trabajo compartido ha sido una constante en lo/as entrevistados. El fragmento destacado, que corresponde al funcionario de Brasil, es claro al señalar el proceso de socialización operado en el escenario regional: se hacen llamar a ellos mismo “los raneados” (por la RANA). Este argumento se ve reforzado por las integrantes de las ANA de Argentina y de Paraguay:

“Se constituye así, sin duda alguna, un espacio para el aprendizaje de las agencias, o instancias equivalentes, para todas las cuales es menester reconocer la calidad y el compromiso de las personas que han trabajado en la construcción de este espacio, considerando los cambios políticos y económicos de los países a lo largo de diez años.

Para ello basta recorrer los documentos producidos, en los cuales las decisiones son tomadas por consenso, respetando los tiempos de cada país, de forma de implementar un legítimo espacio de integración regional. A través de esta cooperación y trabajo conjunto, el mecanismo de acreditación ha demostrado su viabilidad y legitimidad” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya; 2009: 92).

Los propios actores reconocen el esfuerzo que han realizado en pos de la consecución del programa de acreditación regional, superando las diferencias políticas y culturales así como las crisis (de intensidad variada) que sufrieron los países individual y/o colectivamente. Como afirma Checkel (1999) para el caso europeo, la interacción de estos actores en el espacio regional abona a la puesta en marcha de un proceso de socialización que puede derivar en la conformación de nuevas identidades, a partir de su nuevo grupo de pertenencia (en el espacio regional). Resulta interesante que, en el caso del MERCOSUR educativo –en la agenda que nos compete–, el proceso de socialización se fue gestando al mismo tiempo que se ideaba el programa regional de acreditación. Es decir, lo novedoso respecto de lo que observa Checkel en Europa reside en que la interacción se generó a partir de la necesidad de encaminar el programa de acreditación en el MERCOSUR y, en especial, los funcionarios que llevaron adelante esta tarea desempeñaban de manera reciente los cargos técnicos en el nivel nacional (aquellos países con ANA previa al MEXA) o bien debieron hacerse cargo de tareas nuevas (en los casos que se crearon las comisiones ad hoc). El hecho de que el desarrollo de la acreditación regional haya antecedido a la nacional (salvo en el caso argentino) explica la intensidad de los vínculos generados en la esfera regional; cabe discernir en ulteriores investigaciones que profundicen este aspecto si, efectivamente, nos encontramos ante la presencia de una nueva identidad regional.

La conformación de esta burocracia regional se ha dado en simultáneo a la conformación de las burocracias nacionales: ya he expresado las advertencias de los propios funcionarios sobre la necesidad de evitar la excesiva burocratización. Considero que, por la forma en que fue proyectado e implementado el MEXA, primero, y el ARCU-SUR, luego (y hasta el momento actual), se han evitado las tendencias hacia el automatismo de la mera aplicación de procedimientos –básicamente a causa de las

realidades nacionales e institucionales tan diversas y al establecimiento de criterios acordes a ello, junto con la definición de las prioridades regionales en un estándar de calidad—. Sobre este punto, retomo las afirmaciones de Gómez Mera (2005) quien explica la supervivencia del MERCOSUR a pesar de las crisis comerciales a partir de la existencia de un anillo burocrático en las Cancillerías que motorizan el proceso de integración, básicamente, por su interés de permanecer en sus cargos a nivel regional (vale señalar que la autora observó al MERCOSUR bajo los parámetros de un proceso de integración básicamente comercial y busca entender cómo se mantiene pese a las crisis comerciales y la reducción de la intensidad de los flujos comerciales; ella no observa otras agendas de integración regional a partir del marco teórico que utiliza). Pues bien, el estudio que realicé en esta tesis permite, por un lado, incorporar en el estudio de la permanencia del MERCOSUR otras agendas de integración –acorde a la tendencia general del proceso de integración regional, que está calando hondo en las investigaciones académicas al respecto, priorizando nuevos enfoques y nuevos temas– y por el otro, precisamente, observar en qué medida estas burocracias regionales han iniciado un proceso de socialización intenso que daría cuenta de la conformación de una nueva identidad regional, compartida, y de una alteración de la tradicional lealtad nacional en pos de una regional, con soberanía compartida.

Para analizar cabalmente en qué medida estas nuevas burocracias en el área de la educación pueden, por sí solas, impulsar las transformaciones del proceso de integración del MERCOSUR se debe incorporar el marco jurídico-institucional en el cual se desenvuelven y, en especial, las relaciones inter-institucionales que se establecen, las constricciones a la toma de decisiones y las restricciones materiales. En el siguiente acápite se indaga en qué medida la tensión entre los modelos de integración se expresa en el andamiaje jurídico-institucional del MERCOSUR.

3.3.2. Las reglas de juego decisionales y las relaciones inter-institucionales como marco para la generación e implementación de los programas de integración regional para la educación superior: ¿cómo se dirimen las tensiones en la arena burocrática regional?

Las constricciones y las posibilidades del marco jurídico-institucional han sido ampliamente analizadas en el capítulo 2. Se ha argumentado en qué medida y cómo la institucionalidad de un proceso de integración regional no es nunca un marco neutro y la forma que presenta se relaciona estrechamente con el modelo de región predominante. Asimismo, se ha mostrado cómo ha ido variando la orientación general del MERCOSUR a lo largo del tiempo y la pervivencia de marcos anacrónicos creados para un modelo regional excluyente y centrado en la dimensión comercial –lo cual refleja las tensiones, presentes aún hoy, en torno a un proceso regional eminentemente comercial vis a vis uno más profundo, de carácter solidario y orientado a la inclusión social, la participación ciudadana y la integración productiva–. También he indicado cómo el SEM ha logrado encaminar un prolífico número de acciones tendientes a integrar regionalmente la educación; en especial, en el campo de la educación superior se ha avanzado en programas que han multiplicado y ampliado sus horizontes. Sin embargo, he apuntado las debilidades que el marco institucional general imprime sobre la agenda del SEM y su desarrollo, básicamente a causa de cuatro déficits (funcional, material, comunicacional, de legitimidad democrática).

El caso de estudio analizado da cuenta de cómo se ha logrado encaminar un programa a pesar de un marco jurídico-institucional desfasado de las modificaciones en la orientación general del proceso de integración¹⁰³: básicamente, el SEM –encabezado por la RME– logró implementar acciones legítimas en los niveles nacionales sin la necesidad de refrendar todo por el CMC (el caso paradigmático es la firma del acuerdo internacional del ARCU-SUR, que implicó una jerarquización de la agenda), desarrollar el mecanismo pese a los problemas derivados de la ausencia de financiamiento autónomo (en cuantía) y a la poca permeabilidad de actores sociales en el desarrollo del programa.

¹⁰³En un artículo elaborado conjuntamente con Eugenia Inchauspe exploramos el desfasamiento entre las modificaciones del MERCOSUR tras el hito de la Cumbre Social de Córdoba del año 2006 y la estructura institucional vigente (Inchauspe y Perrotta, 2008).

En este sentido, del caso surge como interrogante en qué medida las “reglas del juego” asimétricas en el espacio regional entre funcionarios que poseen el mismo rango a nivel nacional afectan la forma que adquieren los programas regionales y en qué medida los compromisos regionales no encuentran su posibilidad de realización en el marco nacional; y viceversa. Básicamente, la diferencia de jerarquías es ilustrativa de un modelo de integración que continúa priorizando la dimensión económica comercial por encima de agendas como la de educación, pese a que ésta –como se expuso– también se encuentra permeada por lógicas mercantiles y privatizadoras. La decisión sigue siendo atribución del CMC, lo que implica que la generación de normas regionales (derecho derivado) es una potestad de éste y del GMC. La actuación de la RME muestra cómo a pesar de estas constricciones ha encaminado programas de diversa índole. Otra situación ilustrativa de las reglas de juego decisionales asimétricas para el caso de la educación refiere a que la negociación del Protocolo de Servicios del MERCOSUR es una atribución del Grupo de Servicios, coordinados por el GMC, sin la existencia de canales institucionalizados de diálogo y/o participación de actores del SEM.

3.3.3. El programa regional de acreditación del MERCOSUR y las tendencias mundiales en torno a la internacionalización: la integración regional de la educación superior competitiva *vis a vis* la solidaria como modelos para comprender el caso

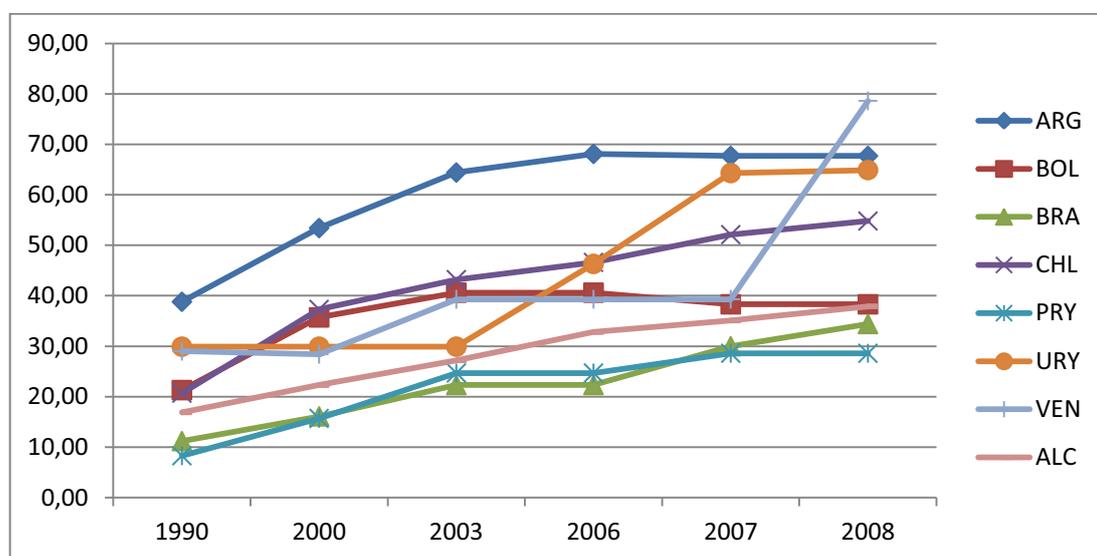
El estudio de caso analizado da cuenta de que el panorama actual para la educación superior es uno de gran complejidad, donde los niveles internacional, nacional, local, sectorial, se encuentran en vinculación y retroalimentación constante, a la vez que expresan diferentes maneras de concebir a la universidad y al conocimiento. La creación de un mercado académico internacional, estimulado y permeado por un modelo de acumulación capitalista, imprime desafíos a las universidades entre su condición inherente de ser un centro de pensamiento crítico para la sociedad y la necesidad de adecuarse a un contexto atravesado por la lógica mercantil que le demanda competitividad, eficiencia en el uso de los recursos (escasos), transparencia, etc.

Las universidades, especialmente, en América del Sur no han quedado al margen de estos procesos, que imprimen modificaciones contundentes a las culturas académicas

(Naidorf, 2009) y que persiguen la convergencia (Fernández Lamarra, 2004) con parámetros internacionales para facilitar los vínculos (definidos éstos tanto de manera solidaria como estratégica). Sin embargo, realizando un mapeo del estado de la educación superior en estas latitudes durante las dos últimas décadas, encontramos fenómenos contradictorios: al inicio de los años noventa, las tendencias dinámicas que han sido señaladas ampliamente calaron hondo en las instituciones y, no puede soslayarse el hecho de que se trate de tendencias *in crescendo*; pero resulta significativo que *también* en los últimos ocho años, en coincidencia con los recambios gubernamentales en un conjunto de países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela), se han encaminado políticas públicas que intentan fortalecer el sector de la educación superior (así como de la educación en todos sus niveles). En todos los países de este colectivo regional se han ensayado políticas que pretenden ampliar el acceso a la educación –ya sea por medio de becas a estudiantes como por la creación de nuevas instituciones públicas y, en casos como Brasil, de apoyo a instituciones particulares de carácter confesional o comunitario–, mejorar los salarios docentes y la infraestructura. Por supuesto, las tradiciones políticas y de “lo público” –efectivamente trastocada tras el auge neoliberal– y las culturas universitarias son divergentes y ello incide en la forma y la contundencia de las nuevas medidas; por ejemplo, hay que reconocer que en países como Brasil, Paraguay y Ecuador, el aumento de la matrícula se explica por el surgimiento de instituciones privadas (muchas de ellas de dudosa calidad –entendida como excelencia–), mientras que Argentina y Uruguay conservan y amplían su tradicional base pública.

Gráfico 3.7

Evolución de la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza (1990-2008) en países del MERCOSUR

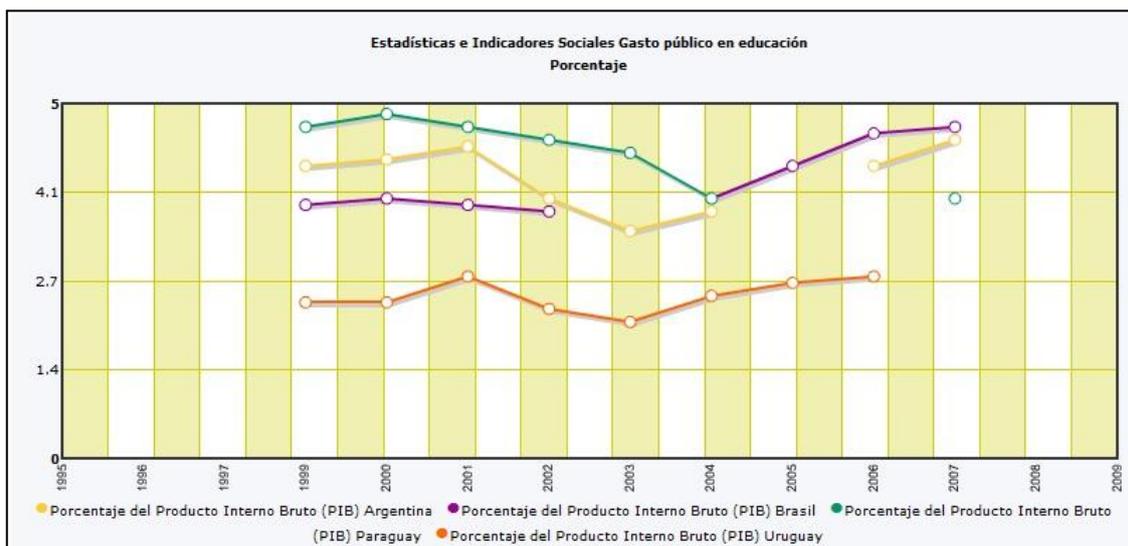


Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos del Anuario Estadístico de la CEPAL 2010.

Este gráfico ilustra el crecimiento de la matrícula experimentado por los países de América del Sur seleccionados, lo cual da cuenta, asimismo, del fenómeno de masificación de la educación superior al que se ha aludido en reiteradas oportunidades. Es menester señalar que Brasil ha casi triplicado la matrícula en el tercer nivel de enseñanza: de un porcentaje de 11,20 en el año 1990 a un 34,40 en el 2008. Por su parte, Argentina mantiene, en principio, un número estable desde el año 2006: esto se debe a que la fuente consultada contaba con una estimación para el año 2007, número que replicamos ante la ausencia de datos para el año 2008. Por lo tanto, esta tasa ha aumentado en la medida en que se han creado y puesto en marcha nuevas universidades entre los años 2007 – 2011. Uruguay y Venezuela experimentaron un aumento de gran importancia; mientras que en Paraguay el aumento ha sido mucho más moderado.

Gráfico 3.8

Evolución del gasto público en educación como porcentaje PBI



Fuente: elaboración propia en CEPALSTAT.

Por otro lado, en los últimos cinco años, la inversión del Estado en educación ha acompañado el crecimiento de la matrícula antes citado. Los gobiernos recientes –de corte redistribucionista– han aumentado el gasto público en el nivel de educación superior básicamente en lo que compete a becas de diverso tipo, a la creación de instituciones y a obras de infraestructura (para las nuevas universidades y para ampliar y/o mejorar las existentes).

Cuadro 3.6**Comparación de indicadores entre los países del MERCOSUR**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Población	40.738.000	195.498.000	6.460.000	3.372.000
Estudiantes	1.650.150	5.115.896	100.000	129.649
<i>Públicas</i>	1.312.549 (80%)	1.351.168 (26,5%)	40.000 (40%)	112.707 (87%)
<i>Privadas</i>	337.601 (20%)	3.764.728 (73,5%)	60.000 (60%)	16.942 (13%)
Instituciones	117	2.314	30	5
<i>Públicas</i>	57	245	6	1
<i>Privadas</i>	60	2.069	24	4
PBI	308.739,7	1.574.033,8	14.239,6	31.510,9
Gasto en educación total, % PBI	5,5	5,0	4,0	3,9

Ref.: En todos los países los datos corresponden al año 2009, salvo el caso de Paraguay, que corresponde al 2004. En Brasil y Argentina, en “instituciones” se contabilizaron tanto universidades como institutos u otras denominaciones. Para Uruguay y Paraguay sólo se tomaron en consideración las universidades.

Fuente: Cuadro de elaboración propia. Las fuentes de los datos corresponden a los Ministerios de Educación de cada país; en el caso paraguayo se utilizó literatura secundaria. Los datos de población, Producto Bruto Interno (PBI) y gasto general en educación como porcentaje del PBI: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe Año 2010 de la CEPAL. Los números poblacionales corresponden al año 2010, mientras que los datos del PBI total (medido a precios corrientes de mercado en millones de dólares) son del año 2009.

El cuadro anterior da cuenta de las diferencias estructurales y regulatorias¹⁰⁴ entre los países. Respecto de las asimetrías vinculadas al tamaño, Brasil tiene el sistema más grande de educación superior, con más de 5 millones de estudiantes distribuidos en 2.314 instituciones; seguido por Argentina, que cuenta con más de millón y medio de estudiantes repartidos en 117 instituciones de educación superior. Sin embargo, Brasil no ha alcanzado una educación superior de masas (de hecho, la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza del 34,4%; mientras que en Argentina el valor es de 67% y en Uruguay de 64%) y el acceso a la educación superior se explica por el sector

¹⁰⁴Fernando Porta (2006) entiende por *asimetrías estructurales* a las diferencias entre los tamaños (o talla) de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por su parte, las *asimetrías regulatorias* son las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, se pueden mencionar las políticas de promoción a las exportaciones, las de inversión, la de apoyo industrial, etc. Esta diferenciación es de utilidad para comprender la complejidad de las acciones que deben de ser encaminadas para desarrollar un programa de integración productiva a nivel regional (Inchauspe, 2011); al mismo tiempo, la incorporación de este concepto permite visualizar las dificultades que deben sortearse para la puesta en marcha de los diversos programas: particularmente, la necesidad de igualar las capacidades de los socios en pos de una integración y cooperación equitativa.

privado (el 73,5% de las matrículas se encuentran distribuidas en instituciones particulares, ya sean confesionales, comunitarias o lucrativas). Consecuentemente, la tradición de un sistema público universitario es marcada en Argentina y Uruguay: en ambos casos, la educación superior pública aglutina a más del 80% de la matrícula (llegando casi al 90% en Uruguay). Paraguay, que contó tradicionalmente con una única universidad pública que monopolizaba la enseñanza superior, a partir de los años noventa han surgido instituciones privadas que están concentrando la matrícula (60%). En Uruguay, también ha sido la UdeLaR la que monopolizó la enseñanza superior; sin embargo, con la creación de las cuatro instituciones privadas en tiempos recientes, la tendencia no se ha revertido y, en la actualidad, las dinámicas de la UdeLaR explican las tendencias generales de la educación superior. Finalmente, el gasto público en todo el sector de la educación oscila entre el 5,5% y el 3,9% respecto del PBI; reproduciendo las tendencias generales de las economías de los cuatro Estados. La tendencia general ha sido hacia el crecimiento de la infraestructura universitaria y la creación de nuevas instituciones, en particular, logrando una distribución más equitativa en el territorio nacional. Se puede observar, en años recientes, una recuperación del gasto público en el sector de la educación, tras años de estrangulamiento presupuestario durante las décadas de los años ochenta y noventa y una drástica caída a principio de siglo como consecuencia de las crisis económicas en los países de la región.

En este escenario se comprende, por un lado, la idea de “club” expresadas por los funcionarios: la diferencia entre la cantidad de carreras en Brasil respecto del resto de los países es considerable (si bien es menester reconocer, como expuse en el capítulo anterior, que no toda la educación superior en este país incorpora docencia, investigación y extensión, y que muchas instituciones son de dudosa calidad); por lo tanto, las posibilidades de acreditación siguieron un sistema de cupos –de manera de no saturar y mantener el objetivo de aumentar, y/o dar garantía de, la calidad–. Asimismo, las diferencias en los presupuestos nacionales disponibles como porcentaje del PIB también son considerables. Por este motivo, la disponibilidad de recursos para las acciones regionales ha sido un problema que pudo haber ocasionar bloqueos o congelamientos en el desarrollo del programa: precisamente por ello es que se generaron formas creativas por parte de las delegaciones para resolver los asuntos financieros o materiales.

Por otro lado, en otro conjunto de países –Chile, Perú, Colombia– la privatización extrema de sus sistemas de educación superior los separa del otro colectivo; lo cual se asemeja, al mismo tiempo, con las opciones que éstos realizan por la integración regional en pos de la priorización de la firma de TLC. Claramente, existe un correlato entre la forma de inserción en el mundo de los países, los proyectos de desarrollo de los gobiernos y la forma de integración regional escogida (Perrotta, 2010 b) –y, en este marco, los tipos de integración de la educación superior en el marco de las diversas formas posibles de internacionalización de la educación superior–.

Retomando la propuesta de clasificación de la internacionalización de la educación superior se puede avanzar en una propuesta de distinción entre formas posibles de integración regional de la educación superior –si bien se ha adelantado algo al respecto–. La *internacionalización fenicia* se legitima en base a una concepción de la educación, la ciencia y el conocimiento como una mercancía, la cual debe encontrarse libre de ataduras en pos de su promoción y consecución cuasi universalista. Consiste en el comercio de los servicios de la educación superior en un mercado ampliado a nivel global a favor de la consecución de ganancias y en detrimento de la calidad de la formación (dada por el prestigio y su relación con el contexto socioeconómico), su vinculación con el desarrollo productivo de la sociedad en la que “se vende”, valiéndose de estrategias empresariales como el marketing, la certificación espuria o simulada de calidad. Consiste en la provisión de servicios a través de las fronteras, siguiendo los cuatro modos propuestos por el AGCS; además de un sinfín de acciones de cooperación internacional universitaria (o entre instituciones de educación superior) basadas en la obtención de lucro, la colocación de franquicias, etc. El modelo de *internacionalización solidaria*, al contrario, se sedimenta sobre una concepción de la educación, la ciencia y el conocimiento vinculada a un proyecto de desarrollo social, cultural y productivo de la sociedad de la que forma parte. Así, sin dejar de lado el rol de integración social, de formación de trabajadores / profesionales y de desarrollar ciencia y tecnología aplicada a la realidad social particular, persigue la vinculación internacional como estrategia de defensa y desarrollo de esa autonomía –entendiendo la autonomía en términos geopolíticos de protección frente a poderes centrales que orientarían las decisiones científico-tecnológicas¹⁰⁵–. Consiste, por tanto, en la profundización de las relaciones

¹⁰⁵Una idea de autonomía que es retomada del pensamiento social latinoamericano sobre el desarrollo. Básicamente, entre varios autores, se puede destacar a Jaguaribe (1979) quien afirmó que si se priva al subsistema cultural de un país de su función de orientar científica y tecnológicamente a su propia

académicas internacionales a partir de la premisa del mutuo conocimiento, el interés recíproco y en la concepción de la universidad como espacio de reflexión a largo plazo. El objetivo de la interacción internacional no es mejorar la competitividad y la obtención del lucro, sino desarrollar el pensamiento crítico que abone a la resolución de problemas locales desde una perspectiva, que podríamos denominar, glocal¹⁰⁶. Este tipo de internacionalización promueve, retomando las ideas de Hayhoe y Pan (2000) y Naidorf (2005), la construcción de puentes para el mutuo entendimiento. Los valores por detrás de este modelo son la confianza mutua, la transparencia (entendida en su versión literal, no la neoliberal de rendición de cuentas a una sociedad fiscalizadora) y la cooperación.

Vale destacar que esta propuesta analítico-descriptiva se vincula con la noción de Boaventura Sousa-Santos (2003) sobre la globalización: existen múltiples globalizaciones, en tanto campo de conflicto entre intereses y grupos sociales hegemónicos, por un lado, y grupos sociales, Estados e intereses subalternos, por el otro; y donde las características de la globalización son las características de la globalización dominante, formando una imagen del mundo irreductible¹⁰⁷. En esta línea,

sociedad, ello repercute sobre el subsistema político, en la elaboración de valores legitimantes, y sobre el subsistema participacional, en los valores integrativos.

¹⁰⁶ La glocalización es el “proceso de concentración no sólo del capital, las finanzas y demás recursos de la elección y la acción efectiva, sino también –y quizá principalmente –de *libertad* para moverse y actuar” (Bauman, 1999:95).

¹⁰⁷ Boaventura de Sousa Santos (2003) parte de concebir a la *globalización* como un campo de conflicto entre intereses y grupos sociales hegemónicos, por un lado, y grupos sociales, Estados e intereses subalternos, por el otro. En este sentido, afirma que “las características de la globalización” son “las características de la globalización dominante”: el consenso neoliberal, junto a otros (abarcando la economía, la política, lo social y la cultura), forman una imagen del mundo que es “irreductible”: la desaparición de las divergencias políticas, la interdependencia, la cooperación, la integración regional, etc. Sin embargo, junto a esta *globalización hegemónica*, convive una *globalización contra hegemónica*. Un breve repaso a las formas de producir globalización nos permite visualizar las estrategias posibles para distintos actores sociales. Por el lado hegemónico: a) *localismo globalizado*: proceso por el cual un determinado fenómeno local es globalizado con éxito, sea éste la actividad mundial de las multinacionales, la transformación de la lengua inglesa en lengua franca, la globalización de la comida rápida norteamericana o de su música popular, o bien la adopción mundial de las mismas leyes de propiedad intelectual, de patentes o de telecomunicaciones promovida por los Estados Unidos. Lo que se globaliza, entonces, es el vencedor de la lucha por la apropiación o valorización de los recursos o por el reconocimiento de la diferencia. La victoria se traduce en la facultad de dictar los términos de la integración, de la competición y de la inclusión. En el caso de la diferencia, el localismo globalizado implica la transformación de la diferencia victoriosa en condición universal, y la consecuente exclusión o inclusión subalternas de las diferencias alternativas. b) *globalismo localizado*: se traduce en el impacto específico en las condiciones locales, producido por las prácticas y los imperativos transnacionales que se desprenden de los localismos globalizados. Para responder a éstos imperativos transnacionales, las condiciones locales son desintegradas, desestructuradas y eventualmente reestructuradas bajo la forma de inclusión subalterna. Algunos ejemplos: la creación de enclaves de comercio libre o zonas francas, la deforestación o destrucción masiva de los recursos naturales para el pago de la deuda externa, la

Currie, J. y Newson, J. (1998), desde una perspectiva crítica, conciben que la misma, primero, no es un proceso uniforme, sino que existe una diversidad de prácticas de globalización, y los países –y agrego aquí, las regiones–han modificado dichas

conversión de la agricultura de subsistencia en una agricultura de exportación como parte del reajuste estructural, la etnicización del lugar de trabajo. Estos dos modos de producir la globalización operan conjuntamente pero deben tratarse separadamente, ya que los factores, los agentes y los conflictos que intervienen son distintos. La división internacional de la producción de globalización asume el modelo siguiente: los países centrales se especializan en localismos globalizados, mientras que a los países periféricos les corresponden los globalismos localizados. Los países semiperiféricos se caracterizan por la coexistencia de ambos, así como por las tensiones entre ellos. El “sistema mundial en transición”¹⁰⁷ es una trama de globalismos localizados y localismos globalizados (Sousa Santos, 2003:208 – 209). Respecto de la contra hegemonía: c) *cosmopolitismo*: se refiere a la organización transnacional de la resistencia de Estados Nación, regiones, clases o grupos sociales victimizados por los intercambios desiguales de los cuales se alimentan los localismos globalizados y los globalismos localizados, usando en su beneficio las posibilidades de interacción transnacional creadas por el sistema mundial en transición. La resistencia consiste en transformar intercambios desiguales en intercambios de autoridad compartida y se traduce en las luchas contra la exclusión, la inclusión subalterna, la dependencia, la desintegración y la descalificación. Las actividades cosmopolitas incluyen entre otras: movimientos y organizaciones al interior de las periferias del sistema mundial, redes de solidaridad transnacional no desigual entre el Norte y el Sur, articulación entre organizaciones obreras de los países integrados en los diferentes bloques regionales o entre los trabajadores de la misma empresa multinacional trabajando en diferentes países (el nuevo internacionalismo obrero), redes internacionales de asistencia jurídica alternativa, organizaciones transnacionales de derechos humanos, redes mundiales de movimientos feministas, organizaciones no gubernamentales (ONG) transnacionales de militancia anticapitalista, redes de movimientos y asociaciones indígenas, ecológicas o de desarrollo alternativo. d) *patrimonio común de la humanidad*: lo constituyen las luchas transnacionales por la protección y desmercantilización de recursos, entidades, artefactos y ambientes considerados esenciales para la sobrevivencia digna de la humanidad y cuya sustentabilidad sólo puede ser garantizada a una escala planetaria. Por ejemplo, las luchas ambientales, las luchas por la preservación de la Amazonia, entre otros; todos hacen referencia a recursos que por su naturaleza deben ser administrados con una lógica diferente a la de los intercambios desiguales, por fideicomisos de la comunidad internacional en nombre de las generaciones presentes o futuras. Tanto el cosmopolitismo como el patrimonio común de la humanidad tienen vocación transnacional, pero se encuentran anclados en un lugar concreto. En este sentido, se introduce la idea de *localización contra hegemónica* que implica un mayor énfasis en las sociabilidades locales. Lo local como lo global deben consolidarse para que la resistencia sea más fuerte, y para responder a la pregunta, propone una *teoría de la traducción* entre las luchas de cada grupo para generar alianzas y potenciar sus capacidades que puedan filtrarse por las grietas de la globalización hegemónica (De Sousa Santos, 2003:216). El *sistema mundial en transición* (SMET) es la teoría propuesta por Boaventura de Sousa Santos para dar cuenta de la bifurcación producida en el momento actual, el cual caracteriza como turbulento y por la explosión de las escalas. El SMET “está constituido por tres constelaciones de prácticas colectivas: la constelación de prácticas interestatales, la constelación de prácticas capitalistas globales y la constelación de prácticas sociales y culturales transnacionales. Las prácticas interestatales corresponden al papel de los Estados en el sistema mundial moderno en tanto que protagonistas de la división internacional del trabajo, al interior del cual se establece la jerarquía entre el centro, la periferia y la semiperiferia. Las prácticas capitalistas globales son las prácticas de los agentes económicos cuya unidad espacio – temporal de actuación real o potencial la constituye el planeta. Las prácticas sociales y culturales transnacionales son los flujos transfronterizos de personas y de culturas, de información y de comunicación. Cada una de estas constelaciones de prácticas se compone de varios elementos: un *conjunto de instituciones* que aseguran su reproducción, la complementariedad entre ellas y la estabilidad de las desigualdades que ellas producen; una *forma de poder* que introduce la lógica de las interacciones y legitima las desigualdades y las jerarquías; una *forma de derecho* que aporta el lenguaje de las relaciones intrainstitucionales, así como el criterio de la división entre prácticas prohibidas y prácticas permitidas; un *conflicto estructural* que condensa las tensiones y contradicciones materiales de las prácticas en cuestión; un *criterio de jerarquización* que define la manera como se cristalizan las desigualdades de poder entre los conflictos en que ellas se traducen. Finalmente, aunque las prácticas del sistema mundial en transición estén envueltas en todos los *modos de producción de globalización*, no todas participan en ellos con la misma intensidad” (Sousa Santos, 2003:199; el destacado corresponde al original).

prácticas; segundo, no conlleva beneficios positivos para toda la sociedad; tercero, no constituye un proceso inevitable sino que destacan la posibilidad de prácticas que modifican a la agenda de globalización.

3.3.3. a. Entre la integración regional de la educación superior de tipo solidaria y la competitiva: ¿*quo vadis* el MERCOSUR?

Sobre estas bases analíticas, esbozo dos modelos para intentar aprehender el proceso de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR a partir del caso de la acreditación de titulaciones. El MERCOSUR no presenta un tipo de integración regional solidario *vis a vis* otro competitivo, sino que la realidad es más compleja y los rasgos presentes en un mismo fenómeno pueden ser contradictorios. Pues bien, para aprehender el caso analizado, es menester primero desentrañar estos dos modelos conceptuales de integración de la educación superior.

Por un lado, la *integración regional solidaria*, enmarcada en un tipo puro de internacionalización homónima, se caracteriza por las siguientes premisas: la región es considerada como un espacio para potenciar la autonomía (geopolítica, en términos de desarrollo económico, social, político y cultural emancipado, independiente) y la producción de conocimiento para un proyecto de nación y de región inclusivo; se afirma en el reconocimiento de las situaciones de asimetría y/o desigualdad entre los países, instituciones y sistemas de educación superior participantes, con la consecuente necesidad de disminuirlas como condición de posibilidad de una relación basada en el mutuo entendimiento; persigue la generación de conocimiento centrado en los requerimientos de desarrollo (local, regional) y junto con la participación de los actores sociales – populares; plantea una relación armónica con los recursos naturales, los saberes tradicionales y populares –en detrimento de su expoliación y desestimación–.

Por su parte, concibo que la *integración regional competitiva*, como parte de una estrategia más amplia de internacionalización fenicia, concibe a la región como un fin en sí mismo, donde la premisa es la liberalización total de la mercancía-educación y la mercancía-conocimiento (inclusive, la mercancía-bien cultural) orientada a la obtención de lucro; donde los productos del conocimiento se vinculan a las demandas de los países (o grupos de interés) centrales en detrimento de los problemas locales al desarrollo ya

que se persigue un posicionamiento competitivo en mercados internacionales y/o rankings, que deviene, a su vez, en posibilidades de financiamiento; no contempla la situación de asimetría o desigualdad en tanto la deja librada a la mano invisible del mercado y el entendimiento mutuo se crea a partir de estudios de rentabilidad; la generación del conocimiento (en los casos que existiera: porque no necesariamente se apunta a la misión de investigación, mucho menos a la de extensión) se encuentra al margen de las necesidades locales y la participación admitida es la de actores privados; en consecuencia, no existe una relación de armonía con los recursos de la naturaleza, incluyendo al hombre y los saberes populares.

La realidad es más concluyente al respecto y de la evidencia recabada en el estudio de caso se desprende que la solución del MERCOSUR y sus países, en este punto, es una de *compromiso* entre ambos modelos contrapuestos, lo cual refleja y expresa las tensiones inherentes del proceso de integración, de los gobiernos de los Estados Partes y el sector de la educación superior, en tanto expresión de fenómenos globales de internacionalización.

El trabajo de campo realizado permite aseverar que:

- a) la fórmula de acreditación regional de titulaciones busca insertar a las instituciones de educación superior del bloque en un sistema de relaciones internacionales inter-universitarias complejas, donde la presencia de un mercado académico global consolidado es insoslayable (la integración regional de la educación superior es una estrategia de competencia para posicionarlas “mejor”);
- b) los programas regionales fueron encaminados desde un enfoque de autonomía regional expresada por la definición propia (en ejercicio de su autonomía) de los términos de calidad. Esta forma de adoptar los criterios permite separarla de aquellas regionales que se orientan a la aplicación de criterios de calidad elaborados internacionalmente y sin consideración por la realidad local y las culturas académicas particulares. Los criterios de calidad del MERCOSUR fueron orientados en torno a elementos que se suponen pertinentes para la región (en este punto se comprende, asimismo, la preferencia por iniciar la acreditación las titulaciones de agronomía, ingeniería y medicina). Sin embargo, el ejercicio de esta autonomía regional

a partir de la definición de los criterios no se encuentra exenta de condicionamientos provenientes de un escenario que deifica los valores mercantiles. El criterio de calidad adoptado, en última instancia, se encuentra atravesado por versiones eficientistas y certificadoras de la calidad; por la consideración de la evaluación como control-, y en consonancia con la necesidad expresa de convergencia y comparabilidad con procesos similares a nivel mundial–;

- c) los programas regionales carecen de una efectiva participación de los actores involucrados, cuya incidencia fue únicamente indirecta como pares evaluadores y/o pares expertos que elaboraron los perfiles de cada carrera;
- d) los programas regionales de acreditación no se plantearon como contradictorios o contrapuestos con los procesos nacionales, por eso se destaca en cada documento la necesidad de respetar las legislaciones nacionales (y junto con ello, las culturas políticas y académicas particulares), y a, contramano de las tendencias en clave del regionalismo estilo TLC, se partió de la importancia de atenuar las situaciones de asimetría (básicamente las estructurales y las de capacidades de gestión en las burocracias nacionales);
- e) la jerarquización de la acción de acreditación regional en un acuerdo internacional entre los Estados del MERCOSUR (creando un sistema permanente) da cuenta de la importancia otorgada a la agenda, pero, al mismo tiempo, de la correlación de fuerzas a favor de intereses orientados a generar un mercado regional competitivo para la educación superior y dejando la decisión sobre el reconocimiento de los títulos y el reconocimiento del ejercicio profesional en las estructuras corporativas tradicionales.

En este último punto, el programa de acreditación regional de carreras –que experimentó un giro desde el reconocimiento de las titulaciones al reconocimiento de la calidad de las mismas a causa de grupos de intereses particulares que no hemos desarrollado aquí–.

En suma, el programa regional de acreditación (MEXA y ARCU-SUR) puede concebirse como una respuesta activa desde el MERCOSUR para que las instituciones logren competir desde una posición privilegiada en este contexto mercantilizado; efectivamente, la alusión a la palabra competencia no puede ser prescindida, pero ella es vista como necesaria para la defensa y/o protección de la educación entendida como bien público. Esta situación paradójica se evidencia en los discursos, actas y textos elaborados por los propios actores que han sido revisitados: es ilustrativa de un renovado énfasis en la integración regional que no puede dejar de lado las limitaciones que el modelo de acumulación imperante impone al mismo tiempo que se percibe que la contestación a ese modelo se hace desde una posición de autonomía, privilegiando la región. Asimismo, de los dichos de los actores se esboza el valor de solidaridad como el prioritario para encaminar de manera efectiva el programa: básicamente, los lazos de confianza construidos y la necesidad constante de resolver las diferencias y alcanzar consensos son denominadores comunes. En este punto, por lo tanto, se observa la cooperación basada en la confianza y el entendimiento mutuo; más aún al colocar en el análisis la conformación de un cuerpo estable de funcionarios que encaminan las acciones del programa –yendo aún más allá, el incipiente proceso de socialización en pos de una identidad común que ha surgido como hallazgo novedoso–.

Reflexiones finales

El desarrollo histórico del MERCOSUR durante sus más de veinte años muestra una permanente tensión entre su eje orientador inicial en torno a un modelo de liberalización comercial a ultranza y otro de tinte desarrollista, productivista y redistribucionista, pese a que la correlación de fuerzas, en el momento actual, es favorable a este segundo tipo. De la misma manera, la agenda de integración regional de la educación en el esquema del Cono Sur proyecta a su interior la dinámica de ruptura y continuidad entre las formas posibles de integración –presentadas a modo de tipo-ideal contrapuestos–.

Realizando un análisis global, hoy día, se destacan numerosos logros del proceso de integración regional, los cuales le valen su clasificación como un “regionalismo inclusivo” (Vazquez, 2011), “regionalismo posliberal” (Sanahuja, 2008; Bizzozero, 2011) o un “MERCOSUR productivo, social y ciudadano”, como he preferido utilizar en este trabajo. Sin embargo, el estudio en profundidad de las lógicas decisionales de jerarquías diferenciadas y de las relaciones de fuerza a favor de sectores económicos concentrados que aún perduran cuasi inmutables en el proceso de integración regional, coloca como interrogante obligatorio el cuestionamiento sobre la fugacidad del momento actual. Claramente, los cambios aún no han sido consolidados y la incidencia del momento anterior, un neoliberalismo implementado a rajatabla, se presenta como difícil de desandar, por más que el momento político –y la consecuente voluntad política de los líderes gubernamentales– sea sumamente favorable tanto a nivel nacional como en el espacio regional, por la consonancia, coincidencia y consenso a favor de regímenes de corte nacional-popular (en términos de la redistribución de los ingresos).

En esta línea, se destaca que la orientación general del proceso de integración regional se encuentra estrechamente vinculada con las prioridades de “la política” y “las políticas” de cada gobierno nacional. El MERCOSUR comercial se gestó en el marco de la deificación de un nuevo orden económico global que tuvo como correlato la aplicación de un conjunto de recomendaciones de políticas, bajo la ideología del neoliberalismo. La crisis de la falacia del desarrollo del modelo neoliberal impulsó convulsiones sociales, políticas y económicas en Sudamérica que derivaron en una crítica radical a esta ideología en todos los sectores movilizados: así, con el apoyo electoral masivo a gobiernos en franca oposición con las estrategias encaminadas por

sus predecesores, se dio inicio a un nuevo ciclo histórico que aún no se encuentra cerrado y es de difícil clasificación. Nuevamente, los modelos de desarrollo nacional y el modelo de integración regional vuelven a converger, ahora bajo un renovado énfasis sobre la producción industrial, la redistribución, la participación social y la construcción de una ciudadanía regional (siempre con la salvedad respecto de la persistencia de visiones anteriores, que colocan obstáculos).

La educación superior no se encuentra ajena a este escenario de profundas transformaciones, caracterizadas por la fugacidad con la cual se encaminan las reformas. En los últimos veinte años, a la par de la explosión de la demanda y del acceso a la educación superior se ha producido una diversificación de las instituciones y de sus fuentes de financiamiento, segmentación de la oferta, etc.; pero, particularmente, se destacan fenómenos de privatización, mercantilización –que se entienden a partir del aumento de las instituciones privadas, a la incorporación de la educación superior en el marco regulatorio multilateral para el comercio de servicios, pasando por la mayor intensidad de los vínculos con el mercado en una situación de asimetría dada la escasez de recursos–. En los últimos tiempos, los Estados Parte que componen el MERCOSUR, han priorizado acciones de fortalecimiento al sector público de la educación superior: creación de instituciones, amplios programas de beca, obras de infraestructura, subsidios a la investigación, etc.

La orientación general del MERCOSUR condicionó la forma que adquirieron los programas regionales para la acreditación de titulaciones (el MEXA, primero; el ARCU-SUR, actualmente) en tanto los propósitos, alcances y metodologías se encuentran permeados con la tensión inherente e inicial en torno a una integración regional favorable a los mercados y otras que apunte al desarrollo productivo, con inclusión social y participación ciudadana. Al mismo tiempo, las reglas de juego del andamiaje institucional del MERCOSUR coloca en una situación periférica al tratamiento de la integración regional de la educación superior: sin embargo, pese a los posibles bloqueos del marco institucional, el sector ha logrado encaminar sus programas y jerarquizar sus acciones, *vis a vis* si bien persisten diversos déficits. También, en la orientación general del bloque –que se condice con modelos diferenciados de “estar en el mundo”– la forma que asume la agenda de la educación superior refiere a las formas creativas por las cuales se procesan las tendencias internacionales para la educación superior –englobadas en el modelo de internacionalización fenicia y el solidario–. Del

conjunto de estos fenómenos y las múltiples relaciones establecidas entre actores, contextos, recursos, intereses, valores, visiones, etc. se ha elaborado una propuesta de tipos-ideales para diseccionar algunas características de la realidad y que, al analizarlo a la luz del caso escogido, se observa la un proceso complejo y la consecución de un modelo de compromiso, que combina ambos polos.

Como resultado de investigación se demostró, primero, que es necesario para comprender el proceso de surgimiento de la agenda de educación del Mercosur como parte de la fase neoliberal del proceso de integración regional y que esto ha dejado huellas persistentes, incluso en la segunda fase histórica del MERCOSUR –tanto en dicha agenda como en otras–. Estas huellas se pueden observar tanto en el proceso de génesis y desarrollo de la agenda educativa del proceso de integración regional como en la estructura institucional creada y su lugar dentro de la arquitectura jurídico-institucional más amplia del MERCOSUR. En lo que compete a la génesis del SEM, se destaca la ausencia de una mención expresa de esta temática en la letra del Tratado de Asunción. Sin embargo, el hecho de haber creado un “mercado común del sur” habilitó la posibilidad de que, gracias a la “excusa” de lograr la movilidad de trabajadores (que todo mercado común conlleva aparejado), la integración de la educación se erija como agenda institucional del MERCOSUR. Esta tensión inherente entre un proceso de integración regional que solamente se oriente a la liberalización del comercio de bienes y otro que pueda profundizar la cooperación, convergencia e integración en otras áreas de política pública permeó (y continúa permeando) el devenir de la integración regional de la educación, en general, y de la educación superior, en particular. En este sentido, la orientación general del MERCOSUR expresa y da cuenta de dicha tensión, donde la mayor inclinación entre uno u otro modelo de “hacer integración” marca las rupturas y las continuidades entre el MERCOSUR comercial y el MERCOSUR social, productivo y ciudadano.

Consecuentemente, las tres etapas visualizadas en esta investigación expresan ese escenario de cambio y persistencia. La primer etapa –“conocimiento y reconocimiento”– se extiende desde la fase de negociación de los ministros y la consecución de la institucionalización del SEM en el MERCOSUR en el año 1992 hasta el escenario de crisis generalizada en los Estados Partes y en el mismo proceso de integración; y se condice con la etapa del MERCOSUR comercial. En esta fase, la tarea principal encaminada por el SEM fue dar a conocer las realidades nacionales y generar

lazos interinstitucionales entre las delegaciones nacionales. Como he señalado, el punto de partida consistió en un desconocimiento de cómo se organizaban los diversos sistemas nacionales de educación, por un lado, y de desconfianza y/o ausencia de vinculación entre los funcionarios. Por lo tanto, el primer paso para la cooperación fue el intercambio de información y la generación de confianza y respeto mutuo entre las delegaciones. Paralelamente, cada Estado Nacional implementó reformas estructurales en el campo de la educación / educación superior; donde se observan diferencias entre los ritmos y las formas que adquirió el proceso. A modo de generalización, se destaca como común denominador del proceso de reforma en todos los países, la mercantilización y privatización de la educación y el foco de las acciones de los Estados en políticas de control, por un lado, y de focalización en los sectores más vulnerables, por el otro. En este sentido, una de las acciones prioritarias del SEM en estos años iniciales fue la de elaborar indicadores comunes; una acción que da cuenta de ambas situaciones: por un lado, la generación de indicadores compartidos es posible sobre la base del conocimiento de cada situación nacional y, por el otro, la información obtenida a partir de estos indicadores permite atender de manera focalizada los sectores más vulnerables y vulnerados. Resulta interesante, sin embargo, que el SEM no ha avanzado en programas específicos para resolver este tipo de problemáticas –las cuales siguen siendo una acción propia de cada país–; si bien cuenta con un tipo de intervención de carácter focalizado: por ejemplo, los programas de acreditación regional se dirigen de manera exclusiva a una selección de titulaciones y de instituciones; los programas orientados a la enseñanza media y básica no son generalizados o universalizados, sino que puntuales –como es el caso del programa Caminos del MERCOSUR–; etc. Pues bien, no es para nada desdeñable en esta etapa destacar los logros del SEM en la integración regional en el campo de la obtención de conocimiento que permitió, en etapas posteriores, el acuerdo en torno a Protocolos para el reconocimiento de los títulos de nivel medio, básico, técnico y posgrado entre los países que componen el bloque. La línea de continuidad con el modelo de integración comercial está dada por la forma en que fue concebida la educación en ese momento: destacando los objetivos iniciales en la creación del SEM:

“la educación tiene un papel fundamental para que se consolide y se proyecte la integración en el MERCOSUR (donde la única garantía de ello la constituye el factor humano y la calidad de los habitantes de la región) [...] La educación es generadora y transmisora de valores, conocimientos científicos y tecnológicos, además de su finalidad formativa y productiva, debe

constituirse en un medio eficaz de modernización para los Estados Partes [...] Para favorecer la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, es fundamental reconocer a la educación como un elemento dinamizador [...]” (Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación del MERCOSUR, 13 de diciembre de 1991)

Se percibe de las líneas señaladas el proceso de modificación de los sentidos otorgados a la educación y la importancia de considerarla, en ese escenario de auge de la ideología neoliberal, como un elemento dinamizador de los mercados nacionales y de modernización de los Estados *vis a vis* su importancia en la conformación de trabajadores y ciudadanos.

Las segunda y tercera etapas del desarrollo del SEM forman parte de la segunda fase identificada en la orientación general del MERCOSUR: un proceso que se orienta a la integración productiva, social y ciudadana a partir del escenario postcrisis (desde el año 2003), dada la priorización de esos tres aspectos en detrimento de la exclusividad otorgada a la dimensión comercial de la fase anterior. Escenario regional en consonancia con procesos de recambio gubernamental en cada Estado Parte, nuevos gobiernos surgidos con amplio apoyo popular, orientados, mayoritariamente, a la redistribución económica, inclusión social y participación política profusa de diversos actores sociales. En este marco de relanzamiento del proceso de integración, la segunda etapa de desarrollo del SEM (2002 – 2008) la denominé de “visibilización” de sus acciones ya que, como expuse a lo largo de todo el trabajo, la educación es una agenda de integración regional presente desde el inicio del MERCOSUR (junto con la dimensión socio laboral) pese a la monopolización de la dimensión comercial. Por lo tanto, en el mismo momento en el que surgían nuevas agendas de integración (las cuales otorgan el calificativo de “social” al MERCOSUR relanzado, como la de agricultura familiar, cooperativas y economía social, desarrollo social, etc.) el SEM adquirió visibilidad política y pública: es decir, obtuvo un mayor reconocimiento por parte de la renovada conducción política del proceso de integración y el lanzamiento de actividades le otorga cierta presencia en el espacio público. En este marco, se da inicio al programa de acreditación regional de carreras de grado en vistas al reconocimiento de los títulos en Agronomía, Ingeniería y Medicina (MEXA) así como al concurso literario “Caminos del MERCOSUR” y el trabajo en escuelas bilingües de frontera. La tercera etapa la delimito a partir del año 2008, momento en el cual se jerarquiza el programa de acreditación de carreras (con la firma de un acuerdo internacional en vistas a la

conformación de un sistema permanente de acreditación ampliado a nuevas titulaciones: ARCU-SUR) y la puesta en marcha de acciones de movilidad académica regional; además del lanzamiento de programas más amplios en el nivel medio (como es el caso del Parlamento Juvenil del MERCOSUR), el trabajo en un nuevo sector, como es la formación docente y la redefinición de la institucionalidad del SEM para ajustarla a la ampliación de campos de acción.

Ambas etapas se nutren de la intensa actividad y el intercambio asiduo realizados en la primera fase: permitió línea de continuidades y acumulación de capacidades de gestión que contribuyó a la puesta en marcha de la plétora de acciones en las fases subsiguientes. Los recambios gubernamentales en todos los Estados Parte del MERCOSUR desde el año 2003 no generaron, en esta agenda, un giro de 180 grados en la orientación general del SEM, pero sí quitaron el sesgo más marcadamente mercantil que primó en la etapa anterior. Vale destacar que, a nivel interno, cada nuevo gobierno orientó sus políticas públicas en contraposición a las de la etapa anterior neoliberal; consecuentemente, se encaminaron procesos de cambio orientados a desandar las políticas de reforma estructural de los años noventa (siempre destacando que no fueron procesos homogéneos y/o iguales entre los cuatro países) pero siempre en el marco de la persistencia de presiones de los grupos de interés preponderantes de la fase anterior. En este sentido se entiende la dificultad experimentada en Argentina para la sanción de una nueva Ley de Educación Superior y la permanencia de visiones privatistas y mercantilistas en todos los países (particularmente en Brasil y Paraguay, donde el crecimiento del sector de la educación superior está dado por la creación de instituciones privadas).

Consecuentemente, y como se ha expuesto en este trabajo, la nueva fase del MERCOSUR y, en este marco, del SEM, no está exenta de la persistencia de elementos de la fase previa, comercial. Puntualmente, tal como he analizado en profundidad a partir del caso de estudio, la forma que adquirió el programa regional de acreditación regional de titulaciones da cuenta de un esfuerzo mancomunado por una integración basada en la confianza, el respeto mutuo y la generación de complementariedades a partir del reconocimiento y la aprehensión de las asimetrías entre los socios, además del sentido otorgado a la educación superior en el proceso de integración. Sin embargo, la generación de un sello regional que dé cuenta de la calidad de las titulaciones para lograr una competencia en mejores términos en un mercado internacional creciente para

la educación superior, es un hecho significativo de la tensión con el modelo comercial y de la dificultad de desandar los procesos de mercantilización y privatización (volveré sobre este punto más adelante).

El otro ámbito en el cual se expresa la tensión inherente entre dos modelos de integración regional en el MERCOSUR y su efecto sobre la agenda de la educación, en general, y de educación superior, en particular, es la institucionalidad adoptada. En la fase actual del proceso de integración regional se torna patente, con mayor intensidad que en la fase anterior, las disfuncionalidades de la estructura institucional adoptada y los problemas que persisten a raíz de ello. Como expuse, siguiendo a Caetano, Vazquez y Ventura (2009), la estructura de un proceso de integración no es nunca un marco neutro, sino que se vincula con los proyectos o modelos de región perseguidos. En este sentido, la institucionalidad del MERCOSUR –adoptada de manera definitiva con el POP– se encuentra en consonancia con un modelo de integración monopolizado por la liberalización comercial, dejando en un segundo plano otras agendas de integración regional –como es la educativa–. La estructura institucional actual del MERCOSUR da cuenta de la persistencia de la mirada comercial, pese a que se ha logrado avanzar en el desarrollo de múltiples ámbitos de integración en lo que se refiere al desarrollo social y la participación política. Lo acontecido con el SEM es un claro ejemplo de la posibilidad de acción de este sector pese a encontrarse en una situación de imposibilidad de participar de la estructura decisional del MERCOSUR, dado su posición en un nivel de menor jerarquía en la misma. Los problemas que presenta la institucionalidad del proceso de integración de acuerdo a los autores se plasman en dos ejes, uno funcional y otro de legitimidad democrática (véase Capítulo 1): la toma de decisión por consenso, la preponderancia de los poderes ejecutivos y, al interior de éstos, de las carteras de Relaciones Exteriores y de Economía, el funcionamiento por PPT, la proliferación de espacios de negociación sin poder de decisión (como el caso del SEM), el déficit de rendición de cuentas, la ausencia de una visión regional y el déficit de legitimidad social y política (Caetano, Vazquez y Ventura, 2009). En base a este esquema, he realizado un estudio de la institucionalidad del SEM que me permitió afirmar la presencia de cuatro problemas o déficits en la misma (como correlato de lo que acontece en la arquitectura jurídico-institucional más amplia), a saber: funcional, material, de legitimidad democrática y comunicacional. El primero, vinculado al funcionamiento del SEM, se refiere principalmente a la situación de jerarquía diferenciada generada en el espacio

regional: la RME se encuentra imposibilitada de participar de la toma de decisiones regionales, las cuales son adoptadas por el CMC –órgano conformado por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores–. Asimismo, un elemento a destacar aquí es la ausencia de espacios institucionales (en el nivel regional, pero también en el nacional) de articulación entre las diferentes agendas de política regional –el caso paradigmático refiere a la necesidad de lograr vinculaciones formalizadas entre el SEM y la Reunión de Ministros del Interior en lo que refiere a los visados y trámites de ingreso y egreso para los y las estudiantes, docentes e investigadores que participan de los programas de movilidad–. La carencia material está dada por la ausencia de presupuestos regionales específicos y la enorme dependencia de las acciones encaminadas de las líneas de financiamiento nacionales y/o la cooperación internacional. El déficit de legitimidad democrática se expresa en: a) la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas oficializados; b) la ausencia de una visión regional, dado el sesgo intergubernamental de la conformación de las agencias institucionales: los funcionarios del SEM son, en primera instancia, funcionarios del gobierno nacional –pese a que, como encontré en esta investigación y retomo más adelante, se han generado visiones regionales que han traspasado las posiciones nacionales como compartimentos estancos–; c) la falta de una legitimidad social, dada la imposibilidad del SEM de lograr programas más amplios o generalizables en la fase actual, junto con la ausencia de una legitimidad política que se expresa en el hecho de que la participación de actores sociales en el SEM no cuenta con canales formales (existen, como expuse, los foros, pero han sido esporádicos y no son una herramienta para la toma de decisión de las líneas programáticas del mismo). El último problema reside en la imposibilidad de lograr comunicar sus acciones (y, por lo tanto, sus logros) a la ciudadanía en general. El acceso a la información, si bien ha ido mejorando con los años, continúa siendo difícil y a “demanda” del interesado (no hay políticas de acercar el SEM a la sociedad regional).

Estos desafíos son parte y expresan la tensión del MERCOSUR más general y traen aparejado un cuestionamiento en torno a la posibilidad de mantener los cambios realizados en esta fase en un momento futuro y posible de recambio gubernamental y, en consecuencia, de orientaciones regresivas. En este sentido, las preguntas colocadas son: ¿Cómo mantener las modificaciones que dan cuenta de un MERCOSUR social, productivo y ciudadano en un escenario desfavorable a la integración regional así entendida?; ¿Cómo lograr la ansiada construcción de una identidad y ciudadanía

regional en el marco de posibles retornos de nacionalismos marcados y/o de ideologías que priorizan la acción individual?; en particular, ¿cómo lograr la sostenibilidad del programa regional de acreditación de carreras y de los de movilidad académica –que requieren de grandes movilizaciones de recursos materiales y humanos– en momentos de ajuste fiscal?; ¿Cómo avanzar hacia una integración regional de la educación superior de tipo universitario en contextos de exacerbamiento de tendencias mercantiles y privatizadoras? En otro nivel de análisis, también surgen interrogantes respecto de la capacidad de funcionamiento del SEM y de las agencias dedicadas al nivel superior (CRC-ES; RANA) en posibles escenarios de recambio de funcionarios y cómo lograr instancias regionales que sirvan tanto de reservorio de la memoria institucional de la agenda e impulsen programas sobre la base de una mirada más amplia, despojada de intereses sectoriales y nacionales.

El segundo resultado de la investigación realizada es la identificación, al interior del SEM, de la generación de una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia. Esto ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (dentro de una dinámica de funcionamiento intergubernamental con las ciudades características) que encamina acciones en diversos niveles y que no ha contado con bloqueos decisionales relevantes, pese a la persistencia de las jerarquías diferenciadas entre el espacio regional y el espacio nacional. La conformación de una agenda común entre las delegaciones nacionales es producto del proceso de acumulación de capacidades de gestión y de respeto mutuo construido a lo largo del tiempo, que surge, como mencioné *ut supra*, de los procesos de conocimiento y cimentación de confianza encaminados en los años iniciales y mantenidos hasta la actualidad. El trabajo mancomunado entre los funcionarios de las ANA y de los Ministerios de Educación y, en particular, los esfuerzos de transferencia de capacidades gubernamentales de gestión en el campo de la acreditación y evaluación permitieron crear una cultura institucional al interior del SEM sobre la base de un lenguaje compartido a nivel regional que sirve a los propósitos de motorizar las acciones de integración regional de la educación superior. Asimismo, en lo que compete al fortalecimiento de una visión regional, en el caso particular de los actores gubernamentales que encaminan los programas de educación superior (principalmente en la RANA), se observaron procesos de socialización regional que muestran el inicio de un camino hacia la consecución del ideal de Bolívar de una identidad regional, dada la proximidad de los vínculos. Aún no

es posible determinar la existencia de una conciencia regional entre ellos porque sus mandatos son nacionales. Sin embargo, la coincidencia entre los dichos de varios de los actores señalados en este trabajo permiten aseverar que, en ciertos momentos, privilegien la mirada regional por sobre la nacional.

El tercer resultado afirma que la planificación y el proceso de acumulación de capacidades de gestión y de recursos materiales incidieron en la forma que adquirió el programa regional de integración de la educación superior (aceleraciones o entretencimiento de procesos, modificación de objetivos iniciales). En lo referido a la planificación, el SEM ha funcionado desde sus inicios a partir de Planes Operativos para períodos temporales delimitados (5 años, en promedio); esta situación explica la consecución incremental de los objetivos planteados. Sin embargo, es imperioso destacar, como se observa del estudio de caso, que en algunos momentos, la lógica de funcionamiento por PPT lentifica la implementación de algunas acciones. Asimismo, en el marco de lo mencionado en los dos puntos anteriores, el devenir de los programas regionales de acreditación se encuentra en relación directa con la forma en que se produjo la acumulación de capacidades de gestión (incluyendo los procesos de transferencia de experiencia por medio de acciones de cooperación de los Estados con mayor avance de la política doméstica de acreditación hacia los que aún no contaron con agencias y/o procedimientos similares) y la disponibilidad de recursos materiales para llevarlos adelante.

En cuarto término, es posible afirmar que el desarrollo de la agenda educativa (SEM) y los desafíos que se le plantean, no derivaron en una nueva institucionalidad para el MERCOSUR capaz de generar modificaciones sustanciales en las reglas de juego y toma de decisiones del acuerdo. En otras palabras, el funcionamiento del SEM – y, en particular los programas que ha desarrollado desde su creación– se produce a pesar de su lugar periférico dentro de la formalidad institucional del MERCOSUR. Vale destacar que las reglas de juego decisionales permanecen concentradas en estructuras orientadas a la liberalización económica y comercial (situación que da cuenta, como argumenté en primer lugar, de la tensión, en el momento actual, entre un tipo de integración al servicio de los capitales y otra al servicio del desarrollo integral, aun cuando la correlación de fuerzas es favorable *a priori* a los regímenes nacional populares en el presente).

Cabe poner bajo análisis, entonces, la situación de precariedad de los programas regionales para la educación superior en momentos en que no exista voluntad política para permitir su desarrollo. Al momento, en la fase actual del MERCOSUR, se percibe una voluntad política coincidente en evitar bloqueos potenciales al desarrollo de la agenda de integración regional de la educación / educación superior. Sin embargo, la dependencia del devenir de los programas en torno a este elemento cambiante alerta sobre la posibilidad de continuar con los mismos en los momentos políticos desfavorables. A este hecho se suma, como se expuso *ut supra*, el desafío de la legitimidad política y social de los programas: ¿en qué medida podrán participar las universidades y los actores universitarios en el proceso de elaboración y decisión de los programas regionales? Y, al mismo tiempo, ¿cómo se interesarían las mismas en implementar los programas regionales si no conocen ni el proceso de integración y ni los supuestos beneficios de la integración en esta agenda? Finalmente, ¿cómo mancomunar las acciones de integración regional de las universidades por fuera del MERCOSUR formal con las de éste? Del estudio aquí realizado es posible vislumbrar tres caminos para dar una la resolución a estos interrogantes. Primero, generar en el SEM canales institucionales formales que permitan la participación de actores sociales en la elaboración de los programas regionales. En el caso del nivel superior, se podría generar un espacio de participación de las instituciones universitarias, docentes, investigadores y estudiantes (estos últimos bajo la representación de algún tipo de agrupación, como asociaciones sindicales de docentes a nivel regional, coordinadora de centrales estudiantiles, etc.) que permita informarse de los asuntos regionales, activar acciones de consulta y, en última instancia, participar en la toma de decisiones. En segundo término, se torna patente contar con algún tipo de Secretaría Técnica del SEM que cuente con funcionarios dedicados exclusivamente a la integración regional de la educación, priorizando así la visión regional por sobre la mirada nacional y sirviendo a los propósitos de memoria institucional. En este espacio podría ser canalizada de manera formal y asidua la participación de los actores sociales. En tercer lugar, el ParlaSur consiste en la instancia regional de deliberación plural ya que su conformación permitirá la presencia de múltiples voces e ideologías políticas. Como todo parlamento, tiene la potestad de deliberación, legislación y control democrático; pero aún queda pendiente la consecución del ParlaSur de las dos últimas atribuciones. En la medida en la consiga y logre empoderarse, el proceso regional contará con un espacio democrático para la legislación de los asuntos mercosurianos: en este caso, diversos

actores del mundo universitario podrán verse representado por las diferentes agrupaciones partidarias que surjan en el espacio regional.

El quinto resultado afirma que el programa regional de acreditación (MEXA y ARCU-SUR) se constituye como modo de respuesta activa desde el MERCOSUR al logro de condiciones de privilegio para las instituciones a fin de posicionarlas mejor en este contexto mercantilizado –donde, como expuse, la alusión a la palabra competencia no puede ser prescindida, pero ella es vista como necesaria para la defensa y/o protección de la educación entendida como bien público–. En este sentido, he realizado una propuesta de dos modelos contrapuestos de integración regional de la educación superior (en consonancia con las orientaciones que tensionan al MERCOSUR y el escenario más amplio de internacionalización de la educación superior) para comprender el caso de estudio: la fórmula de la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR a partir de los programas de acreditación de carreras es una de *compromiso* entre dos modelos contrapuestos, reflejando y expresando las tensiones inherentes del proceso de integración, de los gobiernos de los Estados Partes y el sector de la educación superior y los fenómenos globales de mercantilización y privatización *vis a vis* la cooperación basada en el respeto mutuo. El trabajo de campo realizado permite aseverar que los programas (MEXA y ARCU-SUR) buscan insertar a las instituciones de educación superior del bloque en un sistema de relaciones internacionales inter-universitarias complejas y signadas por la lógica de la competencia (en un mercado académico global). Adicionalmente, estos programas regionales de acreditación se generan desde una posición que reafirma cierta autonomía regional: es el SEM el que define de manera autónoma y sin condicionamientos directos los términos de calidad (basados en criterios que se suponen pertinentes para la región). Pese a esta valorización de la autonomía, el desarrollo de los programas de acreditación y la definición de la calidad están atravesados por visiones eficientistas y certificadoras de la calidad que dan cuenta de la incidencia de las tendencias globales de una internacionalización fenicia.

Del estudio se desprenden tres reflexiones finales y una agenda futura de investigación. Una *primera reflexión* se refiere a la *situación de excepcionalidad de la política pública regional para la educación*, en general, y la educación superior, en

particular, *dada por la puesta en común de un área de política que se encuentra estrictamente ligada a la formación de la identidad nacional de los Estados Nación*, ya que los programas regionales de integración de la educación, en general, apuntan a la construcción de ciudadanía y a la formación de una identidad, ambas en clave regional – con el objetivo de legitimar el proceso de integración y de contribuir a la cohesión social en un espacio más amplio, siempre manteniendo las diversidades nacionales–.

En este sentido, el Estado además de ser visto como un aparato burocrático, abordado en este estudio, que expresa las relaciones de fuerza e intereses dentro de una sociedad particular, es, al mismo tiempo, el aparato simbólico encargado de construir ese destino compartido o proyecto común que es la Nación en el marco de la Región. Por lo tanto, en el espacio del MERCOSUR Educativo no sólo se consolidó una burocracia regional –que mantiene su característica intergubernamental– sino que se han encaminado acciones regionales de integración de la educación como resultado de las relaciones que se establecen entre el nivel nacional y regional de formulación en tanto adopción e implementación de las políticas. Además, esta burocracia regional ha permitido comenzar a elaborar un proyecto compartido a nivel mercosuriano –y/o, a veces, Sudamericano– a modo de destino común e inexorable; el cual cala hondo en las identidades nacionales, reforzándolas. Patria Grande¹⁰⁸ y Patria Chica se conjugan en estas acciones y permiten comenzar un camino lento pero sostenido en pos de la construcción de un soporte simbólico y de legitimidad al proceso de integración regional.

Tradicionalmente, la educación –como problema público– tomo el rol promoción de la integración social permitiendo recuperar los valores de la escuela pública como espacio de encuentro social inter-clases guiada por los principios de igualdad, gratuidad, obligatoriedad y laicidad. Sin ahondar en la discusión en torno a la modificación de este proyecto escolar como corolario de la enorme privatización de la esfera social en el marco del neoliberalismo; la recuperación del carácter integrador y emancipatorio de la educación en la actualidad en el proceso regional permite poner en común historias compartidas en Sudamérica, a partir de un nuevo relato, capaz de

¹⁰⁸ Patria Grande es la expresión que usó Manuel Ugarte en 1922 para la edición de su libro *La Patria Grande* donde reúne discursos pronunciados en diversos países de la región, promoviendo la idea de unidad latinoamericana.

superar las falsas antinomias entre las identidades nacionales. Las acciones antes descritas en el MERCOSUR van en esta línea de política.

Retomando el análisis del programa regional que aquí se analizó (el de acreditación) y la identificación de la periodización de la agenda educativa, cabe preguntarse, entonces, respecto de los desplazamientos de la frontera entre lo público y lo privado o, mejor dicho, la consideración de la dicotomía educación superior como un bien público – o como una mercancía. Particularmente, ***la posibilidad de acción de esta agenda se relaciona con una convergencia fundamental entre tres elementos***: la educación como formación, la cual brinda soporte a la movilidad de trabajadores; la privatización de la educación y la creación de un mercado académico a nivel internacional; y la educación como base para la construcción de ciudadanía e identidad. Estos tres elementos, en tensión constante entre sí, explican la génesis y el desarrollo de la agenda educativa en el MERCOSUR. Precisamente por esta situación se entiende que el SEM está presente en el acuerdo de integración de manera temprana.

Esto habilita una ***segunda reflexión en torno al vínculo entre Estado – Mercado – Sociedad en el espacio regional*** (y retomar el abordaje del Estado como aparato burocrático) El programa regional de acreditación, en la medida en que su resultado principal es dar cuenta de la calidad académica de un determinado título, conlleva en su interior la tensión público – privado en la medida en que no se discuta el sentido de la “calidad” ni el origen institucional. Es decir, ¿se trata del concepto de calidad orientado al mercado que se volvió hegemónico durante los años noventa? O ¿refiere a un análisis de la calidad que incorpore el contexto nacional y regional en el cual esa universidad se encuentra inmersa? En otras palabras, ¿quién define “la calidad”? ¿El Estado o el mercado? *A priori*, parecería que en el caso del MERCOSUR, se ha optado por una fórmula transaccional donde los términos del “sello de calidad” los define la esfera técnica –bajo el visto bueno de la conducción política– pero que rige en un “mercado académico”. Por otro lado, el programa regional vinculado al de acreditación – movilidad de estudiantes de las carreras acreditadas– cuenta con un potencial para generar un destino compartido en tanto proyecto común de integración social, ahora en clave regional, y sin desarmar las identidades nacionales: la profundización de las relaciones y los vínculos vivenciales con las culturas entre los países del proceso regional genera modificaciones (y des-mistificaciones) en las percepciones respecto del Otro, vecino; brindando el punta-pié para una base social de apoyo que legitime el

proceso de integración. Al mismo tiempo, esto permite comprender que sin la resolución conjunta de las situaciones nacionales de *asimetrías* no es posible ese destino común; destino común que se puede definir a partir de las ideas de autonomía y desarrollo presentes en el pensamiento latinoamericano por más de doscientos años.

La *tercera reflexión* se vincula a la posibilidad de *pensar regionalmente los desafíos al desarrollo nacional y mancomunar los esfuerzos en el área científica y tecnológica*. Este punto abre un último interrogante, respecto de si la “idea de calidad” refiere –únicamente– a la transmisión de un conocimiento técnico o bien incluye un componente de relación con las necesidades de la sociedad local, nacional o regional en la cual se encuentra la universidad. Este elemento de compromiso social de la universidad donde, en el marco de un proceso regional, implica realizar un esfuerzo por generar y producir, junto con los actores sociales, conocimientos relevantes para esa realidad particular en el marco de un proyecto regional.

Finalmente, se afirma que se generó una agenda de investigación con perspectivas de continuidad en tanto el foco compartido está puesto en la *resolución de las situaciones de asimetrías* que conforman el punto de partida de las acciones de integración regional (ya sea desde desigualdades de tipo regulatoria, como estructurales, de capacidades de gestión en las burocracias y recursos materiales) y al mismo tiempo la construcción de lealtades regionales como consecuencia de las acciones concretas negociación regional

La vinculaciones entre los niveles regionales y nacionales en la elaboración de políticas públicas y la influencia de unos sobre otros formarán parte de un futuro estudio que complemente el punta-pié aquí iniciado. Esta agenda coloca nuevamente la cuestión en torno a los proyectos políticos prevalecientes en el MERCOSUR y en América del Sur y la medida en que la educación superior, la universidad y la ciencia se ubican en cada uno de los casos, bajo que visiones, ideas, valores e intereses. La cuestión relevante continúa siendo la forma en que los modelos de integración regional de la educación superior se vinculan con las agendas de desarrollo de cada país.

Referencias bibliográficas

- Abreu Bonilla, S. (1991) *Mercosur e Integración*, Montevideo: FCU.
- Altbach, P. (2001) “Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok”, en *International Higher Education*, N° 23, pp. 2-4.
- Altbach, P. (2002) “Perspectives on Internationalizing Higher Education”, *International Higher Education*, N° 27.
- Altbach, P. (2006) *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*, Chestnut Hill, Massachusetts: Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College.
- Altbach, P. y de Wit (2006) “International Higher Education: America Abdicates Leadership”, en Altbach, P. (2006) *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*, Chestnut Hill, Massachusetts: Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College.
- Altbach, P. y Knight, J. (2007) “The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities”, *Journal of Studies in International Education*, Vol. 11 No. 3/4, Fall/Winter, pp. 290-305.
- Altbach, P. y Teichler, (2001) “Internationalization and Exchanges in a Globalized University”, *Journal of Studies in International Education*, Vol. 5 No. 1, Spring, pp. 5-25.
- Álvarez, G. (2000) “El MERCOSUR ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur”. Tesis presentada para el Posgrado en Antropología Social de la Universidad de Brasilia.
- Antunes, F. (2006) “Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses”, *European Educational Research Journal*, Vol., 5, N° 1.
- Ardao, A. (1949) “Argentinos en el origen de la universidad”, *Marcha*, 20-V-1949, en Universidad de la República (2008) *La universidad de Montevideo. Su evolución histórica*, Montevideo: Ediciones de la Universidad.
- Banco Mundial (1994) *La Enseñanza Superior. Las lecciones derivadas de la experiencia. El desarrollo en la práctica*. Washington: Banco Mundial.
- Bauman, Z. (1999) *La Globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, J. (2007) “El endeudamiento externo de América Latina: un resumen histórico”, en Becker, J. (comp.) (2007) *El golpe del capital. Las crisis financieras en el Cono Sur y sus salidas*, Montevideo: Editorial Coscoroba.
- Bekerman, M. (1992) “Apertura importadora e importación en América Latina”, en Bekerman, M. (comp.), *MERCOSUR. La oportunidad y el desafío*, Buenos Aires: Legasa.
- Bekerman, M. y Sirlin, P. (1997) “Efectos de la apertura y de la integración regional en las pautas de comercio. El caso de la Argentina”, en *El Trimestre Económico*, Vol. LXIV, N° 255.
- Bernal, M. y Siufi, G. (2007) *Educación superior, comercio de servicios y sociedad del conocimiento. Debates y perspectivas*, Tucumán: EDNUT Editorial de la Universidad Nacional de Tucumán.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2002). "El nuevo regionalismo en América Latina" en BID (2002) *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*.

Bizzozero, L. (2006) "La Educación Superior en las negociaciones de comercio internacional. Consecuencias y desafíos para el MERCOSUR", *Aldea Mundo*, Año 11, N 20, 19-28.

Bizzozero, L. (2011) "Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional. Una mirada desde los veinte años del proceso", en *Boletim Meridiano* 47, Vol. 12, N° 125, pp. 4-10.

Bizzozero, L. y Hermo, J. (2009) "La globalización de la educación superior y sus implicancias en las negociaciones de comercio internacional. Temas en debate, estado de las negociaciones y opciones de regulación. Una mirada desde América Latina y el Caribe". Disponible en línea en: http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion_funcionarios/Bizzozero-Hermo.pdf.

Botto, M. (2007) *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires: Prometeo.

Botto, M. y Peixoto, J. (2007) "La incidencia de la academia en las negociaciones de los servicios de salud y educación en la Argentina: desafíos y oportunidades", en Botto, M. (2007) *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires: Prometeo.

Botto, M. y Quiliconi, C. (2007) "La influencia de la academia en la política arancelaria del MERCOSUR" en Botto, M. (coord.) (2007) *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires: Prometeo.

Bouzas, R. (2001) "El MERCOSUR 10 años después: ¿proceso de aprendizaje o deja vu?", en *Desarrollo Económico*, julio-septiembre, pp. 179-200.

Bouzas, R. y Fanelli, J.M (2001) *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*, Buenos Aires: Fundación OSDE.

Brandenburg, U. y de Wit, H. (2010) "The End of Internationalization", *International Higher Education*, N° 62, Winter, Center for International Higher Education, Boston College.

Briceño Ruiz, J. (2007) *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida: Universidad de los Andes.

Briceño Ruiz, J. y Álvarez de Flores, R. (2006) "Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica", en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 1, N° 1, pp. 63-87.

Brunner, J. (2005) "Universities: Conditions for changing organizational culture", Documento preparado para el Banco Mundial en el marco de *Second ECA Education Conference*, Dubrovnik, Croacia, 2 a 4 de octubre.

Bulcourf, P. y Vázquez, J.C (2006) "Integración y Educación Superior. Los casos de la Unión Europea y el MERCOSUR", en Alberti, G., Llenderozas, E. y Pinto, J. (comps.) (2006) *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, Buenos Aires: Prometeo Libros, Bononiae Libris.

Burbano L., G. (2007) "Las redes universitarias en la perspectiva del estudio sobre las tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe", Documento preparado para la CRES 2008.

- Caetano, G. (2006) “Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?”, en *Análisis y Propuestas*, N° 24, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG.
- Caetano, G., Vazquez, M. y Ventura, D. (2009) “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, en Caetano, Gerardo (coord.) (2009) *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: CEFIR.
- Caetano, Gerardo (coord.) (2011) *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR.
- Cambours de Donini, A. (2011) “Internacionalización e integración de los sistemas de educación superior en el MERCOSUR educativo”, en *RASE Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, vol. 4, N° 1, pp. 59-72.
- Campbell, J., Rozemberg, R. y Svarzman, G. (1999) “Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces”, en Campbell, Jorge (comp.) (1999) *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires: Nuevohacer/CEI.
- Cavarozzi, M. (1991) “Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, pp. 85-111.
- Cavarozzi, M. (1996) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina (h) (eds.) (2002) *El asedio a la política. Los partidos tras la década del neoliberalismo en Latinoamérica*, Rosario: Homo Sapiens.
- Cavarozzi, M., Garretón, M., Cleaves, P., Gereffi, G. y Hartlyn, J. (2004) *América Latina en el siglo XXI: Hacia una nueva matriz sociopolítica*, Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- CEFIR (1997) “Integración Regional: la Formación Superior y la Formación Continua”, *Documentos de Trabajo*, no. 20
- CEPAL (1959) *El Mercado Común Latinoamericano*, New York: CEPAL.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Chan, W. (2004) “International Cooperation in Higher Education: Theory and Practice”, en *Journal of Studies in International Education*, Vol. 8, N° 1, pp. 32-55.
- Checkel, J. (1999) “Social construction and integration”, en *Journal of European Public Policy*, 6:4, Special Issue, pp. 545-60.
- Checkel, J. y Moravcsik, A. (2001) “A Constructivist Research Program?”, en *European Union Politics*, Vol. 2, N° 2, pp. 219-249.
- Chiroleu, A. (2005) “La educación superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia (1983-2003)”, en Rinesi, E., Soprano, G. y Suasnabar, C. (comps.) (2005) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Prometeo Libros y Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2005) “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Rinesi, E., Soprano, G. y Suasnábar, C. (comps.) (2005) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Prometeo Libros y Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. (eds.) (2010) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundación CIDOB.

Cisneros, A. y Piñeiro Iñiguez, C. (2002) *Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*, Buenos Aires: Nuevo Hacer – GEL.

CONEAU (2008) Taller para la información y entrega de documentación sobre el sistema ARCU-SUR, 23 de octubre de 2008.

Coraggio, J.L (1997) “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?”, en Coraggio y Torres (1997) *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Corbalán, M.A (2002) *El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires: Biblos.

Costa Morosini, M. (1998) “Internacionalización de sistemas universitarios. El Mercosur”, en Rodríguez Gómez, R. (coord.) (1998) *La universidad contemporánea en América Latina. Los retos de la integración*, México: UDUAL.

Costa Morosini, M. (org.) (1994) *Universidade no MERCOSUL*, Sao Paulo: Cortez.

Costa Morosini, M. (org.) (1998) *MERCOSUL/MERCOSUR Políticas e acoes universitarias*, Campinas SP: Editora Autores Associados.

Crowson, R.L. (1993) “Qualitative research methods in higher education”, en Conrad, C. et al (eds.) *Qualitative research in higher education: experiencing alternative perspectives and approaches*, USA: Ashe Series Reader.

Currie, J. y Newson, J. (1998) *University and Globalization. Critical Perspectives*, USA: Sage Publications.

de Wit, H. (2001) “Changing Perspectives on International Higher Education”, *Journal of Studies in International Education*, Vol. 5 No. 4, Winter 2001, pp. 359-360.

de Wit, H., Jaramillo, I., Gacel-Avila, J. y Knight, J. (eds.) (2005) *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*, Bogotá: Mayol Ediciones-Banco Mundial.

Dias Sobrinho, J. (2005) *Dilemas da educacao superior no mundo globalizado. ¿Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?*, San Pablo: Casa do Psicologo.

Dias Sobrinho, J. (2007) “Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad”, en Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. (coords.) (2007) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Dias Sobrinho, J. y de Brito, M. (2008) “La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos”, en *Avaliação*, Vol. 13, N° 2, pp. 487-507.

Didou, S. (2005) “Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas”, síntesis para IESALC / UNESCO.

- Didriksson, A. (1996) "Reformulación de la cooperación internacional en la Educación Superior en América Latina y el Caribe", DC/C5/EO14, UNESCO, pp. 1-14.
- Didriksson, A. (2008) "Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe" en IESALC (2008) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Caracas: IESALC UNESCO.
- Dourado, L., Mendes Catani, A. y Ferreira de Oliveira, J. (2005) "Políticas públicas y reforma de la educación superior en el Brasil: impasses y perspectivas", en Rinesi, E., Soprano, G. y Suasnábar, C. (comps.) (2005) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Prometeo Libros y Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dreyzin de Klor, A. (2005) "Sistema político institucional del MERCOSUR", en *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, N° 1, pp.629-669.
- Dur, A. y Mateo González, G. (2004) "¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea", Institut de Ciénces Politiques i Socials, Documento de Trabajo N° 233, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Durkheim, E. (1992) *Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas*, Madrid: La Piqueta.
- Everhart, R (1988) "Fieldwork methodology in educational administration", en Boyan, N.J. (ed.) (1998) *Handbook of research on educational administration: A project of the American Educational Research Association*, New York: Longman.
- Feldfeber, M y Saforcada, F. (2005) *La educación en las Cumbres de las Américas: Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires: Miño y Dávila
- Felix Rosar, M. y Krawczyk, N. (2001) "Diferenças da Homogeneidade Elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina", en *Educação & Sociedade*, Año XXII, N° 75.
- Fernández Lamarra, N. (2004) "Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 35, pp. 39-71.
- Fernández Lamarra, N. (2010) "La convergencia de la educación superior en América Latina y su vinculación con los espacios europeo e iberoamericano. Posibilidades y límites", en *Avaliação*, Vol. 15, N° 2, pp. 9-44.
- Ferrer, A. (1996) *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (1997) *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Tercera edición.
- Ferrer, A. (1998) "Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global", en Ferrer, A. (1998) *El capitalismo argentino*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2005) "Globalización, desarrollo y densidad nacional", Documento de la Fundación de Políticas Públicas. Disponible en línea en: http://www.politicaspublicas.org.ar/pdf/fpp_ferrer_28.04.pdf. Acceso: 26/11/2011.
- Ferrer, A. (2007) "Globalización, desarrollo y densidad nacional", en Vidal, G. y Guillén R., A. (comps.) (2007) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires: CLACSO.

- Ferrer, A. (2008) “Densidad Nacional y Densidad Regional”, en *Revista Densidades*, No. 1.
- Ffrench-Davis, R. et al., (1997) “Las economías latinoamericanas, 1950-1990”, en Halperín Donghi, T., Glade, W., Thorp, R., Moreno Fragnals, M., Lewis, C., Bulmer-Thomas, V., Ffrench-Davis, R., Muñoz, O. y Palma, J. (1997) *Historia económica de América Latina desde la independencia hasta nuestros días*, Barcelona: Crítica.
- Fulquet, G. (2007) “El Proyecto Educativo para el MERCOSUR y los Debates en torno a la Internacionalización de la Educación Superior”, Tesis de Licenciatura, Universidad del Salvador. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook15.pdf>
- Gajardo, M. (2003) “La educación y la participación de la sociedad civil”, en Tussie, D. y Botto, M. (2003) *ALCA/Cumbre de las Américas ¿una nueva relación público – privado?*, Buenos Aires: FLACSO BIBLOS.
- Galarza, D., Suasnábar, C. y Merodo, A. (2007) “Los organismos intergubernamentales e internacionales”, en Palamidessi, M., Galarza, D. y Suasnábar, C. (comps.) (2007) *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*, Buenos Aires: FLACSO Manantial.
- García de Fanelli, A. (2009) “La movilidad académica y estudiantil: reflexiones sobre el caso argentino”, en Didou Aupetit, S. y Gérard, E. (eds.) (2009) *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas*, México: IESALC-CINVESTAV-IRD.
- García Delgado, D. (2006) “Introducción: el desarrollo en un contexto posneoliberal”, en García Delgado, D. y Nosetto, L. (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires: Fundación Centro Integral de Comunicación, Cultura y Sociedad-CICCUS.
- García Delgado, D. y Chojo, M. (2006) “Desarrollo e integración regional. Hacia un modelo productivo y social”, en García Delgado, D. y Nosetto, L. (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires: Fundación Centro Integral de Comunicación, Cultura y Sociedad –CICCUS.
- García Guadilla, C. (2003) “Balance de la década de los ‘90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior”, en Mollis, M. (comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, Buenos Aires: CLACSO.
- García Guadilla, C. (2004) “Access to higher education: between global market and international and regional cooperation. Considerations from Latin America”, preparado para UNESCO Forum “Knowledge, Access and Governance: Strategies for Change”, 1-3 diciembre, Paris.
- García Guadilla, C. (2005) “Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior. Interrogantes para América Latina”, en *Cuadernos del CENDES*, Vol. 22, N°
- García Guadilla, C. (2010) “Heterogeneidad y concentración en las dinámicas geopolíticas del conocimiento académico. Reflexiones y preguntas para el caso de América Latina”, en Mollis, M. (2010) *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas*, Buenos Aires: CLACSO, pp.135-164.
- Garretón, M. (2002) *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario: Homo Sapiens.
- Gazzola, A. y Didriksson, A. (2008) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Caracas: IESALC UNESCO.

- Gazzola, A. y Didriksson, A. (eds.) (2008) *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Caracas: IESALC-UNESCO.
- Gazzola, A. y Goulart, S. (comps.) (2006) *Universidade: cooperação internacional e diversidade* Belo Horizonte: Editora da UFGM.
- Gentili, P. (org.) (2001) *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, São Paulo: Cortez.
- Giacalone, R. (1999) *Integración, intereses e ideas. Los empresarios en Colombia, México y Venezuela frente al Grupo de los Tres*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Giacalone, R. (2004) *La regionalización del acero en América Latina: el caso del Consorcio Amazona*. Buenos Aires: Biblos.
- Ginés Mora, J. (2005) “La evaluación y la acreditación en la Unión Europea”, en Ginés Mora, J. y Fernández Lamarra, N. (coords.) (2005) *Educación Superior: convergencia entre América Latina y Europa*, Buenos Aires: EDUNTREF.
- Gomez Mera, L. (2005): “Explaining MERCOSUR's Survival: Strategic Sources of Argentine–Brazilian Convergence”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, N° 1, pp. 109-140.
- González, I. (2009) “Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del MERCOSUR”, en *Cuadernos Iberoamericanos de Integración*, N° 4, México: Plaza y Valdés.
- González, L. (2011) “La incorporación de la agenda de la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. ¿Consecuencias de un cambio en el modelo de integración?”, trabajo presentado en X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.
- Guarga Ferro, R. (2006) “La pertinencia de la educación superior, un atributo fundamental”, en Gazzola, A. y Goulart, S. (comps.) (2006) *Universidade: cooperação internacional e diversidade*, Belo Horizonte: Editora da UFGM.
- Gudynas, E. (2005) “Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas”, en *Revista del Sur*, N° 160, pp. 3-13.
- Harvey, D. (1998) *La condición de la postmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Hayhoe, R. y Pan, J. (eds.) (2000) *Knowledge Across Cultures: A Contribution to Dialogue Among Civilizations*, Toronto: Comparative Education Research Centre.
- Hermo, J. (2006) *La Acreditación Regional de Carreras en el MERCOSUR: presente y futuro. Un estudio de caso sobre la nueva relación entre globalización y educación superior*, Tesis de Maestría, presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.
- Hermo, J. y Pittelli, C. (2008) “Globalización e internacionalización de la educación superior. Apuntes para el estudio de la situación en Argentina y el MERCOSUR”, en *Revista Española de Educación Comparada*, N° 14, pp. 243-268.
- Hurrell, A (1995) “Regionalism in Theoretical perspectives”, en Fawcett and Hurrell (eds) *Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order*. Oxford University, pp. 37-74.
- Ibañez, J. (1999) “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”.

- Identidad MERCOSUR (2011) *25 años de paz, democracia e integración. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR*, Montevideo: CEFIR.
- Inchauspe, E. & Perrotta, D. (2008) “El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?”, presentado en las Jornadas de Investigadores Jóvenes de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, 27 – 29 octubre, Montevideo, Uruguay
- Inchauspe, E. (2009) “Integración Productiva en el MERCOSUR: continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional” Artículo preparado para el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.
- Jaguaribe, H. (1979) "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", en *Estudios Internacionales*, Nro. 46.
- Jaguaribe, H. y Ferrer, A. (2001) *Argentina y Brasil en la globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Knight, J. & de Wit, H. (1995) “Strategies for internationalisation of Higher Education: historical and conceptual perspectives”, en de Wit, H. (ed.) (1995) *Strategies for Internationalisation of Higher Education*, Amsterdam: European Association for International Education.
- Knight, J. (1994) “Internationalisation: elements and checkpoints”, en *CBIE Research*, N° 7, Canadian Bureau for International Education.
- Knight, J. (1999) “Issues and Trends in Internationalization: a comparative perspective”, en Bond, S. y Lemasson, J.P (eds) (1999) *A New World of Knowledge. Canadian Universities and Globalization*, Toronto: IDRC.
- Knight, J. (2001) “Monitoring the Quality and Progress of Internationalization”, *Journal of Studies in International Education*, Vol. 5 No. 3, Fall, pp. 228-243.
- Knight, J. (2003) *GATS, Trade and Higher Education, Perspective 2003 – Where are we?*, Ontario: The Observatory on Borderless Higher Education.
- Knight, J. (2004) “Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales”, *Journal of Studies in International Education*, Vol. 8 No. 1, Spring, pp. 5-31.
- Knight, J. (2006) “Internationalization: Concepts, Complexities and Challenges”, en Forest, J. y Altbach, P. (eds.) (2006) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer Academic Publishers.
- Kornblit, A. (2004) (coord.) *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*, Buenos Aires: Biblos.
- Krotsch, P. (1997) “La universidad en el proceso de integración regional: el caso del MERCOSUR”, *Perfiles Educativos*, v. XIX, n. 76-77.
- Krotsch, P. (2001) *Educación superior y reformas comparadas*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Krotsch, P. (org.) (2002) *La Universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*, La Plata: Ediciones Al Margen.
- Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. (coords.) (2007) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Lafer, C. (2000) “O cenário mundial e o relacionamento União Europeia / Mercosul”, en *Política Externa*, Vol. 9, N° 1, pp.88-91.
- Lavagna, R. (1998) *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Lavagna, R. (2001) “El desafío de consolidar el bloque: construcción institucional y negociaciones externas” en Chudnovsky, D. y Fanelli, J.M. (coords.) (2001) *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Buenos Aires: Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, Banco Interamericano de Desarrollo y Siglo XXI Editores.
- Lemaitre, M. J. (2008) “Una mirada actual al desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad”, disponible en formato electrónico en el portal de la Comisión Nacional de Acreditación de Colombia: http://www.cna.gov.co/1741/articles-186502_MJ_Lemaitre.pdf. Último acceso, 3 de marzo de 2011.
- Lequesne, C. (1998) “Comment penser l’ Union Européenne?”, en Smouts, Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po. En versión en español; traducción realizada por Mariana Vázquez.
- Lincoln, Y. y Guba, E. (1985) *Naturalistic inquiry*, Beverley Hills: CA Sage.
- Llomovatte, S., Pereyra, K., Naidorf, J. (comps.), Sturniolo, S. (colab.) (2009) *La Universidad cotidiana*, Buenos Aires: EUDEBA.
- López Segrera, F. (2006) *Escenarios Mundiales de la Educación Superior. Análisis global y estudios de casos*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Magariños, G. (2005) “Introducción: vocación histórica de la integración latinoamericana”, Magariños, G. (2005) *Integración económica latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI*, Montevideo: BID-ALADI.
- Marques, F. Graca, A. Graca, V. y Teodoro, A., (2006) “A política educativa da Union Europeia. O processo de unionização no contexto de globalização”, en Teodoro, A. (org.) (2006) *Tempos e andamentos nas politicas de educação*, Brasília: Liber Livro.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007) *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires: EMECÉ.
- Martínez Lillo, P. (2001) “Europa después de la Segunda Guerra Mundial: la reactivación del ideal europeísta”, en Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. (2001) *Historia de la integración europea*, Barcelona: Ariel Estudios Europeos.
- Methol Ferré, A. (1996) “La integración de América en el pensamiento de Perón”, Conferencia.
- Methol Ferré, A. (2004) “De la Separación a la Integración. De Alberdi a Perón y el Nuevo ABC”, Conferencia realizada en el marco del Primer Congreso Internacional del MERCOSUR “Desde el MERCOSUR a la Patria Grande”, organizado por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires en el mes de abril, La Plata, Argentina.
- Methol Ferré, A. (2009) *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*, Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Minteguiaga, A. (2009) *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*, México: FLACSO México.

- Miranda, R. (2001) “O projeto educativo do MERCOSUL: notas sobre a problemática internacional”, en *Teias*, Año 2, N° 4, pp. 1-15.
- Mollis, M. (comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, Buenos Aires: CLACSO.
- Mollis, M. y Krotsch, P. (1998) “Globalización, integración regional y asociación universitaria: el caso de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo”, en Alcántara, A., Pozas, R. y Torres, C. A. (coords.) (1998) *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México: Siglo XXI Editores.
- Morduchowicz, A. (2003) *Discusiones de Economía de la Educación*, Buenos Aires: Losada.
- Naidorf, J. (2005) “Relaciones académicas internacionales. Formas de enriquecer las relaciones bilaterales”, presentado en III Seminario Interuniversitario de estudios canadienses en América Latina, 14 – 15 marzo, La Habana.
- Naidorf, J. (2009) *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Naidorf, J. (2011) “Criterios de relevancia y pertinencia de la investigación universitaria y su traducción en forma de prioridades”, en *RASE Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, vol. 4, N° 1, pp. 48-58.
- Naidorf, J. y Perrotta, D. (2010) “La educación superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana”, en Teodoro, A. (org.) (2010) *A Educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*, Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Neave, G. (2001) *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994) *Prometeo encantado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona: Gedisa.
- Oddone, J. y Paris de Oddone, M. (2010) *Historia de la Universidad de la República. Tomo I. La Universidad Vieja. 1849-1885*, Montevideo: Ediciones Universitarias. Primera edición: 1963.
- Oteiza, E. (comp.) (1992) *La política de investigación científica y tecnológica Argentina. Historias y Perspectivas*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina - Bibliotecas Universitarias.
- Paramio, L. (1998) “El búho perezoso y la globalización”, en *Escenarios Alternativos*, N°4, pp. 123-126.
- Paris de Oddone, M. (2009) *La Universidad de la República en la formación de nuestra conciencia liberal 1849-1885*, Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Peña, F. (2004) “Hay vida después de la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto”, columna en Radar Internacional. Publicado en el Suplemento de Comercio Exterior del Diario La Nación. Fecha: 21 de diciembre de 2004.
- Peña, F. (2006) “Los grandes objetivos del MERCOSUR: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común”, Presentación al Seminario “15 años de MERCOSUL: Avaliação e perspectivas”, Fundação Memorial da América Latina. São Paulo, 27 e 28 de março de 2006.
- Perrotta, D. (2008) “La cooperación en MERCOSUR: el caso de las universidades”, en *Temas*, N° 54, pp. 67-76.

Perrotta, D. (2009 a) “La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos”. Artículo preparado para el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009. ISBN 978-987-21316-3-0.

Perrotta, D. (2009 b) “Las políticas de Educación Superior en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR. Balances y Desafíos (1991-2008)”. Artículo preparado para el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano: La universidad como objeto de investigación “Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso”. 12, 13 y 14 de noviembre de 2009. ISBN 978-950-33-0746-5.

Perrotta, D. (2009 c) “La Educación Superior en el MERCOSUR en su dimensión institucional”. Ponencia preparada para el Seminario – Taller “Las relaciones interinstitucionales del MERCOSUR”, organizado por el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, desarrollado en el Campus Universitario los días 19 y 20 de noviembre (Resolución N 227/2009).

Perrotta, D. (2009 d) “Biotecnología & MERCOSUR... ¿“La” tecnología que la región “necesita”?” Trabajo presentado para el Seminario dictado por el Dr. Hernán Thomas en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Mimeo.

Perrotta, D. (2010 a) “*El juicio de Osiris*: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación”. Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010. ISBN 978-987-20606-7-1.

Perrotta, D. (2010 b) “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR”. Trabajo preparado para su presentación en las II Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?”, los días 20 – 21 de septiembre de 2010 en Buenos Aires, organizadas por el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO, Argentina. ISSN 2221-9102.

Perrotta, D. (2010 c) “Las agendas de educación superior y de ciencia y tecnología en el MERCOSUR: alcances y desafíos de la cooperación”, Documento de Trabajo N° 52 del Área de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina. Disponible en: http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/11/FLA_Doc522.pdf

Perrotta, D. y Vazquez, M. (2010) *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*, Documento de Trabajo N° 10, Montevideo: CEFIR - In Went.

Perrotta, D., Fulquet, G. e Inchauspe, E, (2010) “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?” Revista Nueva Sociedad, Documento de Trabajo. Disponible en: <http://www.nuso.org/userView/notas/fulquet.pdf>

Pinch. T. y Bijker, W. (1987), The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other”, en Bijker, W.; T. Hughes y T. Pinch (eds.) (1987), *The social construction of technical systems: new directions in the sociology and history of technology*, Cambridge: MIT Press.

Piñón, F. (1993) “Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur”, *La Educación*, Washington, OEA, N° 114, pp. 19-27.

- Piñón, F. y Pulfer, D. (1993) “La dimensión educativa en un proceso de integración”, *Revista Propuesta Educativa*, N° 8.
- Piñón, F. y Pulfer, D. (1993) *El proceso de integración educativa en el contexto del MERCOSUR*, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Piovani, Juan (2007) “La entrevista en profundidad”, en Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007) *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires: EMECÉ.
- Porcelli, E. (2008) “Parlamento del MERCOSUR: ¿profundización o irrelevancia?”, presentado en el IV Congreso de Relaciones Internacionales, realizado por el IRI-UNLP en la ciudad de La Plata, del 26 al 28 de noviembre.
- Porcelli, E. (2009) “El Parlamento del MERCOSUR; entre la profundización y la irrelevancia”, en *El Principio*, Año 3, N° 2 Asociación de Politólogos Bonaerenses, pp. 39-56.
- Porcelli, E. (2010) “El Parlamento del MERCOSUR como representante de demandas locales: El caso del FOCEM”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe N° 8 - 2010*, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Porta, F. (2006) “Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas”, en *Cuadernos del CENDES*, Año 23, N° 63, Septiembre – Diciembre, pp. 1-26.
- Puiggrós, A. (2006) *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente. Edición ampliada y actualizada*, 1° ed. 2° reimp., Buenos Aires: Galerna.
- Puiggrós, A. (2010) *La tremenda sugestión de pensar que no es posible. Luchas por una democracia educativa (1995-2020)*, Buenos Aires: Galerna.
- Rama, C. (2009) “El nacimiento de la acreditación internacional”, en *Avaliação*, Vol. 14, N° 2, pp. 291-311.
- Rapoport, M. (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000*, Buenos Aires: Editorial Macchi.
- Rinesi, E., Soprano, G. y Suasnábar, C. (comps.) (2005) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Prometeo Libros y Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Robledo, R. y Caillón, A. (2009) “Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación”, en *Educación Superior y Sociedad*, Nueva Época, Año 14, N° 1, pp. 73-97.
- Rodríguez Gómez R. (2003) “La educación superior en el mercado configuraciones emergentes y nuevos proveedores” en Mollis, M. (comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez Gómez, R. (2004) “La Educación Superior Transnacional en México: el caso Sylvan – Universidad del Valle de México”, en *Educação e Sociedade*, Vol. 25, N° 88.
- Romero, C. y Williman, C. (2006) *Aprendizajes del proceso de acreditación del MERCOSUR*, Estudio realizado para IESALC / UNESCO, Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Uruguay.
- Sader, E. (2009) *El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Saforcada, F. (2009) “Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas”, en Gentili, P., Frigotto, G., Leher, R. y Stubrin, F. (comp.) (2009) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*, Buenos Aires: Homo Sapiens y CLACSO.
- Sanahuja, J. (2007) “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, pp. 76-106.
- Sanahuja, J. (2008) “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe.”, en Martínez, L., Peña, L. y Vazquez, M. (2008) *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- Sanahuja, J. (2011) “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de la UNASUR”, en *Pensamiento Propio*, N° 33, Año 16, pp. 115-158.
- Sánchez Bajo, C. (1999) “MERCOSUR’s Open Regionalism and Regulation: Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors”, en *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, Vol. XXIX: 1-2
- Schugurensky, D. (1994) *Global economic restructuring and university change: the case of Universidad de Buenos Aires*, PhD. Thesis. University of Alberta, Canadá.
- Schugurensky, D. y Naidorf, J. (2004) “Parceria universidade-empresa e mudanças na cultura acadêmica: Análise comparativa dos casos da Argentina e Canadá”, en *Educação & Sociedade*, N° 88 Volume 25, Número Especial, San Pablo: CEDES.
- Schugurensky, D. y Torres, C.A. (2004) “La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista”, en *Perfiles Educativos*, tercera época, año/vol. XXIII, N° 92, pp. 6-31.
- Scott, P. (2003) “Changing Players in a Knowledge Society”, en Breton, G. y Lambert, M. (eds) (2003) *Universities and globalization. Privates Linkages, Public Trust*, Paris: UNESCO/Université de Laval.
- Sebastián, J. (2004) *Cooperación e internacionalización de las universidades*, Buenos Aires: Biblos.
- Siufi, F. (2009) “Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior”, en *Educación Superior y Sociedad*, Nueva Época, Año 14, N° 1, pp. 119-145.
- Solanas, F. (2009) “El impacto del MERCOSUR sobre la educación superior: un análisis desde la “mercosurización” de políticas públicas”, en *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 17, N° 20, pp. 1-18.
- Sousa Santos, B. (2003) *La caída del Ángelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá: ILSA.
- Sousa Santos, B. (2005) *La universidad del siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. Buenos Aires: LPP – Miño y Dávila.
- Stake, R. (1995) *Investigación con estudios de casos*, España: Morata
- Teodoro, A. (org.) (2010) *A Educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*, Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Teubal, M. (1968) “El fracaso de la integración económica latinoamericana”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 8, n. 29, abril-junio.

- Tiramonti, G. y Suasnábar, C. (2007) “La matriz socio-educativa”, presentada en el Seminario Políticas Educativas de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO Argentina.
- Torres, C.A. (2010) “La educación superior en tiempos de la globalización neoliberal”, en Teodoro, A. (org.) (2010) *A Educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*, Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Tussie, D., Botto, M. y Delich, V. (2004) *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*. Mimeo: FLACSO.
- Vazquez, M. (2011) “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, en Caetano, Gerardo (coord.) (2011) *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR.
- Velloso, J. (org.) (1999) *O ensino superior e o MERCOSUL*, Río de Janeiro: Garamond, UNESCO.
- Ventura, D. y Perotti, A. (2004) *El Proceso Legislativo en el MERCOSUR* Fundación Konrad Adenauer Uruguay, CARI, Comisión Parlamentaria Conjunta.
- Verger, A. (2006) “La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones”, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 14 (Nro. 9).
- Vilas, C. (2004) “Imperialismo, globalización, imperio: las tensiones contemporáneas entre la territorialidad del Estado y la desterritorialización del capital”, en *Política y Sociedad*, Vol. 41, N° 13, pp. 13-34.
- Vilas, C. (2008) “La revalorización del Estado después del 'Consenso de Washington'. ¿Hacia atrás o hacia adelante?”, en Chaparro A., Galindo C. y Sallenave A. (ed.) *Estado, democracia y populismo en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Vilas, C. (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Lanús: EDUNLA.
- Villanueva, E. (2004) “La acreditación en América Latina: el caso de la Argentina en la RIACES y el MERCOSUR”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 35, pp. 99-112.
- Villanueva, E. (2008) “Una mirada a los recientes cambios en el estado argentino. ¿Emergencia de un nuevo modelo?”, en *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 17, N° 4, pp. 657-681.
- Villarreal, J. (1985) “Los hilos sociales del poder”, en Jozami, E., Paz. P. y Villarreal, J. (1985) *Crisis y dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Williamson, J. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington, D.C.: Institute for International Economic.
- Yarzabal, L. (1999) “Globalización neoliberal y educación superior” en Brovotto, J. y Rojas Mix, M. (eds.) (1999) *Universidad Iberoamericana, Globalización e Identidad*, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI), Junta de Extremadura, AUGM y UNESCO.
- Yin, R. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*, London: SAGE.

Zarur Miranda, X. (2008) “Integración regional e internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe” en IESALC (2008) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Caracas: UNESCO.

Otras fuentes consultadas:

Base de datos de acuerdos regionales comerciales de la Organización Mundial de Comercio: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

CEPALSTAT: <http://www.cepal.org/estadisticas/>

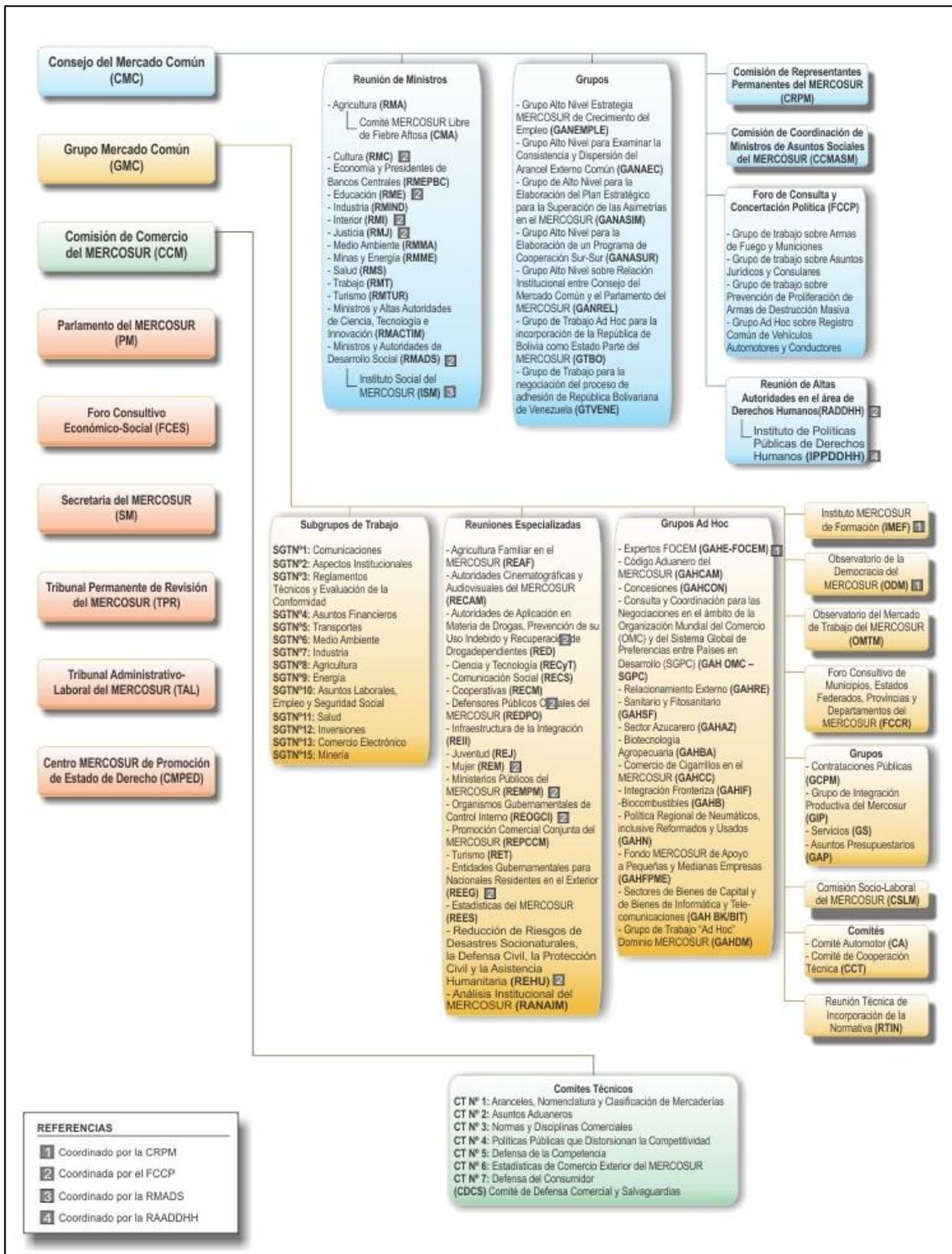
IESALC UNESCO: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>

INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS UNESCO: <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx>

MERCOSUR – Página oficial: <http://www.mercosur.int/>

MERCOSUR EDUCATIVO: <http://www.sic.inep.gov.br/>

Cuadro 1.1. Estructura Institucional del MERCOSUR



Fuente: tomado del portal oficial del MERCOSUR

Cuadro 2.1. Acciones del MERCOSUR Educativo

Parlamento Juvenil del MERCOSUR

El principal objetivo consiste en abrir espacios de participación para que los y las jóvenes intercambien, dialoguen y discutan entre ellos/as problemáticas fuertemente vinculadas con sus vidas, presentes y futuras. La propuesta genera un espacio de diálogo para que los y las jóvenes, primero al interior de sus fronteras nacionales y luego con sus pares regionales, compartan sus visiones e ideas acerca de qué escuela media quieren y se difundan valores democráticos como la participación ciudadana, el respeto por la democracia, los Derechos Humanos, la conciencia social, la cultura de la paz y el medio ambiente.

Caminos del MERCOSUR

Es un concurso de ensayos orientado a estudiantes de nivel medio con el objetivo de fortalecer la identidad regional de los y las jóvenes de los países del MERCOSUR por medio del intercambio de vivencias y la creación de lazos entre los y las participantes. A su vez, permite incrementar el conocimiento de las realidades locales. Los y las jóvenes autores de los trabajos seleccionados reciben como premio un viaje por las “rutas” o “caminos” del MERCOSUR. En el viaje, entendido como proceso formativo, se pueden ampliar sus conocimientos, apreciar el valor de la integración regional y favorecer el respeto a la diversidad

VOS... TÚ... VOCÊ

En la región hablamos diferentes lenguas. Si tan solo pensamos en los cuatro Estados Parte del MERCOSUR tenemos, por lo menos, tres lenguas oficiales: español, guaraní, portugués. Asimismo, si sumamos a Bolivia, tenemos que pensar en otras dos lenguas más: quechua y aimara. Además, pese a que hablemos el mismo idioma, podemos nombrar de manera diferente a una misma cosa. En este sentido, desde el MERCOSUR educativo se han realizado acciones orientadas a: por un lado, la publicación de material didáctico en las lenguas oficiales del MERCOSUR y, por el otro, contar con un sistema de terminología compartido en lo que refiere a indicadores. Este último punto es clave ya que, con parámetros comunes obtenemos información de la realidad regional, un elemento necesario para la puesta en marcha de políticas.

Bibliotecas Escolares

La integración regional es una construcción común de los países y sus pueblos, por lo tanto, de las diversas culturas. En consecuencia, desde el MERCOSUR educativo se busca acrecentar el fondo de libros de las Bibliotecas Escolares de los países de la región para favorecer la ampliación de los conocimientos de literatura por parte de los y las estudiantes y permitir la ampliación del horizonte cultural hacia el conocimiento de otras realidades con valores distintos a los suyos propios. De esta manera se contribuye a evitar futuras situaciones de conflictos culturales y prejuicios lingüísticos por medio de la creación de las bases de una verdadera cultura didáctica regional. Esta iniciativa se orienta a zonas de frontera, si bien se encuentra abierta a espacios más

amplios de participación.

Área de actuación en Derechos Humanos

La inclusión de la problemática de los Derechos Humanos se relaciona con la trágica historia de nuestros países y la reflexión habilitada con el retorno a la vida democrática. Asimismo, es menester señalar que la democracia es la condición de posibilidad de la integración regional al mismo tiempo que los compromisos políticos regionales nutren y protegen la democracia en cada Estado. La agenda de Derechos Humanos, en consecuencia, logra su inclusión en la agenda del SEM a partir del año 2006.

Escuelas interculturales bilingües de frontera

La iniciativa surge a partir de una declaración argentino – brasileña realizada en el año 2004, cuyo resultado fue la elaboración del proyecto “Modelo de enseñanza común en escuelas de zonas de frontera, a partir del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español”. Las primeras diez escuelas participantes están ubicadas en esta frontera: “Vicente Verón”, de la localidad de Paso de los Libres; “Gobierno de Tierra del Fuego”, de la localidad de La Cruz y “Josefa Dos Santos”, de la localidad de Santo Tomé (todas de la provincia de Corrientes, Argentina), las cuales trabajan conjuntamente con la escuela Centro de Atención Integral (CAIC), dependiente del municipio de Uruguayana; “Vicente Soles”, del municipio de Itaquí; y la escuela “Aparicio Mariense”, de Sao Borja, respectivamente (Brasil). En Misiones, las escuelas del programa son las siguientes: Intercultural Bilingüe N° 1 de la localidad de Bernardo de Irigoyen y N°2 de Puerto Iguazú que articulan su tarea con las escuelas brasileñas “Theudoretto de Faría Souto” dependiente del Estado de Santa Catharina, sita en la localidad de Dionisio Cerqueira y las escuelas “Adele Scalco Souto do Porto Meira” y Juscelino Kubichek, de Foz do Iguazú.

Fuente: cuadro de elaboración propia

Cuadro 2.2. Funcionarios nacionales que participaron en las instancias regionales del SEM para la educación superior (CRC-ES y RANA), 1998 – 2011

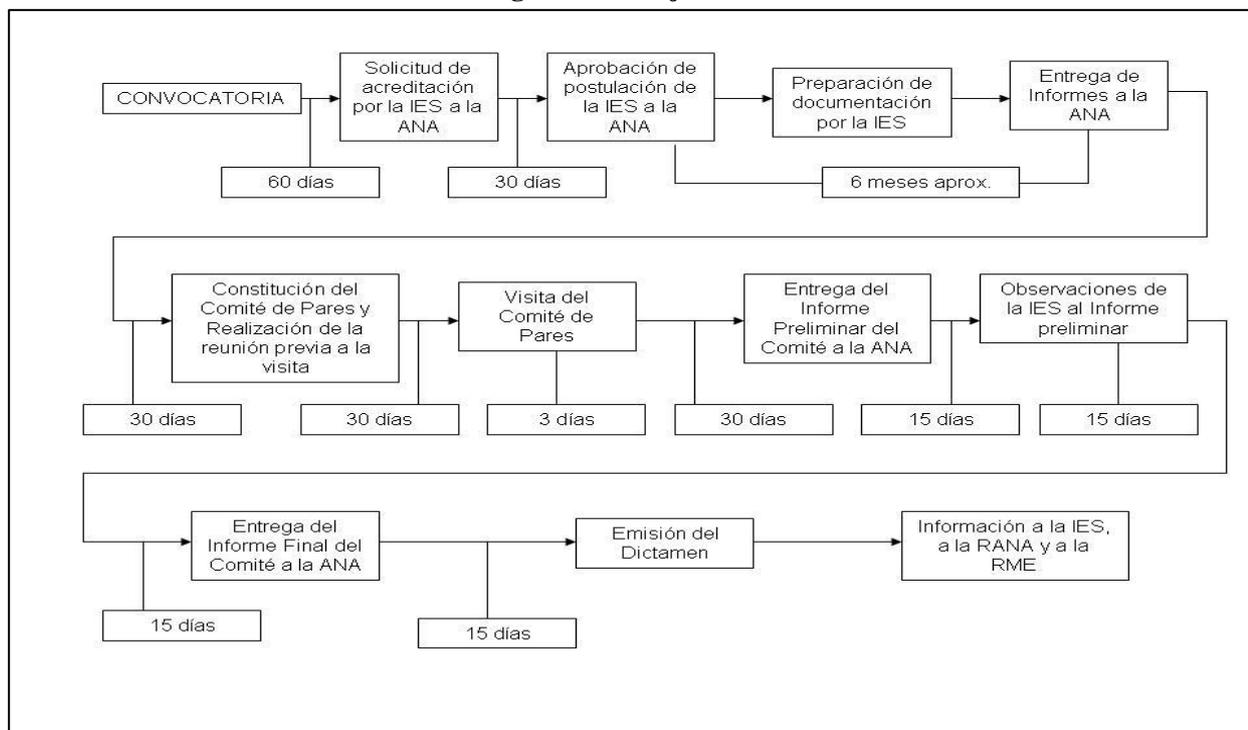
Nombre	País	Agencia Nacional	Años
Aguilera, Yenny	Paraguay	Consejo de Universidades	2000 - 2002
Aragão Macedo, Rita de Fátima	Brasil	CAPES/ME, Secretaría de Educación Superior, Coordinadora de Programas de Educación Superior del MERCOSUR	2008-2011
Astur, Anahí	Argentina	ME, SPU, Área de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional, Asistente Técnica	2006-2011
Barresi, Osvaldo	Paraguay	ME, Director General de Educación Superior	2004-2007
Bianco, Pablo	Uruguay	Universidad de La República, Delegado de área en la COMISEC	2006-2007
Bizzozero, Lincoln	Uruguay	Universidad de La República, Presidente de la COMISEC	2004-2007
Cadenas, Marjorie	Venezuela	Ministerio de Educación Superior, Comisión Consultiva de Agronomía del CEAPIES	2008-2009
Caillon, Adriana	Argentina	CONEAU, Técnica	2002-2009
Carmagnola de Aquino, Haydée	Paraguay	Consejo de Universidades, Asesora Académica	2000-2002
Castro, Ana María	Uruguay	Universidad de La República, Directora de la División de Cooperación Internacional y Convenios	1998-2006
Daza Rivero, Ramón	Bolivia	Universidad Mayor de San Simón, Director universitario de Evaluación y Acreditación	1998-2002
Dibbern, Alberto	Argentina	ME, Director de la Secretaría de Políticas Universitarias	2006-2010
Domínguez, Ernesto	Uruguay	Universidad de La República, COMISEC	2007-2011
Fernandes de Paula, Irlene	Brasil	ME, Coordinadora de los Programas de Educación Superior en el MERCOSUR	2000-2010
Gamarra de Sánchez, Magdalena	Paraguay	ME, Coordinadora de Relaciones Universitarias	2007-2009
Giménez de Péna, Haydée	Paraguay	ME, Representación de la Dirección de Universidades e Institutos Superiores, Encargada de despacho	1998-2002
González, Inés	Argentina	ME, Dirección Nacional de Cooperación Internacional, Coordinadora del Sector Educativo del MERCOSUR	2004-2011
Guillayn, Paulo	Brasil	ME, Secretaría de Educación Superior, Técnico en Asuntos Educativos	2006-2011
Hermo, Javier	Argentina	ME, Director proyecto de reforma y modernización	2000-2004
Kieling Franco, Sérgio Roberto	Brasil	CONAES Miembro	2008-2011
Landinelli, Jorge	Uruguay	Universidad de La República, Decano de Facultad de Ciencias Sociales	2002-2007

Landoni, Pablo	Uruguay	Comisión Ad Hoc para la acreditación MERCOSUR	2008-2010
Larrea, Marina	Argentina	ME, SPU, Técnica	2006-2011
Lemaitre, M. José	Chile	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Secretaria Técnica	2000-2002
Liza Curi, Luiz Roberto	Brasil	ME, Secretaría de Educación Superior, Director de políticas de educación superior	1998-2002
Maglia, Álvaro	Uruguay	Universidad de La República, Vice-rector	2006-2009
Martin, Julio	Paraguay	Consejo de Universidades	2000-2002
Martínez Larrechea, Enrique	Uruguay	ME, Director de Educación	2002
Mercado, Edgar	Chile	CNA, Coordinador de Pregrado	2008-2010
Nicoletti, Víctor René	Argentina	CONEAU	1998-2002
Pedrozo García, Domingo	Paraguay	ME, Dirección General de Educación Superior	2006-2008
Peixoto, Susana	Brasil	ME, Secretaría de Educación Superior	2000-2002
Pintos, Graciela	Uruguay	Universidad de La República, Coordinadora del área de la COMISEC	2002-2011
Quiroz, Ana María	Chile	ME, División de Educación Superior, Encargada de Relaciones Internacionales	2009-2011
Reverand, Eva	Venezuela	ME, Oficina de Convenios y Cooperación, Asesora	2006-2009
Robledo, Rocío	Paraguay	Universidad Católica	2000-2009
Romero, Carlos	Uruguay	ME	2000-2009
Siufi, Gabriela	Argentina	ME, SPU, Coordinadora del Área de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional	2004
Stubrin, Adolfo	Argentina	CONEAU	2000-2009
Torres, Daniela	Chile	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado	2002-2004
Valenzuela, Lucía	Chile	ME, División de Educación Superior	2000-2002
Vallone, Miguel	Argentina	ME, Director de Cooperación Internacional	2000-2010
Wollinger, Paulo	Brasil	ME, Secretaría de Educación Superior, Director de Regulación y Supervisión de Educación Superior	2009-2010

Fuente: cuadro de elaboración propia en base a actas disponibles

Cuadro 3.1. Funcionamiento del MEXA

Diagrama de flujo del MEXA



Fuente: Tomado de Comisión Sectorial del MERCOSUR (2007)

Generalidades de la implementación del MEXA

Los procesos de evaluación de las carreras se desarrollaron entre los años 2004 y 2006 por medio de “llamados” consecutivos: se inició con la carrera de Agronomía, dando paso luego a Ingeniería (en sus especialidades de Civil, Química, Industrial, Electrónica y Mecánica), para finalizar con Medicina.

Las instancias decisorias para la Acreditación en el ámbito del SEM son tres:

1- Las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA).

Las ANA conducen el proceso de acreditación en cada uno de sus países. Según el Memorándum (XXII RME), cada ANA debe ser una persona de derecho público, reconocida de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales vigentes en su país de origen, tener carácter pluripersonal en su conformación, garantizar a través de su integración la idoneidad de sus miembros y la autonomía de las decisiones y ser designada por el Estado Parte al cual representa ante la RME (XXII RME, Título III). Sus atribuciones eran las siguientes:

- recibir de las IES la subscripción voluntaria de las carreras de grado para el proceso de acreditación MERCOSUR;
- encargarse de comunicar a la PPT el ingreso de una carrera al proceso de acreditación;
- definir junto a la IES en proceso de acreditación, la fecha de entrega de los Informes Institucional y de Autoevaluación;
- comprobar que la IES y las carreras cumplen con los requisitos establecidos por el MERCOSUR;

- e) conformar el Comité de Pares de acuerdo con las características de la carrera evaluada y las normas MERCOSUR, incorporando a los Pares Evaluadores extranjeros a través de su respectiva ANA;
- f) fijar un plazo para que la IES pueda oponerse, fundamentalmente, a algún(os) de los integrantes del Comité de Pares. En el caso que ocurra, sustituirlo;
- g) recibir de la IES el Informe de Autoevaluación y el Informe Institucional y distribuirlo oportunamente a los miembros del Comité de Pares;
- h) organizar los aspectos logísticos asociados a la visita del Comité de Pares;
- i) promover y acompañar la Reunión Preparatoria del Comité de Pares;
- j) recibir el Informe Preliminar del Comité de Pares y enviarlo a la IES, informándole de los puntos críticos identificados por los Pares Evaluadores y solicitándole la información adicional, si esta fuere solicitada por los Pares Evaluadores;
- k) devolver al Comité de Pares su informe preliminar con las informaciones complementarias a la IES y recibir sus observaciones en un Informe Final;
- l) emitir un dictamen de acreditación con base a la recomendación del Comité de Pares y notificarlo a la IES y a la RME;
- m) notificar en el caso de que el dictamen sea favorable, a la Secretaría de la PPT, para que ella informe a la RME y a las ANA de los demás países;
- n) mantener un registro actualizado con los resultados del proceso de acreditación;
- o) transmitir esos resultados al Sistema de Información y Comunicación (SIC) del MERCOSUR para su divulgación.

2- La Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA)

La RANA fue creada a partir del Memorándum de Entendimiento del año 2002 como una instancia intermedia entre la RME y las ANA, con el objetivo de facilitar proyectos de monitoreo y cooperación entre las mismas (Para más información sobre el tema, véase dimensión procesal, sección recorrido al momento). Sesionan, por lo menos, una vez por año y entre sus responsabilidades se encuentran: primero, la implementación de un procedimiento para la evaluación del funcionamiento del MEXA; segundo, la creación y mantención de un registro de evaluadores actualizado para la región.

3- La Reunión de Ministros de Educación (RME)

Es la instancia responsable por todas las decisiones del SEM. Sus funciones en el proceso de acreditación regional son las siguientes:

- a) convocar a la Acreditación de Carreras;
- b) decidir, por su propia iniciativa o por sugerencia de las instancias asesoras de la estructura del SEM (CRC-ES o CCR) la incorporación de nuevas disciplinas al MEXA;
- c) convocar Comisiones Consultivas;
- d) aprobar los criterios de calidad comunes para cada carrera;
- e) disponer de las medidas que estime necesarias para el funcionamiento del MEXA;
- f) recibir de parte de la ANA que corresponda el dictamen de acreditación, el problema que se suscite, convocando para tal efecto a una comisión de expertos;
- g) recibir por parte de la RANA su evaluación del funcionamiento del MEXA.

Fuente: elaboración propia en base al Memorándum de Entendimiento del año 2002

Lista de entrevistados

Nombre	Institución	País
Balbatchevsky, Elizabeth	Universidad de San Pablo, investigadora	Brasil
Bizzozero, Lincoln	Universidad de la República, investigador; miembro de la COMISEC	Uruguay
Caillon, Adriana	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).	Argentina
Dias Sobrinho, Jose	Universidad de Campinas, investigador	Brasil
Farineti, Marina	Coordinadora Área de Desarrollo y Relaciones Institucionales. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).	Argentina
Goergen, Pedro	Universidad de Campinas, investigador	Brasil
González, Inés.	Ministerio de Educación. Dirección de Cooperación Internacional. Coordinadora del SEM por Argentina.	Argentina
Kieling Franco, Sérgio Roberto	Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES)	Brasil
Larrea, Marina	Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Cooperación Internacional, Coordinadora del programa de internacionalización de la universidad	Argentina
Romero, Carlos	Ministerio de Educación. Miembro de la Comisión Ad Hoc. Universidad Católica.	Uruguay