

Capítulo I

Introducción

Desde hace un poco más de dos décadas, los Estados han comenzado a (re)construir procesos de integración regional y, a lo largo del tiempo, se han ido introduciendo nuevos y variados temas en la agenda regional. La educación superior no ha permanecido al margen de estos procesos de regionalismo y regionalización¹. En efecto, los órganos regionales han comenzado a tener injerencia en los procesos de toma de decisiones y en la definición de políticas públicas para la educación superior, especialmente en los últimos diez años (2002-2012). La incorporación de la educación superior los acuerdos de integración regional –como la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), etc.– y la forma que asumen las políticas regionales en la agenda del acuerdo para la educación superior se vincula de manera estrecha con los proyectos políticos que sustentan los procesos de integración regional. De manera general, la educación superior, desde el punto de vista de su importancia para una región, contribuye a la formación de ciudadanos y trabajadores: es decir, puede servir como sustento a procesos de construcción de regiones en tanto favorece el aumento de la legitimidad de esa región –conformando una identidad y una ciudadanía comunes–, por un lado, y a la movilidad de mano de obra en el mercado ampliado a partir del aumento de la interacción, por el otro.

Estas dos funciones y/o misiones de la educación superior en un proceso de integración, parecen, a primera vista, contradictorias al papel que ha

¹ Sin adentrarme en la definición de estos dos conceptos, los que son ampliamente desarrollados en el capítulo que sigue, es posible afirmar que el regionalismo hace alusión a los procesos políticos y de conducción gubernamental de conformación de estructuras regionales entre dos o más países, mientras que la regionalización alude a la mayor interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales (principalmente estos últimos) en el marco de una región. Las regiones no refieren de manera exclusiva a delimitaciones geográficas, vinculadas a la historia y cultura común y compartida al interior de esa zona, sino que son construcciones producto de la interacción humana y de la sedimentación de ideas, valores y normas compartidas.

cumplido la educación en los procesos de construcción de los Estados Nación entre los siglos XIX y XX. Sin embargo, aquí se parte del supuesto de que se complementan: la construcción de una ciudadanía regional no implica un proceso contradictorio a la conformación de las ciudadanía nacionales. Igual situación se plantea en el caso de la formación de trabajadores desde la perspectiva nacional y regional. Resulta interesante destacar, por lo tanto, que se han logrado encaminar acciones y políticas en la agenda educativa a nivel regional pese a que, como la educación se vincula con el interés nacional de los Estados, los gobiernos no son propensos a relegar márgenes de soberanía en materia educativa. Asimismo, también la educación, en general, y la educación superior, en particular, han comenzado a ser reguladas en el nivel global o internacional, como lo demuestra la inclusión de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en el intento de generar un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Estas tendencias globales son un elemento adicional a considerar en el análisis de las políticas de educación superior así como en el estudio de las prácticas de las instituciones de educación superior.

Recapitulando lo antes dicho, la integración regional, es decir, la combinación de procesos de regionalismo y de regionalización, es una herramienta o un medio para un alcanzar un objetivo político, económico, social y cultural. Ergo, por un lado, la integración regional no es un fin en sí misma –como se ha intentado indicar durante la hegemonía neoliberal de la década de los años noventa– y, por el otro, la integración regional –sus ritmos, avances y contramarchas a partir las opciones de políticas preferidas– se nutre de los variados proyectos políticos que se desarrollan a lo largo del tiempo: ¿para qué se integran los países?, ¿por qué se trasciende el espacio del Estado Nación y relegar márgenes de soberanía?, ¿por qué se emprenden acciones más allá de las fronteras los actores sociales, económicos y el sector privado? Las respuestas no son simples sino que se encuentran histórica y geográficamente situadas, socialmente construidas y políticamente contestadas.

Consecuentemente, para analizar cabalmente las políticas regionales de los acuerdos de integración regional se deben tomar en consideración los procesos políticos más amplios que se experimentan y ensayan en “la región” (que es siempre una construcción) y en cada Estado, así como elementos del contexto internacional más amplio. Al mismo tiempo, si bien se han producido avances en el campo de estudios de la integración regional, es menester reconocer que la teoría de la integración surge para aprehender un caso particular –la integración regional de Europa Occidental, desde la conformación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) a la actual Unión Europea (UE)– y que para entender otras regiones resulta imperioso incorporar elementos que le son propios a esas otras regiones y se vinculan, intrínsecamente, con los variados proyectos políticos y las peculiaridades de esa construcción política, social y cultural que es la región.

América Latina, más específicamente América del Sur, se encuentra hoy transitando un cambio de época (Correa, 2007). Cambio que se vincula a reposicionar a la región en base a dos ideas-fuerza: autonomía política y desarrollo integral –dos pulsiones integracionistas, en palabras de José Paradiso (2012), que han estado presentes en el pensamiento y en la política de América Latina por más de doscientos años–. En este cambio de época, los renovados y novedosos procesos de integración regional son el escenario y la herramienta privilegiada para poner en marcha los proyectos políticos. Sin embargo, en tanto el cambio no está aún operado, la región convive todavía con el proyecto político que imperó durante la década de los años noventa: el Neoliberalismo. Este proyecto, que dejó saldos nefastos en términos sociales y productivos, ya no es hegemónico pero no ha desaparecido por completo. En este marco, las políticas públicas nacionales y las políticas regionales presentan resabios del modelo que aún no ha perecido y muestra visos del modelo que está configurándose hace una década. El MERCOSUR y sus Estados Parte son protagonistas tanto de los cambios que se ensayan como de las persistencias heredadas del siglo anterior.

La educación superior en esta región se encuentra desafiada por ambas tendencias, experimentando –en varios países– procesos de mayor inclusión de los sectores tradicionalmente relegados, excluidos y desplazados, al mismo tiempo que persisten y/o se profundizan tendencias privatizadoras y mercantiles. Es decir, se evidencian rupturas y continuidades respecto de la configuración de políticas conformadas en la década pasada.

Por lo tanto, la situación problemática que da lugar a esta investigación se plantea en términos de los siguientes interrogantes: ¿con qué proyecto o modelo de integración regional se vincula el abordaje de la educación superior en el MERCOSUR actual? En especial, ¿cuáles son las peculiaridades de las políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR?, ¿de qué manera se vinculan con las políticas domésticas?, ¿a qué proyecto regional responden?, ¿cómo se entrelazan proyectos regionales y nacionales en esta configuración de políticas para la educación superior? Estas preguntas, a su vez, incorporan una serie de interrogantes previos, de carácter eminentemente teórico: ¿cuál es el abordaje más apropiado para analizar las políticas regionales de un proceso como el MERCOSUR?, ¿qué elementos se deben tener en cuenta en la estrategia teórica y metodológica del estudio de la integración regional en América del Sur y de las políticas regionales de los variados acuerdos y procesos?

Consecuentemente, nuestro problema de investigación se despliega en dos frentes: contribuir al problema de cómo asir a la integración regional como objeto de estudio en América del Sur² –qué herramientas teóricas, conceptuales y metodológicas es menester desarrollar y cuáles son las

² La opción por América del Sur y no por América Latina se refiere a que, desde el punto de vista de los procesos políticos novedosos y en curso durante los últimos diez años, las posiciones en franca oposición al modelo neoliberal y el recupero de la necesidad de consolidar autonomía política y desarrollo socioeconómico integral e inclusivo es, a todas luces, un fenómeno localizado, geográficamente, en América del Sur (con matices entre cada gobierno: me refiero a los procesos de cambio político experimentados en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay, Argentina y el Paraguay de Fernando Lugo). En segundo lugar, la opción por América del Sur la tomo de los aportes conceptuales al estudio de la integración regional realizados por Alberto Methol Ferré (2009). Para el autor, la unidad de América Latina se inicia a partir de la unidad de América del Sur porque en este último se encuentra el núcleo básico de aglutinación del subcontinente, capaz de impulsar la integración en la parte Sur y, desde aquí, hacia toda América Latina. El núcleo básico de aglutinación, en sus términos, es la unidad argentino-brasilera.

peculiaridades del regionalismo sudamericano para la educación superior; esto es, qué rasgos presentan las políticas regionales para el sector, a qué proyecto político responden y cómo se vinculan con las decisiones de política doméstica—. El estudio teórico del campo de estudios de la integración regional y, dentro de este, el de las políticas regionales, permite armar una estrategia metodológica acorde al caso sudamericano —que se caracteriza por su eclecticismo y un diseño flexible—. Al mismo tiempo, el estudio de caso empírico de la política regional para la educación superior permite poner en juego dicha estrategia metodológica. El caso empírico arroja luz sobre la integración regional mercosuriana y sus elementos y dinámicas constitutivas, en especial en lo que compete al regionalismo de la educación superior. Por este motivo, en la elaboración de la estrategia metodológica también se incorporan elementos del campo de estudios de la educación superior, en particular en lo que compete a la inclusión de la misma en acuerdos regionales como parte —o no— de procesos más amplios de su internacionalización.

Así, tras un exhaustivo análisis de la bibliografía específica, se desprende que en el abordaje de los procesos de integración regional sudamericanos hay que tomar en consideración: la situación de asimetrías entre los Estados que forman parte de dichos acuerdos y la tensión entre proyectos políticos divergentes y en pugna —dada la especificidad del momento actual en estas latitudes—, la que se refleja, entre otros elementos, en la arquitectura institucional que delimitan éstos procesos de integración. A continuación, para aprehender la elaboración de las políticas regionales se debe considerar, además del proceso institucional formal para la toma de decisiones del acuerdo regional, las variadas interacciones e interrelaciones con el nivel doméstico de elaboración de políticas, así como las tendencias globales e internacionales que —de acuerdo a la agenda de política en cuestión— inciden en la forma y el contenido que adquieren tales políticas. En este sentido, tanto el contenido (el qué) como la forma (el cómo) de las políticas regionales son el resultado de la compleja interacción de variados actores, los que detentan diferentes recursos, intereses, ideas y valores. Se parte de la tesis de que las políticas regionales pueden ser consideradas,

como de coordinación, complementación, convergencia y armonización, entre otras posibles formas, de las políticas domésticas en el escenario regional.

Tras lo expuesto, el objetivo general de la presente investigación consiste en analizar las peculiaridades de las políticas regionales del MERCOSUR en el área de la educación superior en el marco del proyecto político del acuerdo de integración y su vinculación con el nivel nacional de definición de las políticas públicas, siendo posible categorizar estas relaciones como de coordinación, complementación, convergencia y armonización de las políticas domésticas en el / a partir del esquema regional. Para alcanzar este objetivo se procede a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), que contó con una fase experimental (MEXA) y devino, luego, en un sistema permanente (ARCU-SUR).

Los objetivos específicos que se desprenden de lo anterior son:

- a) Estudiar en profundidad la política regional de acreditación de titulaciones de grado del MERCOSUR (del MEXA al ARCU-SUR) para:
 - i. discernir con qué proyecto político regional se vincula;
 - ii. identificar y analizar cómo inciden en la forma y el contenido que ésta adquiere a partir de: a) las reglas de juego institucionales del MERCOSUR (nivel regional); b) la situación de asimetría entre los Estados Parte (nivel nacional); c) las tendencias en pos de la internacionalización y regionalización de la educación superior (nivel global);
 - iii. describir y caracterizar su relación con las políticas domésticas para el sector en vistas a discernir si se trata de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización –entre otras posibles formas– de las políticas nacionales en el marco regional.

- b) Realizar una contribución al campo de estudios de la integración regional a partir de elaborar una propuesta analítica para el estudio de las políticas regionales en el MERCOSUR.

Entre las preguntas que se buscaron responder a partir del caso empírico, se destacan las siguientes:

- 1) Nivel nacional: ¿cuáles son las particularidades de las políticas nacionales para la educación superior y del sistema de educación superior en cada Estado Parte? ¿De qué manera inciden estas particularidades –especificidades estructurales, regulatorias y culturales– en la negociación regional y en la forma que adopta la política regional?
- 2) Nivel regional: ¿qué forma adopta la política regional para la educación superior en el MERCOSUR? ¿de qué manera las características del proceso de integración regional inciden en la política regional en el área de la educación superior? ¿de qué manera las particularidades de cada sistema de educación superior incide en la forma que adopta la política regional para el área? ¿de qué manera la política regional afecta, directa o indirectamente, a las políticas domésticas para el sector?
- 3) Nivel global/internacional: ¿cuáles son las tendencias del contexto internacional que inciden en la forma que adoptan las políticas nacionales y regionales para la educación superior? ¿la forma que adoptó el regionalismo en materia de educación superior en el MERCOSUR se asemeja o se diferencia a otras experiencias de regionalización de la educación superior a nivel global?

Para desarrollar los objetivos de investigación, este trabajo se divide en dos partes: la primera se dedica al estudio teórico de los procesos de integración regional y de las políticas regionales, en general, y a los aportes de la reflexión sudamericana para este campo de estudios. Estos tres primeros capítulos permiten delinear la estrategia metodológica –que redundará en una propuesta para asir políticas regionales en el MERCOSUR–. En tanto uno

de los elementos centrales de esta propuesta refiere a la necesidad de incorporar cuestiones específicas de la agenda de política en cuestión (léase, la política de educación superior), se incorpora un capítulo adicional sobre el regionalismo, la regionalización y la internacionalización de la educación superior que incluye la presentación de estos procesos en otras latitudes y en la región mercosuriana. Luego, la primera parte de este trabajo de investigación concluye con un capítulo teórico-metodológico que presenta la estrategia (propuesta) de estudio de la política regional del MERCOSUR para la educación superior junto con las tesis de trabajo que guían la indagación. Se incluye en este capítulo una descripción del trabajo de campo junto con las fuentes primarias y secundarias relevadas.

La segunda parte de este trabajo se concentra en el caso empírico: la política regional del MERCOSUR para la acreditación de la calidad de titulaciones de grado. La misma consta de tres capítulos y un capítulo final dedicado a las conclusiones y continuaciones. El primero de estos capítulos analiza la dinámica institucional y el proceso decisional regional del MERCOSUR para indagar cómo impacta en la política regional en cuestión. En tanto la arquitectura institucional y los procedimientos para la adopción de normas y políticas en todo acuerdo de integración se vincula con la orientación política general prevaleciente en un momento determinado, se da paso al estudio de a qué proyecto político del MERCOSUR se vincula la política regional de acreditación de la calidad de carreras de grado –destacando la tensión entre, por lo menos, dos modelos contradictorios y en pugna–. A continuación, en el capítulo VIII se estudia en profundidad la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR, indagando de manera detallada su desarrollo entre la fase piloto (MEXA) y el actual sistema permanente (ARCU-SUR). El objetivo consiste en desentrañar cómo se vincula el contenido y la forma que efectivamente alcanzó la política regional con cuestiones derivadas del escenario regional (el proyecto político predominante en el MERCOSUR y las constricciones o no de la estructura institucional) e internacional (las tendencias globales que afectan a las instituciones de educación superior e inciden en las opciones preferidas de política). Luego, el capítulo IX analiza

en profundidad la situación de asimetrías entre los Estados Parte del MERCOSUR, puntualmente, en lo referido a las desigualdades en materia del tamaño, regulación y trayectoria de la educación superior en los cuatro Estados Parte. Se persigue arrojar luz sobre cómo juega la situación de asimetrías en la configuración de las políticas regionales y cómo se vincula con las políticas nacionales referidas a la acreditación de títulos de grado. La tesis que se intenta sostener afirma que pueden darse, entre otras posibles formas de vinculación, relaciones de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización de las políticas nacionales a partir de lo establecido en la política regional. El último capítulo reúne las conclusiones del trabajo de investigación y da cuenta de las líneas de indagación abiertas para continuar en posteriores trabajos.

Antes de dar paso al desarrollo de este trabajo, quiero destacar que esta investigación para obtener el título de Doctora es parte de un recorrido académico iniciado en el año 2006 a partir de dos sucesos significativos: por un lado, el inicio de mi formación en investigación en el área de Relaciones Internacionales de la FLACSO Argentina y, por el otro, del comienzo de mis estudios de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Educación en la misma institución simultáneamente con la incorporación al equipo de investigación coordinado por Judith Naidorf, cuyas investigaciones colectivas se han centrado en la comprensión de los procesos de cambio de la educación superior desde una perspectiva comparada. Consecuentemente, los resultados de investigación forman parte de un proceso de acumulación de conocimiento sobre este tema, si bien desde diferentes aristas, que ha sido sostenido a lo largo de estos años y han madurado para hoy poder presentar aquí su desarrollo más acabado, siempre inconcluso ya que varias puntas de investigación se han abierto a partir de los resultados alcanzados.

La opción, como Politóloga especializada en Integración Regional, por la realización de un posgrado en el área de educación no fue para nada fortuita: en efecto, desde entonces vengo sosteniendo que la educación es un sostén vital a los procesos de integración regional en tanto tiene un potencial significativo para el desarrollo de la ciudadanía y la identidad regional (mercosuriana, en mis términos) y porque soñaba –y aún sueño– con un

MERCOSUR sin barreras a la movilidad de personas, incluyendo trabajadores y profesionales, y en el que las universidades aporten al desarrollo científico y tecnológico para resolver nuestra situación de periferia. En estos términos presenté, en su momento, mi aplicación a las autoridades de la Maestría y así se inició este recorrido por el campo de estudios de la universidad.

Durante mis años como investigadora asistente en la FLACSO Argentina, que coinciden con mis años como maestranda, primero, y los inicios del programa de Doctorado, luego, pude incorporar mi interés por la universidad en el proceso de integración en el proyecto ANPCyT (PID) del que fui becaria: aquí estudié (2007-2009) los niveles de cooperación gubernamental (intercambio de información, acciones conjuntas, regulación) en las agendas de educación superior y de ciencia y tecnología en el marco del MERCOSUR.

Finalizado este proyecto, encaré la investigación de la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR gracias a la beca que obtuve, primero, de culminación doctoral de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y luego del CONICET (2010-2012) dirigidas ambas por Judith Naidorf siendo mi lugar de trabajo la Universidad de Buenos Aires y formando parte de proyectos de investigación de mi directora, quien siempre enriqueció la mirada sobre esta temática. Además, en estos años se inicia mi labor en extensión universitaria: Identidad MERCOSUR fue el ámbito que me permitió no sólo interactuar con actores clave para la investigación sino contribuir a mi primer objetivo de investigación ya que Identidad MERCOSUR tiene como objetivo, desde la universidad, formar e informar a jóvenes en temas de ciudadanía regional.

Entre los años 2006 y 2012, además de las dos becas señaladas, esta investigación se nutrió de experiencias de movilidad académica: primero, el intercambio realizado en UNICAMP (agosto 2007) permitió entrevistar, entre otros destacados académicos, al referente del estudio de la evaluación en Brasil y realizar una revisión bibliográfica intensa que me acercó a literatura sobre el Sector Educativo del MERCOSUR que no se encuentra

disponible en Argentina. En otras dos oportunidades (2008 y 2011) he viajado a Brasil (San Pablo, Río de Janeiro y Brasilia) y a Uruguay (2008, 2009, 2010, 2011 y 2012; Montevideo) a recoger información fundamental para la comprensión cabal de caso de estudio Segundo, la asistencia a un curso de invierno en Alemania (febrero 2010) que permitió actualizar mis conocimientos sobre la integración europea, puntualmente en lo que refiere a la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa (2009). Tercero, la participación en un curso de verano en Alemania (julio 2010) que me acercó a los estudios comparados en integración regional, conociendo, inclusive, a uno de sus exponentes (Phillipe de Lombaerde). Cuarto, una estancia de investigación realizada en Canadá (octubre-noviembre 2012) que me permitió el acceso a literatura específica y aprender de la comparación con el caso de la integración regional de América del Norte. Estos procesos de aprendizaje enriquecieron mis indagaciones.

Por lo tanto, la investigación que se presenta a continuación tuvo un primer acercamiento al objeto de estudio en la investigación realizada para obtener el título de Magíster –centrado la discusión entre modalidades de internacionalización de la universidad en el MERCOSUR–. El trabajo que se presenta aquí retoma cuestiones de la misma pero logra profundizar en aquellos aspectos pendientes de ser ampliados y en nuevos abordajes y temas que le son específicos.

Primera Parte

Capítulo II

El campo de estudios de la integración regional en un momento de “agitación conceptual”

Los procesos de integración comportan complejos movimientos sociales cuyas claves no pueden ser abarcadas en una interpretación coyuntural y meramente a favor de lo comercial. Sólo son asequibles en su diversidad y alcance mediante un enfoque interdisciplinario y de largo plazo. Y probablemente uno de los mayores déficit del MERCOSUR, que se hace sentir en los momentos más críticos, es la ausencia de un ‘modo de pensarlo’ (Hirst, et al., 2001).

1. Introducción

El estudio de la integración regional requiere adoptar una postura interdisciplinaria e histórica porque su objeto de estudio –la integración regional– es complejo, diverso y cambiante en función de los proyectos políticos hegemónicos y en pugna desarrollados a lo largo del tiempo. Esto supone, como se analiza en este capítulo, que, así como no existe una única forma de encaminar políticas de integración regional, tampoco hay una única manera de asirlas. Sin embargo, durante buena parte de la historia de la integración regional –y de su estudio teórico– se priorizó un “modelo de integración” y su consecuente “forma peculiar de aprehenderlo”: entre la década de los años sesenta y principios de los años noventa se contó con “el modelo europeo” y, luego, con “el modelo del nuevo regionalismo”. Este último, mal comprendido, priorizó un abordaje unidimensional (comercio) y coyuntural (de corto plazo). El estudio de la integración regional en nuestros días y en nuestra región requiere que se asuma una posición crítica y se indaguen enfoques, teorías, constructos y metodologías a fin de identificar cuáles son las herramientas más pertinentes para abordarla, en general, y en el análisis de cualquiera de sus políticas concretas, en particular.

Conocer en profundidad estos estudios implica reconocer la existencia de visiones divergentes sobre qué es la integración regional –y sus constructos asociados, como regionalismo, regionalización, cooperación, etc.–. Por lo tanto, el estudio de la integración regional puede considerarse como un campo de conocimiento, es decir, a modo de:

“un campo de fuerzas [...] dotado de una estructura, así como un campo de luchas para conservar o transformar ese campo de fuerzas [...] Los científicos aislados o los laboratorios, definidos por el volumen y la estructura del capital específico que poseen, determinan la estructura [...] así como] el estado de las fuerzas que se ejercen sobre la producción científica y sobre las prácticas de los científicos” (Bourdieu, 2010: 125).

A diferencia de lo acontecido para el abordaje de “campos de estudios” de diversas disciplinas (Neiburg y Plotkin, 2004; Palamidessi, Suasnábar, y Galarza, 2007; Plotkin, 2006; Simonoff, 2012), el campo de estudios de la integración regional (en tanto campo de conocimiento) no ha sido abordado por la literatura especializada de nuestra región³, ni por autores de otras latitudes, pese al reciente interés por “hacer dialogar” los diferentes abordajes que han surgido para comprender los diversos esquemas de integración regional. En el momento actual de la integración regional –de sus políticas y de sus ideas–, se torna pertinente considerar el cúmulo de respuestas, estudios, propuestas y miradas innovadoras presentes como un campo de conocimiento que cuenta con una estructura y diversos actores que portan visiones complementarias, contradictorias y/o en pugna. Esto reviste especial importancia en el caso de un proceso de integración regional (el MERCOSUR) –y una agenda de política especial como es la educación superior– que no es homogéneo y presenta tendencias disímiles y contrapuestas entre sí. Por lo tanto, es menester de este campo de conocimiento contribuir a abordar su problemática específica partir de esa *mélange* (en tanto corpus aun desarticulado) de respuestas teóricas.

³ La referencia más cercana es el estudio de Fernanda Beigel (2010) sobre la regionalización de las Ciencias Sociales en Argentina y Chile y la identificación sobre procesos de autonomía y dependencia académica.

La riqueza de este abordaje reside en un supuesto de investigación: la integración regional es un proceso histórico, complejo y multidimensional (Vazquez, 2011). Así, en tanto la integración regional no constituye una disciplina en sí misma, sino que es abordada desde diferentes disciplinas, la perspectiva que adopto para considerar el “campo de estudios sobre la integración regional” es similar a la adoptada por Krotsch y Suasnábar (2002) para dar cuenta de un campo de estudios sobre la universidad en Argentina. Siguiendo a los autores:

“un campo existe en tanto exista hegemonía en torno a un paradigma dominante, al mismo tiempo que bordes y fronteras que delimitan el espacio concreto de interacción social. Como todo sistema o configuración de actores y posiciones, éste se constituye como una configuración de tensiones en movimiento en el cual el balance de poder es permanentemente inestable” (Krotsch, Pedro y Suasnábar, 2002: 16).

Puntualmente, destaco que los estudios sobre la integración regional han transitado recorridos sinuosos desde múltiples disciplinas y espacios institucionales (como se analiza en este capítulo) y se encuentran hoy en un momento de “agitación conceptual” que habilita, *prima facie*, el diálogo entre posturas. Estas posturas (los estudios de la integración regional de Europa y el enfoque del nuevo regionalismo) habían permanecido separadas y sin diálogo por mucho tiempo. Además, en el abordaje de la integración regional se incorporan elementos de variadas disciplinas y los cambios que acontecen en ellas, nutriendo el campo de conocimiento de la integración regional en el cual se desarrollan diversas agendas temáticas de políticas.

En consecuencia, concuerdo con el argumento esgrimido por Simonoff (2012) respecto de las peculiaridades internas de los campos y su análisis a partir de la teoría de los paradigmas de Kuhn⁴. En efecto, al interior de un campo de conocimiento es posible considerar la existencia de variados paradigmas que se tornan hegemónicos para explicar el estado actual del fenómeno en cuestión –en este caso, de la integración regional–. Así, el postulado de que la ciencia avanza mediante la posición de estructuras

⁴ La inspiración para realizar este tipo de abordaje surge del estudio de Alejandro Simonoff sobre el campo de conocimiento de la Política Exterior Argentina (Simonoff, 2012).

conceptuales-empíricas (paradigmas) por parte de una comunidad científica que los utiliza para expandirlo durante el período de ciencia normal y, luego, los abandona y sustituye durante las revoluciones científicas (Kuhn, 1971)⁵ es relevante para comprender las respuestas que se han ensayado en este campo de conocimiento a lo largo del tiempo. Teniendo en consideración la coexistencia de paradigmas en pugna pero reconociendo la presencia de abordajes hegemónicos y subordinados así como la permanencia de aspectos residuales y emergentes, donde lo que se abandona permanece en cierto estado y lo emergente se comprende en el marco de ello, la explicación de Kuhn es válida para comprender los cambios en los paradigmas del campo de conocimiento de la integración regional.

En consecuencia, es posible vislumbrar el desarrollo de las indagaciones sobre la integración regional como un campo de estudio que contó con diferentes explicaciones paradigmáticas en su recorrido histórico y se encuentra hoy atravesando, posiblemente, una crisis paradigmática⁶. Conocer estas variadas respuestas teórico-conceptuales abona al estudio del proceso de integración del MERCOSUR, en general, y de una de sus políticas regionales –las referentes a la educación superior–, en particular, ya que permite discernir la pertinencia de ciertos enfoques respecto de otros y así comprender qué herramientas analíticas son necesarias incluir a su estudio.

Esta operación reviste una importancia particular ya que la agenda de la educación superior en el MERCOSUR combina rasgos de los viejos esquemas de integración regional con elementos del viraje experimentado

⁵ Los paradigmas son realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica, ya que tienen más éxito que sus competidores para resolver problemas que el grupo de profesionales reconoce como graves. La posición exitosa no implica *per se* el éxito completo en la resolución de un problema determinado o resultados suficientemente satisfactorios (Kuhn, 1971: 51).

⁶ La referencia a la idea de “posiblemente” se vincula a reconocer que se está desarrollando un proceso de cambio en los acuerdos de integración regional a nivel global: particularmente, el modelo exitoso europeo está dando cuenta de sus limitaciones y otros procesos, como los sudamericanos y los asiáticos indican nuevos rumbos y desafíos a la integración regional tal como se la ha conocido hasta el momento actual. En esta tesis no me dedico al análisis de la integración regional como “campo de estudio” pero se puede encontrar un abordaje en otros trabajos (Perrotta, 2012a, 2012b).

en tiempos recientes por el regionalismo sudamericano (Perrotta, 2011b). Adicionalmente, la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR se ha nutrido y/o influenciado de las discusiones y políticas en torno de la regionalización de la educación superior en Europa y, por lo tanto, conlleva ciertos rasgos que pueden ser aprehendidos de los esquemas conceptuales tradicionales (eurocéntricos) de la integración regional.

Este capítulo realiza un recorrido sucinto por el campo de estudios de la integración regional, destacando los aportes iniciales del área de estudios europeos de la integración y el desarrollo, a partir de la última década del siglo pasado, de un enfoque para asir los procesos de nuevo regionalismo. El objetivo de esta presentación consiste no sólo en desplegar el campo de conocimiento, sino que, además, identificar las herramientas teóricas útiles para el abordaje de la integración regional del MERCOSUR. La segunda parte del capítulo arroja luz sobre el momento de “agitación conceptual” por el que está transitando el campo de conocimiento en la actualidad, centrando su atención en las propuestas superadoras del distanciamiento entre las dos vertientes antes señaladas. En el apartado final se realiza un balance en vistas a resaltar supuestos, hipótesis y herramientas analíticas para asir el problema de investigación planteado.

2. Un breve recorrido por el campo de estudios de la integración regional

Durante más de veinte años, el campo de estudios de la integración regional se encontró hegemonizado por autores provenientes de la disciplina de las Relaciones Internacionales, lo que derivó en que se considerará a la integración regional como un área de competencia exclusiva de esta disciplina. Sin embargo, conforme la integración de Europa Occidental avanzó hacia nuevas áreas de políticas, una densificación y ampliación de su arquitectura institucional y la inclusión de nuevos miembros, comenzaron a ser ensayadas nuevas respuestas teóricas para comprenderla. Este proceso derivó en una pérdida de hegemonía de las explicaciones desde la Teoría de las Relaciones Internacionales (a la par del desinterés por la integración

européa de parte de los autores⁷) y el surgimiento de nuevas explicaciones desde la Ciencia Política, la Sociología, la Antropología, etc.

Esta situación sacudió levemente las explicaciones que habían permanecido hegemónicas pero las respuestas nuevas continuaron dentro del campo europeo (es decir, sesgadas al estudio de la integración europea), mientras que algunas derramaron” hacia el estudio de otras regiones (tal como lo hizo Schmitter para el caso de la integración latinoamericana de la década de los años sesenta). Esto último es de destacar porque, hasta la década de los ochenta, el campo de estudios de la integración regional estuvo monopolizado por los estudios sobre Europa. En efecto, si bien en Latinoamérica se gestaron acuerdos de integración, desde la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC– (Tratado de Montevideo de 1960) al Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena de 1969), los estudios contemporáneos desde y para esta región (promovidos principalmente por la Comisión Económica para América Latina –CEPAL– y la escuela del Estructuralismo en América Latina) no “entraron” en el “campo” porque a pesar de generar nuevos y alternativos abordajes sobre la integración regional éstos no fueron considerados así por quienes monopolizaban el campo de estudios. Se puede discurrir que esto se debe a que la integración regional no fue la pregunta-problema más importante en esta región, sino que, al contrario, estos estudios se dirigieron a reflexionar sobre la situación de dependencia, el subdesarrollo y la posición periférica, nutriéndose del campo de la disciplina de la Economía.

El tablero de las explicaciones teóricas a la integración regional fue sacudido con el estallido de acuerdos de integración regional novedosos en el marco de un nuevo orden económico y político a nivel internacional. Se gestó un tipo de integración particular y, consecuentemente, una nueva

⁷ En el marco del estancamiento y pérdida de dinamismo del proceso de integración regional de Europa Occidental período que va entre principios de la década de los años setenta y principio de la de los ochenta, los teóricos de las Relaciones Internacionales (principalmente en los Estados Unidos) perdieron interés en el estudio de la integración europea. Este período se conoce como la “era del abatimiento” (Caporaso y Keeler, 1993) y/o los “años oscuros de la comunidad” (Keohane y Hoffmann, 1991).

respuesta en el campo: el “nuevo regionalismo”⁸. Así, las explicaciones eurocéntricas de la integración regional dieron lugar a un enfoque que abordó fenómenos de la IR a partir de herramientas conceptuales diferentes a las tradicionales. Puntualmente, el nuevo regionalismo incluye como componente principal de su análisis al estudio de la globalización⁹ y cómo

⁸ En este capítulo se utiliza el término “nuevo regionalismo” para dar cuenta de un enfoque teórico sobre los procesos de integración regional novedosos que surgieron en el escenario global a partir de los años noventa. No se alude, por lo tanto, a lo que denomino en otro trabajo como “visión prescriptiva del nuevo regionalismo” (Perrotta, 2012a). Entiendo por visión prescriptiva a aquella que fue indicada por varios organismos internacionales y regionales (principalmente, la OMC y el BID) como el modelo de integración regional a seguir para que las economías de estos países lograran alcanzar una mayor competitividad y crecimiento sin alejarse del esquema multilateral en gestación y consolidación.

⁹ La globalización puede entenderse como un campo de conflicto entre intereses y grupos sociales hegemónicos, por un lado, y grupos sociales, Estados e intereses subalternos, por el otro; donde 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 “irreductible” caracterizada por la desaparición de las divergencias políticas, la cada vez mayor interdependencia, la cooperación, la integración regional, etc. Junto a esta visión irreductible, convive una globalización contrahegemónica (Sousa Santos, 2003). En este sentido, el autor concibe posibles formas de producir globalización: localismo globalizado, globalismo localizado, cosmopolitismo y patrimonio mundial de la humanidad. Las dos últimas formas de producir globalización tienen aspiraciones transnacionales, pero también están ancladas en algún lugar: se introduce la idea de localización contra hegemónica que implica un mayor énfasis en las sociabilidades locales, pero genera el interrogante de ¿cómo conciliar en la lucha contra el consenso hegemónico intereses heterogéneos? Tanto lo local como lo global deben consolidarse para que la resistencia sea más fuerte, y para responder la pregunta, propone una teoría de la traducción (Sousa Santos, 2003:216) entre las luchas de cada grupo para generar alianzas y potenciar sus capacidades que puedan filtrarse por las grietas de la globalización hegemónica. Sousa Santos introduce así la relación global – local, en función de la necesidad de “traducir” intereses y emancipaciones diversas para luchar contra las “consecuencias humanas” de la globalización dominante. Para Bauman (2002), el factor estratificador de la globalización es la libertad de movimiento, en tanto, sujeta a individuos a localidades, mientras que otros tienen la posibilidad de elegir cuándo, cómo y dónde moverse (y los medios para hacerlo). En este sentido, el poder que se extraterritorializa recrea a los amos absentistas de antaño, en tanto no tiene obligaciones sobre quien ejerce su dominación. Adicionalmente, la libertad de movilidad les permite asentarse (localizarse) donde lo deseen, rodeados por muros a modo de fortaleza, manteniéndose al resguardo de los vagabundos peligrosos. Bauman enfatiza en la fragmentación del espacio urbano, donde –al igual que Giddens (1993), “espacio” y “lugar” son diferentes –el espacio público ya no es civil, ya no es el lugar de encuentro –el ágora – donde se produce el encuentro con ese Otro cuya mirada configura mi identidad. Lejos de la polis griega, los espacios públicos se dedican al consumo y se rompen los lazos de sociabilidad. Si una de las características de la modernidad es el “desanclaje” (Giddens), y si la “globalización” es una consecuencia de la modernidad, esto se lleva al extremo en la época actual: la misma posibilidad de “desanclaje” y de reorganización del tiempo y del espacio que organizó a los Estados Nacionales es la que permite un “desanclaje global”. Así se comprende el hecho de que las instituciones modernas se desterritorialicen (Ianni, 1996). En consecuencia, se fomenta una individualización mayor: se producen nuevas formas de territorialización, donde los móviles quedan sin ataduras al territorio, mientras que la gran mayoría es sujeta cada vez más a localizaciones. De esta manera, con la pérdida de soberanía del Estado Nación, la esfera económica se resiente mucho: los centros de poder internacionales (por fuera de los territorios) le imponen directivas y les dejan poco margen

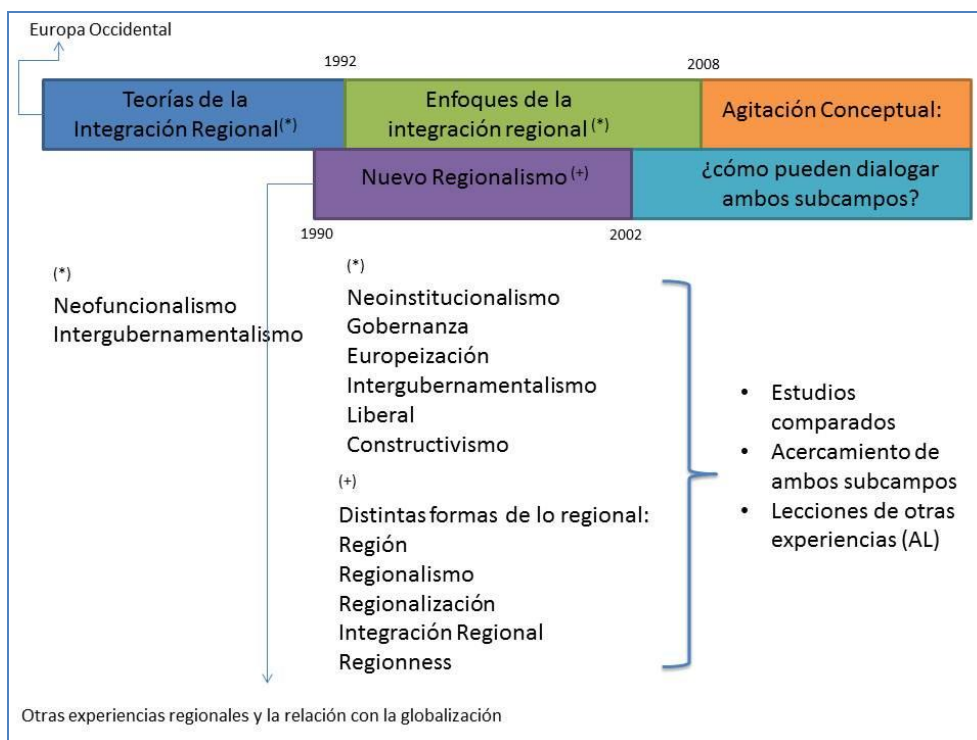
estos procesos logran hacerle frente. El nuevo regionalismo logró desarrollar así un enfoque propio que se abocó al estudio de las novedosas iniciativas de la década de los años noventa. Este enfoque permaneció en una posición de relativa hegemonía durante más de diez años.

Sin embargo, en el albor del Siglo XXI se vuelven a generar conflictos al interior del campo en tanto las explicaciones vigentes de los dos sub-campos (el europeo y el del nuevo regionalismo) dejaron de ser productivas al calor de fenómenos regionales renovados en variadas latitudes y, principalmente, en la que compete a esta investigación, América del Sur. Mientras el modelo a seguir de la integración regional ideal (Europa) está sumido en una de sus crisis más profundas (Beck, 2012; Sanahuja, 2012), la región sudamericana ha reforzado y renovado bajo nuevas ideas-fuerza sus procesos de integración, como da cuenta de ello la creación de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el resurgimiento del MERCOSUR. Esta situación de mayor gravitación de otras regiones en la geopolítica y economía mundial conlleva a lo que considero como un momento de “agitación conceptual” en el que se intentan ensayar respuestas creativas a los fenómenos en curso. En este nuevo momento, en el que no se vislumbra aún la hegemonía de un paradigma explicativo, conviven dilucidaciones de variadas disciplinas y tradiciones y amerita la incorporación de autores de la corriente propia de pensamiento latinoamericano.

de maniobra. Paralelamente, proliferan Estados débiles por doquier produciéndose una fragmentación política (parcelación) para nada opuesta con la globalización (integración), que vuelve a estratificar al mundo (jerarquía sociocultural mundial). Un concepto pertinente para este proceso de nuevas divisiones espaciales y segregación de identidades a la par de la globalización financiera y de la información es el de glocalización, “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). Apuntando a las universidades, Currie y Newson (1998), desde una perspectiva crítica, conciben que la globalización: a) no es un proceso uniforme, sino que existe una diversidad de prácticas de globalización, y los países –y agregamos, las regiones –han modificado dichas prácticas; b) no conlleva beneficios positivos para toda la sociedad; c) no constituye un proceso inevitable sino que destacan la posibilidad de prácticas que modifican a la agenda de globalización.

Figura 1

El campo de estudios de la integración regional



Fuente: elaboración propia

2.1. El nacimiento de las teorías (tradicionales) de la integración regional: neofuncionalismo *versus* intergubernamentalismo

La integración regional se vuelve un objeto de estudio a partir de la década de los años cincuenta con la creación de un arreglo regional único en su tipo: la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)¹⁰. En la disciplina de las Relaciones Internacionales el hecho estimuló la curiosidad teórica de numerosos académicos, iniciando la conceptualización de este fenómeno tan particular como discutido. Consecuentemente, es posible afirmar que el surgimiento y el desarrollo inicial de las teorías de la

¹⁰ La CECA se creó en 1951 para regular la producción y comercialización de estos dos sectores bajo una única agencia común. Este proceso se profundizó a partir del año 1957 con la firma de los Tratados de Roma (25 de marzo) que crean la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE); la cual, más adelante, devendrá en la actual Unión Europea (UE) con la firma del Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992).

integración regional (TIR) se vincula con la dinámica del proceso de integración de Europa Occidental.

Con todo, la teoría de la integración europea, según afirman Wiener y Diez (2004) es el campo de reflexión sistemática sobre el proceso de intensificación de la cooperación política en Europa y el desarrollo de instituciones políticas comunes (junto con los productos derivados de éstas) y la teorización de las construcciones cambiantes de las identidades y los intereses de los actores sociales que participan de este proceso.

Esto derivó en que el estudio de otros procesos de integración regional ha sido realizado a partir de este mismo herramental metodológico, teórico y conceptual. La traslación de las TIR al abordaje del caso latinoamericano ha derivado en la poca redundancia y/o invisibilidad de otras explicaciones. La consecuencia de esto es que el reconocimiento de la experiencia de la integración regional de Europa derivó en concebirla como un proceso *suis generis* y, así, en el problema N1 y la ceguera respecto de otras respuestas teóricas sobre la integración regional¹¹.

2.1.1. Neofuncionalismo

Durante los primeros veinte años de integración en Europa Occidental (1952-1975), fueron las tesis neofuncionalistas las que permitieron explicar el proceso de delegación y puesta en común de la soberanía nacional (en algunas agendas), su profundización hacia nuevas áreas de integración y la

¹¹ La idea de ceguera en las explicaciones teóricas se vincula con un artículo del año 1972 elaborado por Donald Puchala sobre el estado de la investigación sobre la integración regional de Europa Occidental: él comparó a los investigadores con hombres ciegos y al proceso de integración regional con un elefante: cada investigador (ciego) palpaba partes del elefante y creía poder describir al elefante entero (pese a tener un conocimiento limitado). El debate entre el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo se dio en estos términos; hombres ciegos describiendo parcialidades pero creyendo afirmar generalidades. Dur y González (2004) retoman esta analogía treinta años después para mostrar que la literatura sobre la integración regional ha cambiado radicalmente y ya no se detectan teorías generales que compiten por una descripción holística del fenómeno sino que, al contrario, cada enfoque es parcial y permite ver aspectos puntuales en detrimento de otros igualmente importantes y que pueden asirse desde otras perspectivas.

creación de instituciones comunitarias que combinan rasgos supranacionales e intergubernamentales.

El principal exponente fue Ernst Haas¹², quien parte del concepto central de derrame o efecto inducido (*spill over*): la integración regional se inicia, de acuerdo al autor, en temáticas económicas en un sector específico (como fue el caso del acero y carbón) con la eliminación de los aranceles y las subvenciones nacionales (de manera de asegurar la competitividad del sector, reducir los precios de los productos y asegurar su suministro). Esta acción “induce” o “derrama” la integración hacia otros sectores y, de esta manera, la integración se profundiza por medio de la expansión sectorial (lógica funcional de la integración). La lógica expansiva genera, a su vez, un conjunto de actores supranacionales que permiten aumentar su poder a expensas de los Estados Nación, los que se verían debilitados. La integración, por tanto, se profundiza con el avance a nuevos sectores y la creación y consolidación de instituciones supranacionales.

Asimismo, la integración económica da paso a la integración política ya que existen dos tipos de derrame: el funcional y el político. El *derrame funcional* se produce cuando la integración incompleta en determinadas áreas obstaculiza la efectividad de las políticas existentes, tanto en áreas que ya han sido integradas como en aquellos sectores económicos relacionados, lo que genera presiones a favor de la profundización y ampliación de la coordinación de políticas. El derrame funcional es de tipo económico. Por su parte, el *derrame político* se gesta cuando la existencia de organizaciones supranacionales motoriza un proceso de institucionalización y reforzamiento propio (Moravcsik, 1993b: 475). La integración política fue concebida por Haas (1970) como el proceso por el que los actores políticos de diversos escenarios nacionales se convencen en cambiar sus lealtades, expectativas y

¹² Los trabajos de los neofuncionalistas son los de Ernst Haas y Leon Lindberg, principalmente: Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*, Stanford: Stanford University Press. Haas, E. (1964) *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press. Lindberg, L. (1963) *The political dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.

actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción por encima de los Estados Nación preexistentes.

2.1.2. Intergubernamentalismo

En tanto los procesos de integración regional no son, necesariamente, esquemas evolutivos, el estancamiento del proceso de integración a mediados de la década de los años sesenta refutó las tesis neofuncionalistas y habilitó los abordajes desde la escuela realista, dando paso a las explicaciones del **intergubernamentalismo**, que se afirma sobre el argumento de que los Estados no han cedido atributos de su competencia en los asuntos de gobierno, ni han dejado de ser el espacio de legitimidad democrática y de representación de los intereses ciudadanos (Dur y González, 2004; Laursen, 2008; Hurrell, 1995).

Stanley Hoffman¹³ argumenta que el Estado Nación, lejos de debilitarse, se fortalece en el proceso de integración ya que puede resolver (por esta vía) problemas complejos a nivel doméstico. En este sentido, la Comunidad Europea es el resultado de la cooperación entre Estados, que son actores racionales y cuyo funcionamiento interno está regido por principios de autoridad y de jerarquía. En un contexto de interdependencia de las economías, la Comunidad Europea constituye una forma avanzada de régimen internacional, definido como un conjunto de normas, instituciones y políticas comunes que permiten a los Estados gestionar más eficazmente problemas específicos como el comercio, la agricultura, el medio ambiente.

La puesta en común de la soberanía (*pooled sovereignty*) no llega a disminuir el rol de los Estados sino, al contrario, a reforzarlos, favoreciendo su adaptación a los límites impuestos por el entorno internacional. La expansión de la agenda política europea, por lo tanto, se da en el marco de conflictos y de compromisos entre los gobiernos nacionales, siendo más

¹³ Las principales obras del autor son: Hoffmann, S. (1982) "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies*, 21, pp-21-37. Hoffmann, S. & Keohane, R. (1990), "Community Politics and Institutional Change", en Wallace, W. (1990) *The dynamics of European Integration*, London: Pinter.

fácil la expansión en el campo de la economía que en el de la política exterior y la defensa (ya que los Estados prefieren la seguridad de su independencia a la incertidumbre de una cooperación que no estarían seguros de controlar) (Lequesne, 1998). Así, el planteo intergubernamental rescata que la decisión de profundizar o desacelerar el proceso de integración regional por parte de los Estados da cuenta de que mantienen el poder por encima de las organizaciones regionales.

2.2. Los enfoques complementarios de la integración regional y la distinción entre postulados racionalistas *vis-a-vis* constructivistas

Como se mencionó, de la visión de contar con TIR generales se pasó a una visión acorde a la variedad de agendas, actores, procesos y dinámicas dentro de este acuerdo de IR. A partir de los años noventa, el mapa de las referencias conceptuales sobre la integración europea se nutre de la revisión del intergubernamentalismo, la diferenciación de las posturas racionalistas *vis-a-vis* las constructivistas y de la aparición de tres nuevos enfoques (neoinstitucionalismo, gobernanza y europeización) para asir diversas aristas del proceso. Esta situación de reformulación teórica se da en paralelo al surgimiento del segundo gran paradigma explicativo de la integración regional: el enfoque del nuevo regionalismo. La característica más importante de los nuevos enfoques es que no son contradictorios entre sí, sino, más bien, complementarios, puesto que la utilización de uno no es excluyente de los demás.

2.2.2. Intergubernamentalismo Liberal

En los años noventa Andrew Moravcsik¹⁴ elaboró el enfoque del **intergubernamentalismo liberal**. El autor considera que el proceso de integración regional de Europa puede estudiarse como un régimen

¹⁴ La obra que recoge una versión pormenorizada de su propuesta es Moravcsik, A. (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, December.

intergubernamental exitoso diseñado para atender los asuntos que genera la cada vez mayor interdependencia económica por medio de la coordinación negociada de políticas: el intergubernamentalismo liberal es una *teoría liberal* sobre la manera en que la interdependencia económica influye sobre los intereses nacionales y una *teoría intergubernamental* de las negociaciones internacionales (Moravcsik, 1993b: 474).

Moravcsik propone una definición de integración europea que 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 sustantivo. Sobre esta base, Moravcsik 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, 1993b). Respecto del primer elemento, el autor sostiene que la acción del Estado es mínimamente racional en tanto se dirige a la consecución de un conjunto de metas u objetivos. A diferencia de otras teorías de las Relaciones Internacionales que tratan a los Estados como una “caja negra” con preferencias fijas en materia de bienestar, seguridad o poder, para Moravcsik los gobiernos actúan de manera deliberada en el escenario internacional sobre la base de objetivos que se definen domésticamente. En consecuencia, en lo que compete al segundo elemento, los intereses nacionales emergen de los conflictos políticos domésticos en la medida en que los grupos sociales diversos que compiten por influencia política, forman coaliciones nacionales y transnacionales, permitiendo a los gobiernos reconocer alternativas de políticas. Para el autor, la comprensión de las políticas domésticas es una precondition, no un suplemento, para el análisis de la interacción estratégica entre los Estados (Moravcsik, 1993b: 481). Tercero, el conflicto y la cooperación a nivel internacional se da, entonces, en dos etapas: los gobiernos definen un conjunto de intereses a nivel nacional y luego los negocian (regatean) entre ellos a nivel internacional para poder realizarlos. El proceso de formación de

preferencias a nivel doméstico identifica los beneficios potenciales de la coordinación política (demanda), mientras que el proceso de interacción interestatal estratégico define las posibles respuestas políticas del sistema político europeo hacia las presiones de esos gobiernos (oferta). La interacción de la demanda y la oferta, de las preferencias y las oportunidades estratégicas, modelan el comportamiento de los Estados en materia de política externa (Moravcsik, 1993b).

A raíz de lo anterior, el autor considera que las instituciones comunitarias, lejos de disminuir el poder de los Estados, constituyen agencias creadas por éstos con el objeto de acrecentar la eficacia de las negociaciones interestatales y la autonomía de los responsables políticos respecto de los grupos políticos que componen la arena política nacional. Así, el intergubernamentalismo liberal permite explicar las grandes negociaciones que se dan en el marco del proceso de integración.

2.2.3. Constructivismo social e integración regional

Asimismo, al igual que lo que aconteció en las Relaciones Internacionales con lo que se conoce como el “Cuarto debate”¹⁵, en el campo de estudios de la integración europea, la discusión entre racionalistas y constructivistas comienza a permear los diferentes enfoques surgidos para analizar el proceso europeo así como permite el surgimiento de una línea de investigación propia.

El **constructivismo social** comenzó a ser aplicado en el estudio de la integración europea de manera tardía –a fines de la década de los años noventa– a partir de la edición especial de la revista *Journal of European*

¹⁵ En el desarrollo del campo disciplinar de las Relaciones Internacionales, Elsa Llenderozas (2007) reconoce cuatro debates. El Cuarto es el referente a la tensión racionalismo *versus* reflectivismo. Los racionalistas asumen que los individuos actúan de manera racional y siguiendo criterios egoístas para perseguir sus intereses, siendo éstos, la mayoría de las veces, intereses materiales. Los constructivistas o reflectivistas, por su parte, sostienen que la explicación de la acción de los individuos no es completa atendiendo, exclusivamente, a los intereses materiales. Al contrario, los intereses son construcciones del mundo social donde viven y, por lo tanto, deben estudiarse las ideas, las normas, la cultura, la identidad y las estructuras sociales (Llenderozas, 2007; Salomón, 2002).

Public Policy, en 1999. La introducción de este enfoque se vincula con el debate originado en el desarrollo disciplinar de las Relaciones Internacionales (véase *ut supra*) y a profundos recelos entre los estudiosos sobre el enfoque estrecho y el debate estéril entre los neofuncionalistas y los liberal-intergubernamentalistas (Risse, 2005: 144).

Thomas Risse describe al Constructivismo Social como un enfoque basado en una ontología social que insiste que los agentes humanos no existen de manera independiente de su ambiente social y los sistemas de significados colectivos compartidos (cultura, en su acepción amplia) (Risse, 2005), en el cual la agudeza del debate estructura-agente no implica únicamente que las estructuras sociales y los agentes se encuentran mutuamente co-determinados, sino que, basándose en los aportes de Adler (1997: 324-5) y Wendt (1999) afirma que “el punto crucial es que los Constructivistas insisten en la *constituidad* mutua de las estructuras y los agentes (sociales)”¹⁶ (Risse, 2005: 145).

En su aplicación al campo de estudios de la integración europea, el Constructivismo Social permite complementar las conceptualizaciones del neofuncionalismo, intergubernamentalismo liberal y la gobernanza multi-nivel ya que enfatiza que los intereses de los actores no pueden ser tratados de manera exógena o bien ser inferidos a partir de una estructura material dada. Al contrario, la cultura política, el discurso y la “construcción social” de los intereses y las identidades son igualmente importantes (Risse, 2005: 146). Consecuentemente, la consideración de la constitutividad mutua de la agencia y la estructura permite analizar el impacto de la Europeización sobre los Estados miembros y sus políticas domésticas (tanto en su política como en sus políticas públicas). Por ejemplo, los estudios de la integración europea se enfocan cada vez más en el análisis de la UE como un proceso de doble vía en lo que respecta tanto al proceso de toma de decisiones como de construcción de instituciones en el nivel regional, que luego retroalimenta a los Estados miembros y sus procesos políticos e instituciones domésticas.

¹⁶ En el original, *constitutiveness*.

Por su parte, Jeffrey Checkel¹⁷ parte de la siguiente premisa: “buena parte de la integración Europea puede ser vista como un intercambio estratégico entre agentes políticos autónomos que poseen intereses fijos; al mismo tiempo, otra buena parte no” (Checkel, 1999: 545). Propone, por lo tanto, complementar el enfoque dominante en el campo de la integración europea con un entendimiento de tipo sociológico que permita entrever dos cuestiones: el proceso de aprendizaje social (y/o socialización) y la difusión de normas. Para el autor, el foco debe estar colocado en la socialización de actores con capacidad de influencia para generar nuevas normas y creencias, las que permiten alterar las preferencias subyacentes en los gobiernos y, por lo tanto, modificar el comportamiento de los Estados (Moravcsik y Checkel, 2001: 227).

En suma, el Constructivismo Social permite aprehender las dinámicas de formación de preferencias, intereses e identidades en el espacio regional, las cuales habilitan y/o inciden en la toma de decisiones, a partir de los procesos de socialización y aprendizaje social, no ya como un cálculo racional costo-beneficio de los actores involucrados. Esto permite entrever cómo la integración avanza o se detiene pese a contextos políticos favorables o desfavorables, en detrimento de una supuesta racionalidad pura de los actores involucrados y un supuesto voluntarismo. En particular, el Constructivismo Social supone la generación de un sentimiento intersubjetivo compartido en torno a la integración, sus ritmos y sus particularidades.

2.2.4. Neoinstitucionalismo

El **neoinstitucionalismo** considera que la arquitectura institucional de un sistema define las identidades de los individuos, los grupos y la sociedad, así como el marco de actuación de la política. Para estos autores, la UE representa una nueva forma de dominación política y no una simple alianza

¹⁷ Sus argumentos se encuentran en: Checkel, J. (1999) “Social construction and integration”, *Journal of European Public Policy*, 6:4, Special Issue, 545-60.

de Estados, puesto que las instituciones supranacionales ejercen una influencia significativa. Consecuentemente, observan los diferentes niveles de institucionalización existentes en la arquitectura comunitaria y las estrategias políticas desarrolladas por los actores políticos para rentabilizar al máximo sus recursos institucionales. También contribuyen a la comprensión del nivel de eficiencia de los sistemas institucionales estatales en la definición y negociación de las posiciones defendidas en Bruselas, la autonomía relativa de las instituciones comunitarias, su influencia en la elaboración de las políticas o el papel determinante del Tribunal de Justicia Europeo en el fortalecimiento del sistema. Luego, analizan el fenómeno de despolitización de las decisiones como resultado de la formulación técnica de los problemas políticos y el uso de regulaciones (Morata, 1999).

Sin embargo, pese al común denominador de contar con las instituciones como objeto de estudio privilegiado, el Neoinstitucionalismo es un enfoque complejo y heterogéneo. Dicha heterogeneidad está dada en función de si se toman a las instituciones como variable dependiente (indagando cómo las instituciones influyen sobre los actores) o independiente (a través del estudio sobre los motivos por los cuales las instituciones son creadas o cambian) (Dur y González, 2004: 6-7). Hay tres escuelas del neoinstitucionalismo aplicado al estudio de la integración europea: el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico.

Respecto del institucionalismo de la elección racional, las instituciones son vistas como el contexto estratégico en el que individuos racionales persiguen sus intereses. Los dos campos de aplicación de esta escuela en el estudio de la integración son: cómo las instituciones afectan el comportamiento de los actores –favoreciendo u obstaculizando determinados cursos de acción– y el abordaje de las causas por las cuales los actores eligen actuar ciertas instituciones (para una acción efectiva) en detrimento de otras. Por su parte, el institucionalismo histórico concibe que los actores políticos carecen de información completa sobre las consecuencias de sus acciones y, por lo tanto, el proceso de integración es un proceso acumulativo por el que las decisiones anteriores afectan las

posteriores. Por último, el institucionalismo sociológico se concentra en el estudio del proceso de adaptación e interiorización de los actores en las instituciones. Las instituciones, para quienes abrevan a esta escuela, pueden constituirse en actores y moldear preferencias e intereses por medio de procesos de socialización.

2.2.5. El estudio de la gobernanza en la integración regional

El enfoque de la **gobernanza** (*governance*) ha sido productivo para aprehender los diferentes niveles de acción y el papel de los actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso político europeo. Vale destacar que el concepto de *governance* cuenta con diferentes acepciones tanto a nivel general como en el caso específico de la Unión Europea. En el caso particular de la aplicación del enfoque de la gobernanza a la IR europea, las áreas de estudio que se priorizan son principalmente dos: la que se enfoca en comprender a la UE como un sistema *suis generis* y los estudios sobre las diversas formas de gobernanza de la UE (es decir, las maneras de alcanzar decisiones puntuales pese a la complejidad del proceso). Respecto de la primera aplicación en la integración europea, el enfoque se ha mostrado productivo para poder aprehender el complejo proceso de toma de decisiones entre múltiples instituciones y niveles. De hecho, la especificidad de la UE no permite asirla ni como un Estado Nación ni como una Organización Internacional, ya que combina rasgos supranacionales e intergubernamentales¹⁸. La segunda rama de estudios europeos que aplican el enfoque de la gobernanza se centra en desentrañar los confusos procesos de toma de decisiones, básicamente a partir de la

¹⁸ Por este motivo, Simon Hix (1999) ha abordado a la CEE como un “sistema político”, dadas las siguientes características: primero, complejidad y estabilidad del esquema político-institucional: hay un conjunto de instituciones claras y estables para la decisión colectiva y unas normas que regulan las relaciones inter e intra institucionales; segundo, *input* político: diversos ciudadanos y grupos sociales persiguen la consecución de sus demandas políticas por medio del sistema político, de manera directa o con la intermediación de grupos de intereses y/o partidos políticos; tercero, *output* político: las decisiones colectivas en el sistema político impactan considerablemente en la distribución de los recursos económicos y la asignación de valores sociales y políticas; cuarto, retroalimentación: interacción continua entre los resultados, nuevas demandas sobre el sistema y nuevas decisiones.

preocupación sobre cómo evitar posibles bloqueos del sistema a partir de la amplitud de la agenda de la integración regional y las prolíficas regulaciones.

El primero en observar este tipo de problema fue Fritz Scharpf, quien distingue la “integración negativa” de la “integración positiva”, a saber: la integración positiva es aquella generada a partir de políticas distributivas; la integración negativa son aquellas políticas, como la eliminación de barreras al comercio, que no conllevan implicaciones presupuestarias para la CEE. Distinción que es de gran utilidad para comprender los períodos de avance y estancamiento de la IR europea. El sistema político europeo no se ha detenido u obstaculizado completamente a raíz de las reglas del juego decisonal: “la literatura muestra que en la UE han surgido nuevos modos de gobernanza que ayudan a evitar los bloqueos del sistema político de la UE” (Dur y González, 2004: 14). Entre estos estudios se encuentran los de los “nuevos métodos de coordinación” (Borrás y Jacobsson, 2004; Eberlein y Kerwer, 2002; Heretier, 2002; Knill y Lenschow, 2003) y de las “redes de regulación” (Haas, P. M., 1992; Heretier, 2002; Radaelli, 1999; Sabatier, 1998).

2.2.6. Europeización

Los estudios sobre **europaización** se concentran en el análisis de los impactos de la integración regional europea en el nivel doméstico, es decir, en los Estados miembros. De hecho, varios autores destacan tanto la importancia de fomentar este tipo de estudios de “arriba hacia abajo” (*top-down*) para poder captar en profundidad las particularidades de Europa y la Unión Europea (Borzel y Risse, 2000). Este tipo de trabajos se ha intensificado desde mediados de los años noventa a partir de la preocupación de que el fenómeno de europaización hiciera peligrar los sistemas políticos nacionales, básicamente en cuatro áreas: primero, la reducción de estándares de protección medioambiental, social y de defensa del consumidor en aquellos países que contaban con criterios más elevados que sus pares regionales; segundo, la modificación de estructuras

institucionales domésticas; tercero, la alteración de políticas nacionales; cuarto, el impacto sobre la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de interés y la cultura política (Dur y González, 2004).

Las preguntas que busca responder este tipo de investigaciones son dos: cómo la integración regional europea y la europeización afectan las políticas y la política de los Estados miembros, por un lado, y cuáles son los efectos de esto, por el otro (Dur y González, 2004). Al respecto, Borzel y Risse (2000), afirman que existen dos condiciones bajo las cuales se generan modificaciones a nivel nacional a causa (por las presiones) del fenómeno de europeización: por un lado, la europeización debe ser “inconveniente”, es decir, debe existir cierto tipo de desajuste y/o incompatibilidad entre los procesos, las políticas y las instituciones a nivel europeo y los procesos, las políticas y las instituciones a nivel doméstico. Este desajuste y/o incompatibilidad genera presiones adaptativas, que son una condición necesaria pero no suficiente para promover el cambio. Por otro lado, la segunda condición que visualizan es la existencia de elementos facilitadores –ya sean actores, instituciones, etc.– que responden a estas presiones adaptativas (Borzel y Risse, 2000: 1).

A raíz de sus indagaciones, afirman que la europeización puede promover tres niveles de cambios a nivel doméstico (grados): absorción, acomodación y transformación. La absorción refiere a que los Estados miembros sean capaces de incorporar políticas e ideas europeas y reajustar sus instituciones, respectivamente, sin modificaciones substanciales en los procesos, políticas e instituciones existentes. El grado de cambio doméstico en este caso es bajo. Por su parte, la acomodación se produce cuando los Estados miembros ajustan las presiones por la europeización por medio de la adaptación de los procesos, políticas e instituciones existentes sin cambiar sus rasgos esenciales y los entendimientos colectivos subyacentes a estos. Una manera de realizar esto es “colocando parches” por medio de nuevas políticas e instituciones sobre las ya existentes pero sin cambiarlas. El grado de cambio doméstico es modesto. Finalmente, la transformación implica que los Estados miembros remplazan los procesos, políticas e instituciones por otros nuevos que son substancialmente diferentes, o bien los alteran al punto tal

que sus elementos esenciales y/o los entendimientos colectivos subyacentes son cambiados de manera fundamental. Aquí el grado de cambio doméstico es alto (Borzell y Risse, 2000: 14-15).

Por su parte, Helen Wallace (2002) busca contribuir al debate entre globalización y europeización, tendencias que han sido abordadas por la literatura de manera separada (a modo de compartimentos estancos) pero que, de hecho, se encuentran inter-relacionadas. Su argumento es que los europeos se enfrentan a la globalización a partir de experiencias particulares junto con “manejos” y recursos institucionales específicos. Entiende a la europeización como:

“el desarrollo y mantenimiento de acuerdos europeos sistemáticos para administrar las conexiones transfronterizas, en tanto una dimensión europea se vuelve un rasgo que encaja en el marco político y de las políticas al interior de los Estados. [...Esto] no implica que la europeización sugiera la inexorable erosión del nivel doméstico [... ni] que la europeización se encuentra sellada al caso de la UE [...].” (Wallace, Helen, 2002: 138)

Adicionalmente, la europeización no es un fenómeno nuevo, lo novedoso es que ha adquirido atributos contemporáneos —existen diversos márgenes de maniobra para lidiar con la europeización en cada Estado—: en sus términos es menester tanto probar (y no asumir) la transferencia de lealtades de la misma manera como la emergencia de regímenes europeos que desplacen o sacudan los procesos domésticos. Esta definición evita equiparar el proceso de europeización a la membresía a la UE. Al contrario, la autora argumenta que la creación y el desarrollo de la UE son respuestas a la europeización y reflejan un conjunto de elecciones sobre las formas de canalizar o influenciar los patrones de europeización. Tercero, la europeización coexiste con espacios políticos domésticos protegidos: se pueden observar elementos de resistencia a la europeización dadas las divergencias en las preferencias sociales, políticas y económicas (Wallace, Helen, 2002: 139).

Para comprender la relación entre globalización y europeización ha desarrollado dos metáforas: la de los campos magnéticos y la del test de Heineken. La primera considera a lo doméstico, lo europeo y lo global como tres campos magnéticos de intensidad variable, donde la política y las

políticas serán atraídas por el campo magnético con mayor fuerza en función del tema en cuestión (la fuerza de cada campo varía según el asunto, el país y a lo largo del tiempo) (Wallace, Helen, 2000; Wallace, H., Wallace, y Pollack, 2005). La segunda metáfora la desarrolla en función de una publicidad de cerveza Heineken en el Reino Unido que ilustraba que dicha cerveza llegaba a partes del cuerpo que otras cervezas no alcanzaban (Wallace, Helen, 1999). En consecuencia, Helen Wallace afirmó que las fuerzas de la europeización –o de la globalización– podrían llegar a ser tan poderosas que penetrarían el cuerpo de la política doméstica. También alerta la autora que los cuerpos de los bebedores no son iguales; ergo, las capacidades y las reacciones varían según el caso: cuando la europeización –o la globalización– se encuentra con el nivel doméstico se produce una interacción que involucra un proceso adaptativo (Wallace, Helen, 2002).

En línea con este concepto, para el campo de estudios sobre la universidad también recupero la metáfora de los reflectores planteada por Christine Musselin (2005) y reelaborada por Naidorf (2009b): las medidas de políticas universitarias y científicas que se aplican tanto en el nivel nacional o regional impactan de manera diferencial en los actores y países involucrados de la misma manera que el reflejo de una luz sobre variados colores es resignificada y reconvertida en otro (por ejemplo: una “política” azul sobre un país “blanco” da como efecto e impacto “celestes” mientras la misma política azul sobre un país “rojo” da un reflejo “verde”).

Los estudios de corte constructivista –sobre la difusión de las ideas y del aprendizaje por medio de procesos de socialización– también abonan al análisis de la europeización ya que la participación de los diferentes actores en los procesos políticos europeos los expone a nuevas ideas que se diseminan a nivel doméstico, influenciándolo.

El interés en los estudios sobre la europeización es relevante por su carácter intrínseco tanto como por la capacidad de una perspectiva comparada que permita explicar la existencia de una mercosurización sobre la que ampliaré más adelante.

2.3. El Enfoque del Nuevo Regionalismo: las diversas formas de conceptualizar “lo regional”

En la década de los años ochenta, y con mayor intensidad en la década de los noventa, al calor de las modificaciones en el escenario económico y político internacional, surgen nuevos procesos de integración mientras que los ya existentes se revitalizan y/o modifican al unísono de estas nuevas tendencias. Primeramente, la política de integración regional queda sujeta a la formación de una visión prescriptiva, elaborada y/o difundida por organismos internacionales de crédito y/o del comercio multilateral, respecto del modo e intensidad de los nuevos regionalismos¹⁹. Luego, se gesta, dentro del campo de estudios de la integración regional, el “enfoque del NR”²⁰ para intentar ensayar una respuesta teórica a estos novedosos y contestados procesos, cuya preocupación central consiste en analizar la relación entre la regionalización y la globalización, delimitar el concepto de región y distinguir las formas (y/o gradaciones) de la integración regional dado un mapa global caracterizado por la multiplicidad de acuerdos signados por la complejidad y diversidad entre ellos. Estas nuevas conceptualizaciones se han agrupado bajo la denominación de “enfoque del nuevo regionalismo” (NRA, en adelante, de acuerdo a su nombre original en el idioma Inglés: *New Regionalism Approach*).

Entre algunos de los exponentes del NRA provenientes de la Economía Política Internacional, destacamos los aportes de: Bjorn Hettne, Frederick Soderbaum, Michael Schulz, entre otros. En efecto, Schulz *et al* (2001) consideraron adoptar el NRA como un nuevo tipo de análisis que, a modo de "collage" de perspectivas teóricas, permite estudiar la complejidad del fenómeno regional en curso. En este sentido, el NRA buscó trascender las teorías dominantes de la integración regional y proveer un marco analítico

¹⁹ Durante los años noventa predominó una visión prescriptiva sobre el nuevo regionalismo, promovida por la supuesta necesidad de promover la liberalización comercial. Esta visión prescriptiva impulsó el desarrollo de una visión unidimensional del regionalismo a partir de colocar como su agenda más relevante el intercambio comercial.

²⁰ El NR surge, inicialmente, para aprehender el cambio que introdujo la firma del Acta Única Europea (1982) y logra expandirse al calor de la explosión de acuerdos de integración regional en el mundo entero

interdisciplinario. También se considera que el NR debe ser analizado, en todos los casos, en relación al proceso de globalización. En este sentido, se argumenta que los rasgos distintivos del NR son los siguientes: primero, cuenta con una naturaleza diversa, involucrando una variedad de modelos, estructuras y/o procesos de construcción de una región (a diferencia de una única norma esperada o invocada, como en el caso del regionalismo anterior esbozado por los neofuncionalistas); segundo, refiere a asociaciones entre Estados en el Norte y en el Sur (es decir, entre Estados con diferentes grados de desarrollo relativo), en contraposición a una cooperación de tipo Norte-Norte o Sur-Sur; tercero, cuenta con grados variados de institucionalización según las variadas regiones; cuarto, es un proceso multidimensional donde la frontera entre la integración económica y la integración política es borrosa; quinto, refleja, moldea y precisa del desarrollo de un sentido regional de identidad (hasta este momento no se habían tomado en consideración cuestiones de legitimidad, identidad y apoyo popular) (Hurrell, 1995a: 332); sexto, el éxito o la supervivencia del NR no depende del derrame funcional, sino que los objetivos de la política regional son colocados de manera explícita; séptimo, su alcance es global (no sólo limitado a Europa), se basa en la apertura económica promovida por el neoliberalismo, es independiente de políticas de las superpotencias y se moldea de manera voluntaria por los actores desde una perspectiva de abajo hacia arriba (*bottom-up*), a diferencia de ser impuesta de arriba hacia abajo (*top-down*) (Hettne, 2000; Hettne, 2002; Soderbaum, 2003).

Si bien, tanto Fabbri (2005) como Warleigh (2006) y Fawcett (2004) comparten el señalamiento de que la división viejo – nuevo regionalismo resulta interesante en términos analíticos, reconocen también que es menester superarla y contar con una visión de conjunto: al enfocarse en el contexto del NR (como uno de cambio dramático) y considerarlo como un fenómeno que emergió a mitad de la década de los años ochenta, el NRA cayó en la trampa de separarlo del proceso iniciado a mediados de los años cincuenta.

Con todo, una discusión relevante a destacar del NRA es el señalamiento de la ambigüedad de los conceptos de región, regionalismo, regionalización,

integración regional, etc. La misma les ha permitido avanzar en la delimitación de las diversas acepciones que dan cuenta de “lo regional” y conceptualizar el fenómeno en términos de niveles o gradaciones. Ante la explosión de una multiplicidad y diversidad de procesos regionales, uno de los interrogantes de esta literatura refiere a cómo medir y comparar las distintas intensidades y formas de procesos de NR; esto es, exactamente, una de las cuestiones centrales del tercer momento del recorrido histórico por el campo de estudios de la IR y que alimentan la “agitación conceptual”.

Se presentan a continuación los aportes de una selección de autores.

2.3.1. Las categorías del regionalismo

Andrew Hurrell (1995a) parte de constatar que la proximidad geográfica ha servido como criterio para diferenciar a las “regiones” de otras formas de organización que son menores al nivel global. Pues bien, para él no existen regiones “naturales” o dadas, sino que hay diferentes factores económicos, sociales, políticos y culturales que facilitan el regionalismo, así como dimensiones históricas que operan en la construcción de una región. En este sentido, afirma que las regiones son socialmente construidas y, por lo tanto, políticamente contestadas o impugnadas.

A partir de este supuesto, Hurrell propone dividir la noción de regionalismo en las siguientes categorías, a saber: regionalización, identidad y conciencia regional, cooperación regional interestatal y cohesión regional.

La **regionalización** se define como el crecimiento de la integración social al interior de una región y, por lo tanto, implica un proceso no dirigido de interacción social y económica. La regionalización alude a procesos económicos autónomos que llevan a un mayor nivel de interdependencia económica al interior de un área geográfica y entre ésta y el resto del mundo. Respecto de las fuerzas que lo motorizan, Hurrell destaca: el mercado, los flujos de comercio privado e inversiones, las políticas públicas y las decisiones de empresas multinacionales. Asimismo, la regionalización también refiere al aumento de los flujos de personas, al desarrollo de

múltiples canales y redes sociales complejas por las cuales las ideas, las actitudes políticas y las maneras de pensar se esparcen de un área a otra. Esto último habilita la creación de una sociedad civil transnacional. Consecuentemente, al describir la regionalización se utilizan conceptos como “complejos”, “flujos”, “redes” o “mosaicos”. Esto permite entenderla como un proceso que mina el carácter monolítico del Estado, llevando a la creación de alianzas entre los gobiernos (*cross-governmental*, en el original), de múltiples niveles y jugadores y permitiendo la emergencia de nuevas formas de identidad (sobre y debajo de las que existen en los Estados definidos territorialmente).

En consecuencia, la regionalización no necesariamente se basa en la conciencia política de un Estado o grupo de Estados, ni presupone algún impacto en las relaciones interestatales. La regionalización no coincide de manera necesaria con las fronteras de los Estados. Las migraciones, los mercados y las redes sociales llevan a la interacción creciente y la interconectividad, atando partes de Estados existentes y creando nuevas regiones a través de las fronteras. El núcleo de este “regionalismo transnacional” puede ser económico o bien puede ser construido alrededor de la interpenetración humana.

La segunda categoría de regionalismo es la de **identidad y conciencia regional**. Para Hurrell, las identidades regionales se definen y redefinen a partir del lenguaje y la retórica en el discurso sobre el regionalismo, así como en los procesos políticos. Para el autor, la conciencia regional es la percepción compartida de pertenecer a una comunidad particular y puede basarse en factores internos (cultura común, historia, tradiciones religiosas) o factores externos (amenaza a la seguridad o desafíos culturales externos).

La **cooperación regional interestatal** constituye la tercera categoría identificada por Hurrell ya que considera que una gran parte de la actividad regional implica la negociación y construcción de acuerdos o regímenes interestatales o intergubernamentales²¹. Este tipo de cooperación puede ser

²¹ La definición de regímenes que utiliza es la siguiente: principios, reglas, normas y procedimientos para la toma de decisión sobre los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales (Keohane, 1993).

formal o informal, donde elevados niveles de institucionalización no garantizan, necesariamente, ni la efectividad ni la importancia política del proceso regional.

De esta manera, la cooperación regional puede establecerse tanto a partir de instituciones formales como de una estructura más laxa que involucre patrones de reuniones regulares con ciertas reglas de funcionamiento y mecanismos para la preparación y el seguimiento de los acuerdos generados. Esta cooperación, en sus términos, abona, por lo menos, a dos propósitos: responder desafíos externos y coordinar posiciones regionales en foros de negociación y/o instituciones internacionales y asegurar ganancias (riqueza), promover valores comunes o resolver problemas también comunes.

La cooperación regional se deriva de que los Estados están cada vez más dispuestos a intercambiar cierto grado de libertad de acción legal por un mayor grado de influencia sobre las políticas de otros Estados y sobre el manejo de problemas compartidos. Así, la *integración regional promovida por los Estados*, constituye una subcategoría de la cooperación regional referida a la integración económica regional: decisiones de política de los gobiernos destinadas a reducir o remover las barreras al intercambio mutuo de bienes, servicios, capitales y personas.

La **cohesión regional**, en último término, refiere a la posibilidad de que, en algún punto, una combinación de los cuatro procesos antes citados puedan llevar a la emergencia de una unidad regional cohesionada y consolidada. La cohesión puede ser entendida en dos sentidos: primero, cuando es la región la que cuenta con un rol definitorio en las relaciones entre los Estados y otros actores mayores (es decir, se trata de “la región” en el resto del mundo); segundo, cuando la región forma la base organizativa de la política al interior de la misma y a través de un rango de asuntos.

2.3.2. Los niveles de “regionidad” de Bjorn Hettne y Friedrik Söderbaum

Por su parte, Hettne y Söderbaum (2002) esbozan los principales elementos del NRA a partir del concepto de “*regionness*” o “regionidad”²². Para esbozar el NRA, parten de tres postulados meta-teóricos: la teoría social global, el constructivismo social y los estudios regionales comparados. De la primera asumen que la teoría global toma en consideración las peculiaridades regionales y que, por la misma esencia de ser una teoría global, abandona rasgos Estado-céntricos presentes en otras explicaciones. La teoría social global permite trascender las diferenciaciones entre lo macro y lo micro, lo internacional y lo doméstico; lo que habilita el abordaje de la regionalización real más allá de las organizaciones regionales formales. De la segunda meta-teoría, el constructivismo social, retoman su argumento principal: las comunidades políticas no se encuentran dadas de manera exógena, sino que son construcciones históricas y contingentes. En consecuencia, la región es una construcción social y, como tal, es un proceso abierto. Las normas y creencias moldean el comportamiento. Los intereses, ideas, motivaciones e identidades de los actores reflexivos son construidos socialmente y se adaptan a desafíos y a contextos cambiantes. La agencia se explica, entonces, por las ideas, las identidades y los procesos de aprendizaje. Finalmente, retoman de los estudios comparados su alerta respecto de interpretaciones etnocéntricas y atadas a alguna cultura en particular (Hettne y Söderbaum, 2002).

Para dar cuenta del proceso de regionalización, los autores proponen el concepto de *regionness* o regionidad:

“el proceso por el cual un área geográfica se transforma de un objeto pasivo a un sujeto activo, capaz de articular los intereses transnacionales de la región emergente [...] *Regionness* implica, por tanto, que una región puede ser ‘más o menos’. El nivel de *regionness* puede tanto aumentar como disminuir” (Hettne y Söderbaum, 2002: 38).

²² El sufijo “ness” en la lengua inglesa indica “la calidad o el estado de”. En la lengua española no contamos con una palabra que permita realizar una traducción literal de *regionness*. Sin embargo, es posible traducirla como regionidad.

Conciben, por lo tanto, cinco niveles de *regionness*, a saber: espacio regional, complejo regional, sociedad regional, comunidad regional y Estado-Región.

El primer nivel retoma la dimensión espacial de la región, su anclaje territorial en una geografía particular: “un grupo de gente viviendo en una comunidad geográficamente delimitada, que controla un conjunto particular de recursos naturales y está unida por medio de ciertos valores culturales y lazos comunes de orden social forjados por la historia” (Hettne y Söderbaum, 2002: 39). El **espacio regional** (nivel mínimo) debe ser considerado, de acuerdo a los autores, como la zona regional o como una proto-región.

En la medida en que se producen interacciones y contactos más frecuentes en un territorio particular que había permanecido aislado, se da paso a un **complejo regional**. El surgimiento de este complejo implica que las relaciones translocales entre grupos humanos y/o entre diferentes culturas son cada vez mayores. Los autores indican que, si bien se puede asumir que las identidades regionales pueden contar con un anclaje profundo en la historia, no debe ser dejado de lado el hecho por el que, con la creación del sistema de Estados Nación, la memoria colectiva en torno a una identidad más amplia se disipa y que los Estados territoriales –por definición– al monopolizar las relaciones exteriores, deciden quién es el amigo y quién el enemigo (desalentando cualquier tipo de conciencia regional). En la medida en que los Estados Nación comienzan un proceso de descentralización, dejan de concentrarse de manera exclusiva en los asuntos internos y dan paso a relaciones externas más abiertas. En consecuencia, aumentan los contactos transnacionales, lo que permite procesos de regionalización en diferentes campos: desde la seguridad colectiva a los asuntos económicos.

El tercer nivel de *regionness* es la **sociedad regional**: diversos actores –tanto estatales como no estatales– trascienden el espacio nacional y se sirven del patrón de relaciones basadas en reglas (que comienza a darse en el nivel anterior). En este nivel emerge una variedad de procesos de comunicación y de interacción entre una multiplicidad de actores y de dimensiones

(económica, política, cultural, etc.). Los autores consideran esto como una regionalización multidimensional, en la que la intensidad, profundidad y amplitud del proceso puede darse tanto por cooperación regional formal como de manera espontánea (Hettne y Söderbaum, 2002: 41). Así, la integración “formal” refiere al fenómeno de cooperación organizada que define a la región a partir de la organización regional en cuestión. La integración “real” amplía el panorama e incluye todas las potencialidades de la regionalización de facto: un amplio rango de actores no estatales y transnacionales, desde empresas a corporaciones transnacionales, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y diversas redes organizadas sobre la base de lazos profesionales, ideológicos, étnicos o religiosos.

En suma, todos estos elementos contribuyen a la formación de una economía regional transnacional y una sociedad civil regional. En el nivel de la sociedad regional es relevante comprender y analizar cómo la región es construida a partir de las múltiples relaciones entre la regionalización formal y la regionalización real (es decir, a partir de las relaciones entre Estado-Mercado-Sociedad).

El cuarto nivel corresponde a la **comunidad regional** que se define como:

“el proceso por el cual la región se vuelve –de manera creciente– en un sujeto activo con una identidad distintiva y una legitimidad y sistema de toma de decisiones, ya sea institucionalizado o bien construido sobre la base de las capacidades informales de los actores, en relación con una sociedad civil más o menos receptiva, que trasciende las fronteras de los Estados Nación. Implica la convergencia y compatibilidad de ideas, organizaciones y procesos al interior de una región particular” (Hettne y Söderbaum, 2002: 43).

La comunidad regional se caracteriza por el reforzamiento de la relación entre la región formal –definida como la comunidad de Estados– y la región real –en la que la sociedad civil regional tiene un rol crucial–. Esta sociedad civil regional puede emerger de manera espontánea (“desde abajo”), pero su sostenibilidad y perdurabilidad requiere de la existencia de instituciones y regímenes que promuevan seguridad, bienestar, comunicación social y convergencia de valores, normas, identidades y acciones en toda la región.

En consecuencia, afirman que las regiones (al igual que los Estados Nación) son comunidades imaginadas, definidas de manera subjetiva y socialmente construidas y por esto la regionalización precisa compatibilizar aspectos culturales, identitarios y ciertos valores fundamentales.

Finalmente, el último nivel de *regionness* es el **Estado Región**, que consiste en una construcción hipotética que realizan basándose en la experiencia de construcción del Estado Nación, pero diferenciándolo de las aspiraciones de estos en lo que compete a la homogeneidad y soberanía del sistema de Westfalia²³. Por un lado, la homogenización no implica la estandarización cultural en base a un modelo único, sino que refiere a la compatibilidad entre culturas plurales y diversas. Así, los Estados Región son por definición multiculturales y heterogéneos. Por otro lado, respecto del orden político, el Estado Región sería la evolución voluntaria hacia una forma de soberanía común (*pooled sovereignty*) donde los intereses nacionales prevalecen pero no son idénticos a los intereses de un Estado Nación y la autoridad, el poder y la toma de decisiones no se encuentran centralizados, sino que están descentralizados en niveles locales, micro-regionales, nacionales y macro-regionales / supranacionales.

La conceptualización de los autores, pese a que supone cierto esquema evolutivo no es por ello una visión lineal de la integración regional, permite incorporar en el análisis de la formación de políticas regionales dos elementos: la historia y la multidimensionalidad. Asimismo, al igual que las categorías de Hurrell, contribuye a la identificación de estos procesos como construidos socialmente y la existencia de actores relevantes más allá de los estatales.

²³ El sistema de Estados Región no es el sistema de Westfalia con menos unidades (Bull, 1977:266, citado en Hettne y Soderbaum, 2002: 44).

2.3.3. La delimitación de los conceptos de región, regionalismo, regionalización e integración regional

Louise Fawcett (2004) reconoce diversas acepciones del concepto de región: para algunos, el término “**región**” puede denotar no más que una realidad geográfica (un grupo de Estados que comparten un espacio común en el globo) pero esta definición territorial no es fructífera en la actualidad y deben incorporarse elementos como comunidad, interacción y posibilidad de cooperación. Desde otra perspectiva, las regiones pueden entenderse como unidades o zonas basadas en grupos, Estados o territorios; unidades que son más pequeñas que el sistema internacional de Estados y que pueden o no estar institucionalizadas. Otra forma de concebir el término región se anuda al de nación, en el sentido de comunidad imaginada: Estados o pueblos unidos por una experiencia e identidad común, costumbres y prácticas. En término medio, una definición útil según Fawcett es la de Joseph Nye, quien concibe a la región como un grupo de Estados unidos entre sí tanto por una relación geográfica como por un grado de interdependencia mutua (Nye, 1968). La mayoría de las regiones (que se identifican a sí mismas como tales o son identificadas así por otros) comparten algunas de estas características combinadas de manera variable.

En consecuencia, ella propone una definición multipropósito capaz de incorporar una tipología inclusiva para aprehender tanto regiones basadas en los Estados como aquellas que no tienen vinculación con los mismos, así como regiones de diferentes tamaños y composiciones. La importancia atribuida a esta operación de delimitación de la definición es importante para comprender el **regionalismo**, el que supone una política por la que Estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias al interior de una región dada. En este punto se considera importante adoptar aspectos de la teoría de los regímenes, en tanto permite identificar normas, reglas y procedimientos alrededor de las cuales las expectativas de diferentes actores convergen. El objetivo del regionalismo, en sus términos, consiste en perseguir y promover metas comunes en una o más áreas problemáticas.

El término **regionalización** es, al mismo tiempo, proyecto y proceso, resultante de fuerzas espontáneas. En el nivel más básico, regionalización significa concentración de actividad en un nivel regional. Esto puede fomentar la creación de regiones, las cuales, por su parte, pueden contribuir al surgimiento de grupos, actores y organizaciones regionales (Fawcett, L., 2004: 432-433).

En suma, para Fawcett la regionalización refiere al proceso que acompaña el aumento de la interacción y la actividad al interior de la región, mientras que el regionalismo es un proyecto político. La diferencia clave entre ambos es que la regionalización supone un acercamiento de abajo hacia arriba (*bottom-up*), caracterizado por las interacciones económicas y sociales sin dirección entre actores no estatales –ya sean individuos, compañías u organizaciones no gubernamentales– y el regionalismo implica un acercamiento de arriba hacia abajo (*top-down*) en tanto refiere al nivel de toma de decisiones de políticas en diferentes áreas de cooperación (economía, paz, seguridad, etc.) (Fawcett, L. y Gandois, 2010).

Por su parte, Alex Warleigh también destaca las diferentes propuestas de definición de región (véase, Warleigh, 2006: 758) en pos de presentar su propuesta conceptual para asir los fenómenos en curso, a saber: la **regionalización** es

“un proceso explícito, más no necesariamente institucionalizado de manera formal, de adaptación de los Estados participantes a las normas, procesos políticos, contenidos de las políticas, estructuras políticas de oportunidad, economías e identidades (potencialmente al doble nivel de las elites y de lo popular) para, paralelamente, alinearse y moldear un nuevo conjunto de prioridades, normas e intereses colectivos en el nivel regional, el que, por su parte, puede evolucionar, disolverse o estancarse” (Warleigh-Lack, 2006: 758).

Con este término el autor enfatiza más sobre los aspectos procesuales de la integración regional que en sus productos. Así, la regionalización es un proceso dinámico, fluido y de múltiples direcciones, en el que diferentes constelaciones de variables en los niveles regional, global, local, nacional e incluso individual pueden combinarse para producir resultados en un tiempo dado.

Por su parte, De Lombaerde, define a la **integración regional** como “el proceso de complejas transformaciones sociales caracterizadas por la intensificación de las relaciones entre Estados soberanos independientes” (De Lombaerde 2006: 9). Para Fawcett y Gandois (2010), la noción por detrás del concepto de integración regional es que es algo mayor que la suma de sus partes y retoman de Van Langenhove (2005) que se trata de “un proceso por el cual las unidades se mueven desde la condición de aislamiento total o parcial hacia una unificación parcial o completa” (Van Langenhove, 2005: 5, citado en Fawcett y Gandois, 2010).

3. Las propuestas para salir de la “agitación conceptual”: el acercamiento de los estudiosos de la integración europea y de los teóricos del nuevo regionalismo

El momento actual de la integración regional y de los estudios para asirla se encuentra transitando por un momento de “agitación”: la crisis del modelo europeo y el dinamismo de otras regiones han descolocado al pensamiento sobre la integración regional. A mi entender, en tanto aún no se cuentan con elementos para afirmar tajantemente esta noción de crisis paradigmática, es dable considerar al momento actual como uno de “agitación conceptual” caracterizado por: las dificultades desde los enfoques teóricos disponibles para comprender y anticipar el devenir de la integración regional en todo el globo, la persistencia de múltiples explicaciones que destacan su carácter de “preliminares y no conclusivas”, el reconocimiento de la amplitud de agendas de integración –y, por lo tanto, de disciplinas involucradas en su estudio– en detrimento de la exclusividad del análisis de la política exterior y/o de la política comercial externa, la desorientación que genera en los estudiosos de la integración algunos rasgos y ciertas decisiones de la política de integración regional sudamericana y la llamada a la reflexión sobre cómo dar cuenta de estos procesos –tal como se evidencia en la organización de cuantiosas reuniones científicas y ediciones de revistas especializadas²⁴–.

²⁴ La necesidad de revisar los marcos conceptuales de los estudios de la integración europea ha sido objeto de numerosas reuniones científicas y de compilaciones en revistas

En este apartado se discuten algunas propuestas para transitar por este momento de convulsión de las respuestas teóricas a partir del acercamiento entre los estudios de la integración europea y los abordajes del nuevo regionalismo. Se deja para el capítulo siguiente la reflexión que se habilita a partir de la mirada desde la integración regional sudamericana.

3.1. Tendiendo puentes entre los académicos de la integración europea y los teóricos del nuevo regionalismo

La distancia entre los autores de la integración regional europea y los autores del nuevo regionalismo ha derivado de una situación particular: los primeros continúan con sus estudios bajo el mito reconfortante de que la Unión Europea es una entidad *suis generis* mientras que los segundos rechazan cualquier tipo de abordajes de los primeros por considerar que las variables dependientes son diferentes en uno y otro caso (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). Una explicación adicional reside en que los primeros se han concentrado principalmente en el estudio del regionalismo y su vinculación con los Estados, mientras que los segundos en las relaciones entre el regionalismo y la globalización (Söderbaum y Sbragia, 2010). En este marco de reflexión han surgido propuestas que intentan tender puentes entre ambos *corpus* teóricos, conceptuales y metodológicos. La principal estrategia es desde los estudios comparados.

Alex Warleigh-Lack y Luk Van Langenhove (2010) consideran que los estudios comparados de las regiones permiten un acercamiento entre las dos posturas. En especial, para los estudiosos de la integración regional europea

especializadas. Ejemplo de ello es el Volumen 32 del *Journal of European Integration*, un número especial de la revista organizado por Alex Warleigh-Lack y Luk Van Langenhove en el año 2010 bajo la premisa de evitar la tendencia del campo de estudios europeos a la introversión (que consideran peligrosa) y contribuir a una mejor conceptualización del “nuevo regionalismo” en todo el mundo a partir del regionalismo comparativo (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). En esta edición especial, Andrés Malamud indaga las oleadas históricas del regionalismo latinoamericano con el fin de discutir las teorías aplicadas para dar cuenta y defender la integración regional. Su objetivo es doble: por un lado, evaluar la “capacidad de viajar” de las teorías que se han elaborado para la UE y, por otro, aprender de las experiencias de AL que pueden contribuir a avanzar en la teoría de la integración, en general, y de la UE estudios, en particular (Malamud, 2010).

esta apertura permite evitar el parroquialismo de sus visiones, tornar más efectiva la operacionalización de los conceptos clave, escapar de la falacia “N=1” (es decir, de considerar a la UE como un caso único) y propender a un mayor pluralismo teórico.

Las tres áreas de comparación que visualizan son procesos, proyectos y productos de la construcción de la región (*region-building*). Los procesos aluden a la historia; los proyectos, a la presencia de variadas visiones de intelectuales, actores sociales y grupos de interés vinculados a la región y los productos tienen que ver con los tratados, las instituciones, las políticas regionales y las prácticas efectivas de integración. Consecuentemente, proponen cuatro estrategias para avanzar en los estudios comparados de regiones.

En primer término, reconocen que las regiones siempre tienen como punto de referencia al Estado por dos motivos: se definen discursivamente como diferentes al Estado y tienen alguna(s) propiedad(es) parecidas a éstos. Esta peculiaridad hace posible diseccionar a las regiones en los diferentes dominios de política con los que cuentan los Estados. Esta estrategia es denominada “proceso de desembalar”²⁵ a las regiones de acuerdo a las propiedades de “estaticidad”. Por lo tanto, si los Estados tienen estas tres propiedades principales –crear la política económica, brindar un marco institucional para la provisión de bienes públicos y soberanía–, las regiones pueden ser diseccionadas a partir de tres dimensiones: a) la del espacio económico único; b) la de la provisión de bienes públicos y c) la de poder constituirse en actores y ser soberanas (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010: 550). Los autores identifican así tres tipos principales de acciones que conllevan a la integración regional: el acto de remover las barreras a la integración económica, el acto de construir instituciones y regulaciones adecuadas para favorecer la provisión de bienes públicos y el acto de presentarse como una región integrada y como una unidad con ciertos niveles de soberanía. Con todo, esto les permite afirmar que es posible “comparar dimensiones específicas de regionalización y reunir a todas las

²⁵ *Unpack* en el original

unidades relevantes de gobernanza (Estado y regiones) que existen en un área geográfica dada” (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010: 551). A título ilustrativo, consideran que un área productiva para este tipo de estrategia es el análisis de la política social, comparando qué se realiza a nivel de los Estados, qué a nivel supranacional y qué queda bajo el dominio de entidades subnacionales.

La segunda estrategia para la comparación de regiones consiste en vincular la integración con asuntos geográficos e históricos. Esto significa tomar en consideración las diferencias entre Estados relativas al tamaño de sus economías y territorio, a sus tipos de regímenes políticos y a la estructura de gobierno (federal, centralizada, etc.) porque estas variables afectan los procesos de construcción de región y de integración regional.

En tercer lugar, proponen combinar la búsqueda de una lógica general con un entendimiento de las diferencias. En otras palabras, implica comprender que los acuerdos de integración regional tendrán algunos aspectos similares entre sí y mientras que otras características serán eminentemente propias.

La cuarta estrategia refiere a reunir los procesos intra-regionales con los inter-regionales ya que observan que existen procesos de integración regional que se solapan parcialmente en membresía y en lo que refiere a su mandato.

Con todo, la perspectiva planteada por los autores permite un acercamiento al interior del campo que da cuenta, a partir de los estudios comparados, del inicio de renovadas conceptualizaciones de las particularidades presentes de la integración regional sin caer en las falacias de casos únicos ni en términos atrapa-todo.

Desde otra perspectiva, Söderbaum y Sbragia (2010) consideran fructífero el acercamiento entre los estudios europeos de la integración y los del nuevo regionalismo a partir de combinar los focos que cada una de estas vertientes del campo de estudios de la integración regional priorizan. En efecto, la distancia puede ser subsanada a partir de la combinación de dos elementos

que se relacionan con los regionalismos: los Estados y la Globalización, es decir, la dimensión endógena y la dimensión exógena del regionalismo.

El punto de partida es a partir de la definición de regionalismo de Björn Hettne (2002):

“el regionalismo se puede comprender tanto desde una perspectiva exógena (por la cual la regionalización y la globalización son articulaciones entrelazadas de las transformaciones globales) como desde una perspectiva endógena (por la que la integración regional es moldeada al interior de la región por las variadas formas de Estados y grandes números de diferentes actores)” (Söderbaum y Sbragia, 2010: 564)

Por su parte, Fawcett y Gandois (2010) consideran que el estudio del regionalismo carece de una visión más amplia que logre establecer hipótesis generalizables y que el regionalismo comparado se encuentra en fases iniciales. Lo último se vincula a que se ha prestado mucha atención al estudio de la UE y muy poca al abordaje de regiones periféricas, pese a que el regionalismo es un fenómeno global sin importar el tamaño, la prosperidad económica y los regímenes políticos de los países que participan de diversos esquemas regionales. En sus términos, “el estudio del regionalismo permanece aun altamente compartimentalizado” (Fawcett, L. y Gandois, 2010: 617). Por este motivo, consideran que el estudio de los regionalismos del “Tercer Mundo” reviste una importancia fundamental para contar con una perspectiva más amplia de los fenómenos regional, en general, y desafiar la hegemonía de los estudios de la UE, en particular²⁶.

4. Balance

Primero, es posible comprender el desarrollo de las indagaciones sobre la integración regional como un campo de estudio que contó con diferentes

²⁶ En esta línea, las autoras abordan dos casos de estudio: África y Medio Oriente. En sus términos, estas regiones, al igual que los estados que la conforman, comparten una serie de características y desafíos comunes: desigualdad, Estados débiles y/o democracias frágiles (incluyendo regímenes autoritarios) y economías con dificultades. Estas características, lejos de ser uniformes a través de los casos, permiten arrojar luz sobre los fundamentos, las motivaciones y limitaciones de los distintos Estados miembros en la puesta en marcha de un proyecto regional así como aprehender la evolución de las instituciones regionales.

explicaciones paradigmáticas en su recorrido histórico y se encuentra hoy atravesando una crisis paradigmática: las certezas analíticas y metodológicas de otrora ya no son tales, que no se puede descansar en el mito reconfortante de teorías omnicomprendivas y que hay explicaciones en pugna que se están disputando la hegemonía del campo (Perrotta, 2012b)²⁷. Conocer estas variadas respuestas teórico-conceptuales abona al estudio del proceso de integración del MERCOSUR, en general, y de una de sus políticas regionales, en particular, ya que permite discernir la pertinencia de ciertos enfoques respecto de otros y así comprender qué herramientas analíticas son necesarias incluir a su estudio.

Segundo, las regiones no se construyen por motivos “naturales” ni se encuentran dadas por la historia, la cultura o la geografía de manera tácita. Hay diferentes factores económicos, sociales, políticos y culturales que facilitan el regionalismo, así como dimensiones históricas que operan en la construcción de una región. Por lo tanto, se considera aquí que las regiones son socialmente construidas y políticamente contestadas o impugnadas (Hurrell, 1995b).

Tercero, derivado de lo anterior, en el estudio de la integración se debe reconocer que la cultura política, el discurso y la “construcción social” de los intereses y las identidades son igualmente importantes que factores sedimentados, únicamente, en criterios de racionalidad. Se deben entender a los acuerdos de integración regional como un proceso de doble vía en lo que respecta tanto al proceso de toma de decisiones como de construcción de instituciones en el nivel regional, que luego retroalimenta a los Estados miembros y sus procesos políticos e instituciones domésticas (Risse, 2005).

Cuarto, los siguientes elementos del enfoque del nuevo regionalismo son pertinentes para el estudio del MERCOSUR —a sabiendas que el

²⁷ Hoy, los procesos de integración regional del tablero global han descolocado a los estudiosos de la integración en tanto cada una de las posiciones no es capaz de explicar la situación actual (lo que denomino momento de “agitación conceptual”). El proceso de integración regional más “exitoso” se encuentra atravesando una crisis de gran relevancia mientras que la zona que había sido catalogada a partir de la fracasomanía de sus prácticas de integración —América del Sur— está ensayando experiencias regionales nuevas y/o renovadas (dependiendo el caso), habilitando nuevas puntas de análisis y propendiendo al diálogo entre dos posiciones que, hasta ahora, habían permanecido distantes.

MERCOSUR cuenta con por lo menos dos modelos de integración regional o proyectos políticos de integración regional divergentes en su momento actual—: a) su institucionalización es diversa (no se sigue el esquema “modelo” de la UE); b) es un proceso multidimensional que ha tornado borrosa la frontera entre la integración económica y la integración política; c) refleja, moldea y precisa del desarrollo de un sentido regional de identidad; d) su éxito o supervivencia no depende del derrame funcional, sino que los objetivos de la política regional son colocados de manera explícita.

Quinto, de los enfoques de la gobernanza multinivel y del estudio de la europeización se pueden retomar ciertas claves analíticas para el abordaje del MERCOSUR:

- a) se percibe la existencia de dos condiciones bajo las cuales se generan modificaciones a nivel nacional a raíz de procesos de europeización: la existencia de cierto tipo de desajuste y/o incompatibilidad entre los procesos, las políticas y las instituciones a nivel regional y los procesos, las políticas y las instituciones a nivel doméstico (el desajuste generaría presiones adaptativas que operarían como condición necesaria pero no suficiente para promover el cambio a nivel doméstico) y la existencia de elementos facilitadores —actores, instituciones, etc.— que responden a las presiones adaptativas (Borzell y Risse, 2000: 1);
- b) la europeización puede promover tres niveles de cambios a nivel doméstico: i- absorción (los Estados miembros pueden ser capaces de incorporar políticas e ideas europeas y reajustar sus instituciones, respectivamente, sin modificaciones substanciales en los procesos, políticas e instituciones existentes), ii- acomodación (los Estados miembros se adaptan a los procesos, políticas e instituciones existentes sin cambiar sus rasgos esenciales y los entendimientos colectivos, colocando “parches” por medio de nuevas políticas e instituciones sobre las ya existentes pero sin cambiarlas) y iii- transformación (los Estados miembros remplazan los procesos,

políticas e instituciones por otros nuevos que son substancialmente diferentes, o bien los alteran al punto tal que sus elementos esenciales y/o los entendimientos colectivos subyacentes son cambiados de manera fundamental) (Borzell y Risse, 2000: 14-15);

- c) la europeización coexiste con espacios políticos domésticos protegidos: se pueden observar elementos de resistencia a la europeización dadas las divergencias en las preferencias sociales, políticas y económicas (Wallace, Helen, 2002: 139);
- d) la distinción entre la integración positiva (aquella generada a partir de políticas distributivas) y la integración negativa (políticas como la eliminación de barreras al comercio) es de gran utilidad para comprender los períodos de avance y estancamiento de la integración regional (Dur y González, 2004: 14);
- e) se puede entender a un proceso de integración regional como sistema de gobernanza en múltiples niveles.

Sexto, los conceptos de región, regionalismo, regionalización, integración regional, regionidad, etc. son ambiguos. Recapitulando lo antes dicho, los estudios de la integración regional surgen para un caso particular (el de Europa Occidental), dando inicio a la primera posición hegemónica del campo de estudios de la integración regional, y, luego, se crea todo un marco conceptual a la luz del surgimiento de acuerdos de integración de un nuevo tipo (el nuevo regionalismo), configurando la siguiente posición hegemónica dentro del campo de conocimiento que se revisita. Un hecho derivado de ello es el desplazamiento conceptual para abordar procesos de integración regional: en efecto, el término “integración regional” en los estudios del nuevo regionalismo sigue estando abocado exclusivamente al caso de Europa, mientras que “todo lo demás” es concebido como “regionalismos”. Esta es una discusión aún no saldada en el campo de estudio y, de hecho, ni siquiera se plantea como tal la revisión de la diferencia y de la delimitación precisa del término “integración regional”.

En esta investigación se considera que la integración regional es un fenómeno más comprensivo que los procesos de regionalización y regionalismo porque, en efecto, los incorpora en su definición: es decir, por un lado, la integración regional tiene que ver con las interacciones económicas, sociales y culturales entre actores no gubernamentales (regionalización o lo que puede denominarse como integración regional real) y, por el otro, la integración regional es una política pública que abarca variadas agendas temáticas o sectoriales desde una postura particular que se plasma en el proceso de toma de decisiones gubernamentales regionales – proyecto y proceso político– (regionalismo o lo que se puede nominar como integración regional formal, dada por la creación de instituciones y procedimientos que sustentan un determinado proyecto político).

Al analizar en profundidad la caracterización de Phillipe De Lombaerde: la integración regional es un “proceso de complejas transformaciones sociales caracterizadas por la intensificación de las relaciones entre Estados soberanos independientes” (De Lombaerde 2006: 9), se pueden encontrar de manera soslayada los dos procesos (regionalización y regionalismo). A mi entender, las complejas transformaciones sociales refieren al elemento dinamizador desde el punto de vista de los actores sociales de la integración –regionalización– así como a los actores que la motorizan mientras a partir de la intensificación de las relaciones entre Estados soberanos – regionalismo–.

Como se ha demostrado a través de la literatura revisada a lo largo de este capítulo, los procesos de regionalismo no excluyen la dimensión de los actores sociales no gubernamentales que inciden, efectivamente, en la toma de decisiones nacionales y/o regionales; mientras que los procesos de regionalización se pueden ver más o menos favorecidos por políticas regionales específicas. Puntualmente, tanto las categorías de regionalismo de Hurrell, como los niveles de *regionness* de Hettne y Söderbaum incorporan elementos de uno y otro concepto.

Así, la regionalización se refiere al proceso que acompaña el aumento de la interacción (perspectiva de abajo hacia arriba) y la actividad al interior de la

región, mientras que el regionalismo es un proyecto político (perspectiva de arriba hacia abajo) (Fawcett, L. y Gandois, 2010).

Séptimo, de las propuestas para “hacer dialogar” a las dos explicaciones paradigmáticas, rescato las tres áreas de comparación y las cuatro estrategias que plantean Warleigh-Lack y Van Langenhove (2012). Sobre las tres primeras, destaco la necesidad de tomar en consideración a los procesos, los proyectos y los productos de la construcción de la región (*region-building*) – más cuando se analiza una política regional–. Los procesos aluden a la historia; los proyectos, a la presencia de variadas visiones de intelectuales, actores sociales y grupos de interés vinculados a la región y los productos tienen que ver con los tratados, las instituciones, las políticas regionales y las prácticas efectivas de integración (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). De las cuatro estrategias, para el estudio de una política regional, adopto la propuesta de “desembalar” a la región a partir de los atributos que ésta comparte con el Estado Nación. En efecto, comparto la identificación que realizan de los tres tipos principales de acciones que conllevan a la integración regional: el acto de remover las barreras a la integración económica, el acto de construir instituciones y regulaciones adecuadas para favorecer la provisión de bienes públicos y el acto de presentarse como una región integrada y como una unidad con ciertos niveles de soberanía (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). También coincido con la estrategia de vincular la integración con asuntos geográficos e históricos a partir de considerar las diferencias entre Estados relativas al tamaño de sus economías y territorio, a sus tipos de regímenes políticos y a la estructura de gobierno (federal, centralizada, etc.) ya que estas variables afectan los procesos de construcción de región y de integración regional. En ese sentido, resulta importante considerar en el análisis la dimensión endógena y exógena del regionalismo para su estudio. En otras palabras, para explicar el diseño e implementación de políticas regionales no sólo hay que considerar los elementos de la región (su institucionalización, por ejemplo) y las políticas domésticas, sino que también a las tendencias globales más amplias.

Capítulo III

El estudio de las políticas regionales

1. Introducción

El estudio de las políticas regionales ha sido abordado desde diferentes disciplinas y/o subdisciplinas en línea con los diferentes esquemas y/o tipos de integración regional desarrollados a lo largo del tiempo. En efecto, las políticas regionales han sido analizadas por: los estudios de la integración europea, la disciplina de las RRII a partir de su análisis como política exterior de un Estado y desde el enfoque del nuevo regionalismo – principalmente desde la economía política internacional–. En el primer caso, la política regional es aquella que se genera (formula, decide e implementa) en el proceso político del acuerdo de integración regional de Europa (la CEE, primero, y la UE, luego). En otras palabras, las políticas regionales son aquellas que se sancionan desde las instituciones de gobierno del acuerdo regional. Este abordaje se condice con lo señalado en el capítulo anterior respecto de la peculiaridad del sistema político europeo como uno de gobernanza multinivel. Para el segundo marco analítico, propio de las RRII, la política regional se equipara a la política exterior de los Estados: es decir, la integración regional es un tema de la agenda de política exterior y, como tal, la forma que adquiere esa política tiene que ver con concepciones particulares de cómo un Estado maneja sus relaciones con otros Estados. Finalmente, con el surgimiento del nuevo regionalismo (como enfoque y como tipo particular de integración regional) se han permitido abordajes más variados de la política regional que combinan elementos basados en algunas señalizaciones realizadas para el proceso europeo como elementos de la visión tradicional vinculada al estudio de la política exterior. Dentro de éstos, han sido los enfoques desde la economía política internacional los que han mostrado mayores avances en el estudio de las políticas regionales y los elementos que hay que tomar en consideración.

Estas diferentes formas de asir las políticas regionales se vinculan con los vaivenes experimentados en los procesos de integración regional y en las explicaciones teóricas que han surgido para dar cuenta de estos procesos, así como de sus cambios y continuidades a lo largo del tiempo. Su revisión reviste importancia a la investigación que se desarrolla en esta tesis porque permite escoger dentro de esta caja de herramientas teórico-metodológicas, aquellos conceptos y formulaciones que son más pertinentes para el estudio de un proceso de integración peculiar (el MERCOSUR) y, dentro de éste, de una agenda de política específica que se caracteriza por su veta no comercial (ie. no tradicional). Asimismo, es importante destacar que para un amplio sector –tanto gubernamental como no gubernamental– la educación superior es un bien comercial que, en efecto, tiene una rentabilidad elevada y, por lo tanto, se procura una mayor regulación por parte de organismos multilaterales como la OMC y menos injerencia de los Estados.

A partir de lo anterior, se procede a la definición operativa de lo que se entiende por política regional en esta investigación, destacando sus potencialidades y la delimitación del estudio que aquí se realiza.

2. Los modelos de análisis para el caso de la Unión Europea

Los procesos de integración regional y, en especial, el andamiaje jurídico-político-institucional creado para su regulación y funcionamiento, no pueden ser abordados desde la clásica distinción de poderes con la que se analiza un Estado Nación. Por lo tanto, es más preciso indicar la existencia de una distribución de funciones de gobierno (ejecutivas, legislativas y de control) entre las instituciones regionales.

Se puede calificar al sistema político de la UE como uno policéntrico (que carece, a su vez, de un centro de poder fuerte), ya que consta de múltiples niveles decisorios –gobernanza multinivel: comunitario/regional, nacional y regional/local– y con rasgos intergubernamentales y supranacionales en su andamiaje institucional. El proceso de toma de decisiones se basa en la idea de pesos y contrapesos entre las tres instituciones centrales (la Comisión, el

Consejo y el Parlamento) que comparten funciones legislativas, ejecutivas y de control.

Además, la UE cuenta con otra particularidad para comprender su proceso de toma de decisiones: el Tratado de Lisboa (que entró en vigencia a fines del año 2009) indica de manera esquemática la distribución de las competencias entre la UE y los Estados miembros; es decir, qué temas son objeto de acciones comunitarias (políticas regionales) y qué áreas de política permanecen bajo la órbita doméstica (véase cuadro 1).

Cuadro 1.

Las competencias y los principios de su aplicación en la UE

Competencias	<p>Exclusivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • La UE es la única que puede legislar y adoptar actos vinculantes y los Estados miembros deben limitarse a su aplicación. • Las competencias específicas en ámbitos puntuales son: a) la coordinación de las políticas económicas y de empleo; b) la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); c) gracias a la “cláusula de flexibilidad” la UE puede actuar más allá del poder de acción que le atribuyen los tratados si el objetivo en cuestión lo requiere. <p>Compartidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • La UE y los Estados miembros pueden aprobar actos vinculantes en estos ámbitos. <p>De apoyo</p> <ul style="list-style-type: none"> • La UE interviene con el fin de respaldar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros (en estos ámbitos, la UE no cuenta con poder legislativo y no puede interferir en el ejercicio de estas competencias reservadas a los Estados miembros).
Principios para el ejercicio de las competencias	<p>Atribución</p> <ul style="list-style-type: none"> • La UE únicamente cuenta con las competencias que le atribuyen los tratados. <p>Proporcionalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • El ejercicio de las competencias de la UE no puede superar lo estrictamente necesario para la consecución de los objetivos de los tratados. <p>Subsidiaridad</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el caso de las competencias compartidas, la UE sólo puede intervenir cuando su actuación sea más eficaz que la de los Estados miembros.

Fuente: elaboración propia en base al Tratado de Funcionamiento de la UE.

En este complejo sistema político se han elaborado modelos analíticos para asir el proceso de toma de decisiones en diferentes agendas de política regional. Siguiendo a Wallace *et al.* (2005), las políticas europeas no son

competencia exclusiva de un único juego decisional y los actores e instituciones involucrados varían considerablemente en lo que refiere a su composición, capacidades y recursos según el tema en cuestión y, a raíz de ello, no existe un modelo único para aprehenderlas. En su trabajo *“Policy-Making in the European Union”*, a partir del estudio en profundidad de diferentes políticas regionales de la UE, en el capítulo de Helen Wallace (2005) se identifican cinco modelos de formación de políticas, a saber: el método comunitario tradicional, el regulatorio, el distributivo, el de coordinación de políticas y el transgubernamentalismo intensivo.

Vale destacar que los autores realizan un análisis del recorrido de las teorías y los enfoques de la integración regional (véase Capítulo II) que les permite establecer dos afirmaciones a modo de punto de partida para su estudio. Primero, en relación con los actores, entre los años ochenta y noventa se han sofisticado y mejorado las explicaciones teóricas sobre el rol de los actores en el proceso político europeo: a diferencia del debate neofuncionalismo *versus* intergubernamentalismo (que contraponía a las instituciones supranacionales con los Estados miembro de la UE) las posturas recientes, como las institucionalistas, permiten generar y testear hipótesis sobre el poder de regateo de los miembros gubernamentales que conforman el Consejo, sobre los poderes legislativos del Parlamento bajo los diferentes procedimientos de votación y sobre los poderes de agenda (*agenda-setting*) y de implementación de actores ejecutivos como la Comisión. El estudio que realizan permite afirmar que tanto las instituciones supranacionales como los Estados miembro “importan” en el proceso político y decisional de la UE. La segunda afirmación refiere a los procesos políticos: cada una de las teorías y enfoques de la integración coloca una serie de hipótesis sobre la naturaleza del proceso político, las que se pueden simplificar en la división racionalismo *versus* constructivismo. Para los primeros, como se expuso en el Capítulo II, el proceso político se entiende a partir de la negociación y el regateo entre actores clave (supranacionales y/o intergubernamentales) que pretenden maximizar los beneficios esperados a partir de preferencias prefijadas y en un contexto institucional que coloca constricciones. Para los segundos, el proceso político-decisional de la UE se propicia a partir de la

socialización de los actores en las normas e identidades europeas (Pollack, Mark 2005). A continuación se revisitan las características salientes de cada uno de los modelos de *policy-making*.

Primero, el *método comunitario tradicional* ha sido conceptualizado a partir del caso de la Política Agrícola Común y se distingue por los siguientes elementos: a) la Comisión Europea tiene un rol clave y fuerte en el diseño de la política, su traducción y mediación²⁸, su ejecución y administración; b) el Consejo de Ministros tiene un rol de empoderamiento, en tanto lleva adelante negociaciones estratégicas con paquetes de ofertas; c) las partes interesadas²⁹ (grupos de interés vinculados a lo agrícola) se abroquelan en el nivel regional ya que les ofrece mejores recompensas que las que se pueden obtener de la política nacional; d) el compromiso de los organismos nacionales a modo de brazos operativos subordinados al régimen común acordado; e) el distanciamiento respecto de los representantes nacionales electos, con escaso (o nulo) margen de maniobra para el Parlamento Europeo; f) la ocasional, pero crítica, intromisión de la Corte de Justicia Europea para reforzar la autoridad legal del régimen comunitario; g) la dotación colectiva de recursos para la política, como una expresión de “solidaridad” sostenida (Wallace, H., 2005: 79).

El segundo marco analítico corresponde al *modelo de regulación de la UE*, esbozado para el estudio de la política de competencia, si bien puede utilizarse también para decisiones tomadas en el nivel más básico así como para aprehender la relación entre los gobiernos y los actores económicos al interior de la UE. Este modelo, a través del estudio de redes, coaliciones y alianzas, enfatiza el rol y la posibilidad de *lobby* de los grupos de intereses, actores corporativos y, en menor medida, actores sindicales. Se caracteriza por: a) la Comisión construye y defiende los objetivos y normas regulatorias, ateniendo cada vez más a criterios económicos, y trabajando, a menudo, con las partes interesadas y comunidades de expertos; b) el Consejo constituye un foro para lograr acuerdos sobre estándares mínimos y

²⁸ El término original es el de *policy brokering*.

²⁹ Con “partes interesadas” se alude a *stakeholder*, conforme el original en inglés.

la direccionalidad de la armonización (que es, en general, una nivelación hacia patrones más elevados); la actividad se complementa con el reconocimiento mutuo de las preferencias y controles nacionales, que opera de manera diferencial en cada uno de los Estados miembro; c) la Corte de Justicia Europea y la Corte Europea de Primera Instancia son los medios para asegurar que las reglas se apliquen de manera razonable y uniforme, respaldadas por las cortes de aplicación local y permitiendo que individuos puedan acceder a reparaciones en caso de que no se aplique o se discrimine; d) el Parlamento Europeo puede promover la consideración de factores no económicos (como medioambientales, regionales, sociales, etc.) con un impacto incremental en la medida en que sus poderes legislativos han crecido, pero con poca influencia sobre la implementación de la regulación; e) las partes interesadas, en especial los actores económicos y, a veces, otros actores sociales, cuentan con oportunidades de consulta y de influencia que moldean el contenido de las reglamentaciones del mercado común europeo (Wallace, H., 2005: 81).

El tercer modelo de estudio de política regional consiste en visualizar cómo se redistribuyen los recursos entre grupos, sectores, regiones y Estados. Este modelo es denominado *modo de distribución de la UE* y se distingue por los siguientes elementos: a) la Comisión es la que idea los diferentes programas, en asociación con autoridades locales y regionales, por un lado, y con partes interesadas y/o agencias sectoriales, por el otro, utilizando incentivos financieros para llamar su atención; b) los miembros de gobierno presentes en el Consejo, presionados por las autoridades locales y regionales u otras partes interesadas, concuerdan un presupuesto con algunos elementos redistributivos; c) el Parlamento Europeo cuenta con miembros que constituyen una fuente adicional de presión a favor de políticas territoriales en las subregiones; d) las autoridades locales y regionales se benefician del empoderamiento político como resultado de su participación en la arena política europea; e) existe cierto margen de maniobra para que otras partes interesadas puedan ser igualmente cooptadas en el proceso político europeo; f) es posible dar una nueva forma o disposición al presupuesto europeo de manera de que grandes sumas de dinero se

direccionen hacia fondos de cohesión y, proporcionalmente, menos a la agricultura (Wallace, H., 2005: 83-84).

En cuarto término, se identifica un modelo que surge, primero, en el marco de las relaciones inter-estatales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, de acuerdo a su nombre en inglés) y, luego, comienza a ser utilizado por la Comisión en ciertas áreas de política (como son las políticas de investigación y desarrollo, educación, micro y macro económicas, etc.). El *modelo de coordinación de políticas* fue pensando como “un mecanismo de transición desde el proceso de formulación de políticas a nivel doméstico hacia un régimen colectivo” (Wallace, H., et al., 2005: 85). Los elementos distintivos de este modelo son los siguientes: a) la Comisión desarrolla redes de expertos o comunidades epistémicas y de actores interesados y/o la sociedad civil; b) los expertos “independientes” se involucran a modo de promotores de ideas y de técnicas; c) los Grupos de Alto Nivel son convocados en el Consejo para que, lejos de constituirse en negociadores, aporten ideas y deliberen rumbos a seguir (a menudo, esta actividad se diseña para desarrollar formas de presión para los pares); d) frecuentemente, se sostienen diálogos con comités especiales dentro del Parlamento Europeo, a modo de defensores de enfoques particulares (esto se basa en la supuesta mayor disposición de los miembros del Parlamento Europeo, en comparación con sus homólogos nacionales) (Wallace, H., 2005: 85-86).

Finalmente, el quinto modelo consiste en el *transgubernamentalismo intensivo*: parte de criticar el concepto de intergubernamentalismo en tanto se centra en la cooperación entre Estados en temas de alta sensibilidad política. Al contrario, los autores sostienen que el intergubernamentalismo no constituye un concepto plausible para asir la forma en que se adoptan decisiones de políticas y proponen la categoría de transgubernamentalismo, la que permite aprehender más cabalmente la intensidad y la estructuración más densa de la cooperación que se produce entre los Estados miembro para comprometerse con una participación más amplia en los asuntos puntuales donde juzgan que las instituciones de la UE no son apropiadas. El modelo se caracteriza por: a) el involucramiento activo del Consejo de Europa en

marcar el rumbo de las políticas; b) la preponderancia del Consejo de Ministros (o un foro equivalente de ministros nacionales) para consolidar la cooperación; c) el rol marginal de la Comisión; d) la exclusión del Parlamento Europeo y de la Corte de Justicia Europea del círculo de involucramiento; e) la participación de decisores nacionales clave en el círculo distintivo; f) la adopción de arreglos especiales para administrar la cooperación (como es la Secretaría del Consejo, en particular); g) la opacidad del proceso para los parlamentarios nacionales y la ciudadanía en lo que respecta a la participación; h) la capacidad para poder pronunciar políticas públicas sustantivas (Wallace, H., 2005: 87-89).

Cuadro 2

Los modelos del *policy-making* de la UE

Modelo	Características principales
Método comunitario tradicional	<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión conduce el proceso: diseña, traduce, media, ejecuta y administra la política. - El Consejo negocia paquetes de ofertas entre los Estados. - Los grupos de interés se abroquelan en el nivel regional porque esto permite mejores recompensas que la negociación en el espacio nacional.
Regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Enfatiza el papel de los grupos de interés y de los actores corporativos y cómo forman alianzas, redes y coaliciones para presionar a los gobiernos. - La Comisión elabora y defiende regulaciones por medio de incorporar a las partes interesadas y a comunidades de expertos. - En el Consejo se negocian y defienden estándares mínimos en lo que refiere a la armonización de las regulaciones. - La Corte de Justicia vela por la aplicación de estas regulaciones. - El Parlamento insta a que se consideren factores no económicos en la forma de esa regulación. - Las partes interesadas ejercen influencia, pudiendo moldear la regulación en cuestión.
Distributivo	<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión trabaja en asociación con otras autoridades (comunitarias, regionales, locales) para alcanzar una política; aplica incentivos para llamar la atención de éstos actores. - Tanto el Consejo como el Parlamento pueden ser presionados por actores locales y regionales y, en consecuencia, abogar por determinados esquemas de distribución de los recursos.
Coordinación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Útil para explicar cómo se alcanza una política regional en áreas donde la UE no tiene la

	<p>intromisión plena.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismo para la transición entre las políticas domésticas y el espacio regional. - La Comisión desarrolla redes de expertos (comunidades epistémicas) y/o de actores sociales. - Los expertos se involucran en el proceso político como promotores de ideas y técnicas.
Transgubernamentalismo intensivo	<ul style="list-style-type: none"> - El Consejo de Europa marca el rumbo de las políticas. - El Consejo tiene un rol preponderante en la consolidación de la cooperación. - La Comisión tiene un rol marginal y el Parlamento y la Corte de Justicia se encuentran, prácticamente, excluidos. - Nulo margen de participación a la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia en base a Wallace, H. et al. (2005)

Cada uno de estos modelos permite dar cuenta de los diferentes elementos a considerar, según el caso de política, en el estudio del proceso político-decisional de un acuerdo de integración regional tan complejo y denso como el europeo. Asimismo, se observa cómo, según la política en cuestión, varían los roles y las capacidades de incidencia en el proceso político de los actores relevantes (instituciones, gobiernos, actores sociales, grupos de interés, etc.).

A sabiendas de que los sistemas políticos de los acuerdos de integración regional no pueden simplificarse en un único modelo –y que el europeo tampoco es un modelo a seguir y/o imitar–, reviste importancia profundizar en el análisis del cuarto modelo, el de coordinación de políticas, el cual se pasa a revisar, ya que algunos elementos son pertinentes para el estudio de las políticas regionales en otras latitudes.

2.1. El enfoque de las redes de políticas (*policy networks*) y la contribución al estudio de la gobernanza (*governance*)

El estudio de políticas regionales en la UE, conforme a lo señalado ut supra, puede ser abordado por el enfoque de las redes de políticas o *policy networks*, en estrecha vinculación con la noción de gobernanza multinivel (y puede vincularse tanto con el modelo de regulación como con el de coordinación de políticas). Siguiendo a John Peterson (2012), el estudio de

las redes de políticas parte de tres supuestos. Primero, la gobernanza moderna no es jerárquica: la gobernanza refiere a la mutualidad e interdependencia entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. Segundo, el proceso político puede “desagregarse”³⁰ con el objetivo de entender cómo se dan las relaciones entre los grupos y el gobierno y cómo éstas varían en función del tema o la agenda de política en cuestión. Tercero, los gobiernos son los responsables últimos por la gobernanza. Sin embargo, antes de que las políticas se pongan en marcha por los actores políticos escogidos, las opciones de política son moldeadas y refinadas por medio de negociaciones con un amplio grupo de actores, incluyendo actores no gubernamentales, ya que todos tienen algún tipo de interés en la política específica (Peterson, 2012).

Si bien existe una variada literatura sobre las redes de política, destacamos con Peterson los aportes de Rhodes (1997), quien realiza un modelo que parte de tres elementos claves para poder considerar el tipo de red que se da en un sector específico:

- 1) La estabilidad relativa de la membrecía de la red: ¿son siempre los mismos actores los que tienden a dominar el proceso de toma de decisiones? O bien ¿es la membrecía fluida y depende de un tema de política específico bajo discusión?;
- 2) El aislamiento relativo de la red: ¿es un club que excluye externos? O bien ¿es altamente permeable a una variedad de actores con diferentes objetivos?;
- 3) La fuerza de la dependencia a los recursos: ¿los miembros de la red dependen fuertemente entre sí por recursos valiosos como dinero, pericia y legitimidad? O bien ¿son los actores autosuficientes y por esto relativamente independientes el uno del otro? (Peterson, 2012)

A partir de lo anterior, puede trazarse un *continuum* entre comunidades políticas (*policy communities*) fuertemente integradas y capaces de encaminar una acción colectiva, en uno de los extremos, y redes temáticas (*issue networks*) vagamente afiliadas y con poca capacidad de movilizarse de manera colectiva, en el otro extremo. Las comunidades políticas,

³⁰ *Unpack*, en el original en idioma inglés.

siguiendo al autor, cuentan con una capacidad mayor que las redes temáticas para dirigir o controlar la agenda de política (Peterson, 2012).

Vinculado a este marco analítico –en particular con el enfoque de la gobernanza– se encuentra el estudio de lo que Peter Haas (1992) denominó “comunidad epistémica” y la definió como:

“una red de profesionales con pericia y competencia reconocida en un ámbito particular y el reclamo de las autoridades por conocimiento relevante para la política al interior de ese ámbito o área-temática. Si bien una comunidad epistémica puede consistir en profesionales de una variedad de disciplinas y de antecedentes, éstos comparten: 1) un conjunto de normas, principios y creencias [que redundan en] una racionalidad basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad; 2) creencias causales, las que se derivan de su análisis de las prácticas que llevan o contribuyen a un conjunto central de problemas en su ámbito y que luego les sirven como las bases para elucidar los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados; 3) nociones de validez, [es decir] un criterio intersubjetivo definido internamente para validar el conocimiento en el ámbito de su pericia; y 4) una política de empresa, [es decir] un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente, bajo la convicción de que el bienestar humano será mejorado como consecuencia de ello” (Haas, P. M., 1992: 3).

La preocupación de este autor consistió en vislumbrar cómo hacen los tomadores de decisiones cuando la incertidumbre y la complejidad técnica de los problemas globales requieren de respuestas para alcanzar soluciones viables y que, de esta manera, la coordinación política internacional, lejos de dificultarse, se torne más fácil. Pues bien, las comunidades epistémicas, en tanto cuentan con pericia específica y reconocida en temas puntuales, permiten que los tomadores de decisiones dispongan de más herramientas para la toma de decisión.

Un enfoque adicional es el de Sabatier (1998) con su marco de coaliciones de apoyo (*advocacy coalitions framework*): los cambios políticos ocurren cuando la agenda sectorial es apoderada abiertamente por redes políticas conformadas, eminentemente, por activistas a favor de alguna política, (incluyendo funcionarios de gobierno de diferentes niveles de gestión) que comparten un sistema de creencias y han trabajado juntos por un período

considerable de tiempo (10 o más años) en vistas a forzar algún cambio político (Peterson, 2012).

A partir de lo anterior, y retomando lo dicho al inicio del acápite, si la UE se concibe como un complejo sistema de gobernanza multinivel en el cual las políticas se adoptan luego de una secuencia bastante estandarizada de diferentes tipos de decisión, es posible concebir la gobernanza en el nivel sub-sistémico (espacio) y en la fase de formulación de la política (tiempo) como una competencia entre comunidades epistémicas y/o coaliciones de *advocacy* para la dirección y el control de las redes de políticas (en las, inclusive, pueden solaparse las membrecías). De manera más general, los análisis basados en redes de políticas pueden contribuir a la explicación de por qué los resultados de las políticas europeas en un sector determinado reflejar tanto cierta racionalidad tecnocrática como la agenda política de actores clave (Peterson, 2012).

Para finalizar, los tres argumentos principales del estudio de las redes de política son: primero, la forma particular de estructuración de las redes políticas según sectores de política europea diferenciados tiene efectos tangibles y mensurables sobre resultados de políticas; segundo, las políticas cuasi-federales como las de la UE naturalmente permiten el surgimiento de un sistema de gobernanza por medio de las redes de políticas; tercero, la gobernanza por medio de redes de políticas habilita la aparición de preocupaciones por la administración y la legitimidad (Peterson, 2012).

Como afirmé en reiteradas oportunidades, el estudio de la integración regional en la UE reviste importancia para la elaboración de una estrategia teórica y metodológica de políticas regionales por tratarse del proceso de integración que ha contado con un desarrollo prolífico de políticas y de estudios de sus políticas. Asimismo, también alerté en variadas ocasiones que no es ni útil ni pertinente trasladar completamente el herramental elaborado a partir de la experiencia de esta región particular ya que las tentaciones a generar “modelos ideales de integración regional” a seguir se encuentra siempre patente –pese a la paradoja del problema N=1 que afecta a estos análisis–: tentación que genera visiones negativas sobre la

integración regional en otras latitudes (y el consecuente señalamiento de la fracasomanía de estos otros procesos de integración) y que resulta miope en tanto no incorpora las peculiaridades que son propias a esos otros procesos.

2.2. La complejidad del proceso político-decisional de la UE

En suma, los cinco modelos que explican el proceso de toma de decisiones de la UE dan cuenta de la multiplicidad de actores, intereses, valores, recursos y capacidades que intervienen en diferentes fases del mismo y cómo esto se plasma en los resultados de política. En efecto, William Wallace (2005) considera que no existe un único patrón de configuración de políticas en la UE sino que la diversidad está dada por las diferentes demandas de los actores y los variados actores e instituciones. Así, se trata de un proceso de mutuo entendimiento y acomodamiento que descansa en la confianza, bajo la cual las ideas y los intereses buscan permanentemente el consenso. A raíz de lo antes citado (y como conclusión del texto que coedita con Helen Wallace y Mark Pollack), se afirma que no es correcto pensar a la UE como un sistema político sino que, al contrario, lo concibe como un sistema post-soberano en el que la distinción tradicional entre lo nacional y lo internacional ha sido erosionada.

De la misma manera, el autor concibe a la UE como un sistema político parcial, con escasa popularidad y una frágil legitimidad. Así, el sistema de la UE representa:

“un sistema político estable en un ambiente inestable. Los intereses nacionales y sectoriales se han encerrado en políticas ya establecidas, resistiendo las reformas. Coexisten diversos modos de hechura de políticas en diferentes sectores, reflejando patrones distintivos de coordinación o delegación. [Al mismo tiempo, se lo debe situar] en el contexto de multilateralismo global, con gobiernos que negocian moderar las presiones de las transformaciones económicas, el cambio tecnológico y las cambiantes amenazas a la seguridad sobre sus sociedades y economías” (Wallace, W., 2005: 484).

A partir de lo anterior, se derivan los siguientes rasgos del proceso de elaboración de políticas regionales en la UE:

- Los modelos citados se solapan; sin embargo, el flujo de la política se encuentra moldeado por procedimientos establecidos y marcos institucionales específicos.
- Los resultados de la política no son siempre el producto de “regateos” y negociaciones deliberadas de manera estratégica por actores racionales. Suceden situaciones inesperadas y las ideas, concepciones e idiosincrasias variadas influyen en las decisiones: las políticas europeas se construyen y reconstruyen a partir de los consensos cambiantes.
- La UE conforma un sistema político colectivo (no un régimen intergubernamental). La confección de las políticas en el marco de un sistema estable de gobernanza transnacional fuera de la órbita del Estado desafía la dicotomía clásica entre la política doméstica de Estados soberanos y las relaciones internacionales entre Estados. La autoridad, la rendición de cuentas, la capacidad presupuestaria y la administración siguen siendo prioritarias en los Estados que la componen pero, al mismo tiempo, los Estados miembro comparten autoridad y capacidad administrativa con las instituciones regionales en un conjunto significativo de dominios de política. Es un sistema colectivo de gobernanza porque sirve a los intereses de todos los miembros, grandes y pequeños (no sólo los más poderosos, como afirma la teoría del liberal-intergubernamentalismo).
- Se puede describir el proceso político como uno “post-soberanía” ya que se extiende más allá de las fronteras del Estado y penetra en los aspectos que antes eran dominio exclusivo de la política doméstica. Los Estados, representados por sus gobiernos nacionales, siguen siendo centrales para el proceso político europeo pero ya no son los únicos actores significativos (ni los únicos predominantes). Sus acciones se encuentran constreñidas por marcos institucionales y moderadas por la intervención de actores autónomos.
- La parcialidad del sistema político refiere a que la configuración de la política sigue siendo un ámbito reservado para las elites.

- La configuración de las políticas europeas responde a demandas tanto internas como externas.
- La UE ha demostrado flexibilidad para adaptarse a las demandas de una agenda cambiante (Wallace, W., 2005: 486-502).

En síntesis, la UE es un “sistema político parcial con un proceso eminentemente político de hechura de las políticas: una estructura estable de gobernanza colectiva que continúa sirviendo a los propósitos de sus Estados miembro de manera relativamente satisfactoria” (Wallace, W., 2005: 503).

Reiterando que la postura que asumo es no utilizar al caso europeo como (única) experiencia exitosa de integración ni al pensamiento del campo de estudios de la integración europea como una herramienta totalmente comprensiva de la realidad de otras experiencias de integración, se reconocieron aquí elementos que deben tenerse en cuenta en el estudio de la configuración de políticas regionales y los estudios realizados al respecto.

3. Modelos de análisis de la Política Exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales

La política de la integración regional ha sido abordada a partir de considerarla como un tema de la agenda de política exterior de los Estados. Por este motivo, se realiza un recorrido sucinto por algunos de los principales marcos analíticos que, desde el estudio de la política exterior, han abordado al regionalismo. El proceso de toma de decisiones en materia de política exterior ha sido analizado, comúnmente, a partir de tres modelos analíticos: el modelo de Graham Allison, los niveles de análisis de Kenneth Waltz y la mejora realizada por Barry Buzan y el juego de doble nivel de Robert Putnam.

3.1. Los modelos de Allison

En primer lugar, Graham Allison (1988) en su libro *La esencia de la decisión*³¹, plantea que la política de exterior de un Estado puede explicarse a partir de tres modelos, a saber: el actor racional, el burocrático y el organizacional.

El modelo del actor racional considera como punto de partida que el Estado es racional y unitario en el manejo de sus Relaciones Internacionales; es decir, es racional porque el comportamiento de los países en el escenario internacional está determinado por los intereses y objetivos nacionales, mientras que es unitario porque este Estado actúa como una entidad única, sin tomar en consideración los intereses y las preferencias de los actores subnacionales. Consecuentemente, la política exterior es una actividad racional de este tipo peculiar de Estado dirigida a alcanzar la mejor opción. Esta actividad se desarrolla por medio de cuatro etapas: primero, el Estado escoge los objetivos y los valores que va a alcanzar y/o maximizar por medio de la política o decisión. De acuerdo al modelo, el tomador de decisiones (o decisor) tiene un claro objetivo –interés nacional, seguridad nacional y supervivencia del Estado– por el cual encamina la decisión de política exterior. Segundo, el gobierno toma en consideración los diferentes mecanismos por los cuales alcanzará el objetivo establecido. Así, quien toma la decisión escoge las estrategias que le permitirán alcanzar su objetivo e incluye una valoración del contexto internacional. En tercer lugar, se evalúan y ponderan las diversas iniciativas alternativas para alcanzar los objetivos planteados. El decisor realiza un análisis de costo y beneficio y calcula el impacto de cada opción. Cuarto, los tomadores de decisiones escogen la mejor alternativa para poder alcanzar sus objetivos.

El segundo modelo se denomina burocrático porque explica las decisiones de política exterior a partir de las preferencias de los diversos actores subnacionales. A diferencia del modelo anterior, el Estado ya no se considera como un actor unitario sino como un conjunto de actores que

³¹ La primera versión de este texto es del año 1971. El autor elabora esta conceptualización para explicar la crisis de los misiles de 1962.

porta diferentes preferencias. En el modelo, cada uno de estos variados actores trata de imponer su preferencia mientras se desarrolla el proceso de toma de decisiones bajo la premisa de que una vez alcanzada la decisión (por consenso), ésta será respetada por todos los actores. En este modelo los actores se organizan de manera jerárquica y esto se observa en los cuatro círculos del poder que propone: primero, el círculo central está integrado por el Presidente y los asesores de mayor relevancia –son los actores con mayor poder en el proceso decisorio–; luego, el segundo círculo se conforma por las agencias burocráticas de menor grado (diversos Ministerios) y las fuerzas armadas; a continuación, el tercer círculo está integrado por variados grupos de interés, partidos políticos y el Congreso; finalmente, el círculo más distante incorpora a los medios de comunicación y a la opinión pública en general –son los que menos poder tienen de acuerdo al modelo–.

Finalmente, el modelo organizacional supone que hay un procedimiento estándar operativo que se pone en marcha ante cualquier contingencia o crisis internacional. Consecuentemente, en este modelo, cada actor tiene una función determinada que cumplir y el decisor descansa en el hecho de que cada organización llevará a cabo la tarea asignada. Esta situación implica que se sigan respuestas “de manual” frente a determinadas situaciones y, por este motivo, no se avance en el cálculo de las posibles estrategias ni en las consecuencias de las acciones.

3.2. Niveles de análisis y fuentes explicativas de la política exterior

Por su parte, Kenneth Waltz (1979) propuso tres niveles de análisis para explicar el comportamiento de los Estados en la arena política internacional: el internacional o sistémico (estructura), el nacional o estatal (unidad) y el individual. El primero lo explica a partir de las constricciones del contexto internacional; el segundo, a partir de la estructura doméstica y del juego entre los diversos actores subnacionales y el tercero a partir de características personales y/o psicológicas de los individuos que encaminan la política exterior de un Estado.

En primer lugar, el nivel sistémico refiere a la consideración de los Estados como actores unitarios que responden a estímulos externos: cada nación puede establecer sus preferencias y/o intereses así como sus estrategias. Cada Estado tiene una posición relativa dentro de la estructura del sistema internacional (entendido como el ambiente social, económico, político y geográfico global en el cual interactúan los actores). Las variables a considerar en este nivel son: la naturaleza de los actores (Estado, organizaciones internacionales, empresas transnacionales, opinión pública internacional, el crimen organizado, etc.); los objetivos y los medios de los actores; el grado de dependencia y de polarización en el sistema en un momento determinado; la distribución del poder y la riqueza; la presencia y el alcance de los regímenes internacionales y el desarrollo de las normas del derecho internacional (Flores, 2004).

En segundo lugar, el nivel estatal coloca a los determinantes de la política exterior dentro del propio Estado –la conducta estatal está determinada por los intereses y las necesidades domésticas–. Andrew Moravcsik (1993a) agrega que las teorías que utilizan un enfoque estatal para entender la política exterior pueden subdividirse en: aquellas que hacen hincapié en la presión de los grupos sociales nacionales por medio de diferentes canales institucionalizados (socio-céntricas), las que enfatizan la toma de decisión en las burocracias y administraciones nacionales –principalmente las ejecutivas– (Estado-céntricas) y las que se focalizan en las instituciones de representación, educación y administración que enlazan al Estado con la sociedad (relaciones Estado-sociedad). Es menester recordar aquí que Hurrell, primero, y Gómez Mera, luego, se valen de esta clasificación para ordenar las diferentes explicaciones sobre la integración regional (véase capítulo II). Siguiendo a Flores (2004), los elementos que deben considerarse en este nivel de análisis son: factores políticos, ideológicos, económicos, tecnológicos, militares, sociales y culturales del Estado; actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales; el interés, los objetivos, el proyecto, la identidad y las capacidades de negociación nacionales.

Finalmente, en el nivel individual, hay tres maneras de aprehender el papel de las personas en la formulación y toma de decisión de la política exterior: la naturaleza humana (factores cognoscitivos, psicológicos y biológicos), el comportamiento organizacional (cómo los individuos actúan dentro de las instituciones) y las características personales (personalidad, valores, salud). Vale destacar con Flores (2004) que “una decisión de política exterior tomada en el nivel individual es muy riesgosa porque 1) está basada en elementos subjetivos que pueden provocar consecuencias indeseables; 2) no conlleva el consenso que le pudiera dar solidez; y 3) está definida por intereses personales o de grupo y, en muchos casos, por ambiciones soterradas” (Flores, 2004: 70).

Tras este racconto de los niveles de análisis, vale destacar que el autor está intentando generar una teoría de la política internacional y considera que “las [...] que se concentran [en] las causas a nivel individual o nacional son reduccionistas; [mientras que] las teorías que conciben las causas a nivel internacional son sistémicas” (Waltz, 1979: 33). Por lo tanto, propone una teoría sistémica de la política internacional.

Barry Buzan (1995) realiza una mejora a la distinción de niveles de análisis de Waltz. En efecto, afirma que el concepto de los niveles de análisis ha sido importante para el desarrollo del pensamiento teórico de las Relaciones Internacionales pero que, a menudo, se ha tendido a confundir a los niveles con las fuentes y los objetos de análisis de la disciplina. Por esto, él propone otro tipo de diferenciación basada en niveles de abstracción vis-a-vis unidades de análisis. En consecuencia, las tres ideas principales del debate sobre cómo clasificar el nivel de análisis de la Teoría de las Relaciones Internacionales son:

- 1) *Capacidad de interacción*: definida como el nivel de la capacidad de transporte, comunicación y organización. La capacidad de interacción se enfoca en los tipos y las intensidades de interacción que pueden encontrarse en una unidad/subsistema/sistema dado;
- 2) *Estructura*: definida como el principio por el cual las unidades al interior de un sistema son organizadas. La estructura enfatiza en cómo las unidades se

diferencian entre sí, cómo se organizan en un sistema y cómo se relacionan entre sí a partir de sus capacidades relativas;

- 3) *Proceso*: definido generalmente como las interacciones entre las unidades, particularmente en patrones durables o recurrentes. Los procesos se enfocan en cómo las unidades interactúan entre sí en el marco de los constreñimientos de la capacidad de interacción y de la estructura y, en especial, en los patrones recurrentes y durables de las dinámicas de la interacción (Buzan, 1995: 203-205).

Cada una de éstas son fuentes de explicación y, a su vez, pueden subdividirse en clasificaciones más específicas a partir de las líneas que planteo Waltz. Los niveles, en este sentido, no son en sí mismos unidades de análisis. Los dos esquemas pueden, por lo tanto, integrarse en una matriz en la cual cada unidad de nivel de análisis contiene, en principio, todas las fuentes o tipos de explicación:

“Por lo tanto, estructuras, procesos y capacidad de interacción se pueden encontrar como fuentes de explicación en individuos, Estados y en el sistema internacional. El diferenciar las unidades de análisis de las fuentes de explicación resuelve mucho de la incoherencia sobre cuántos y qué niveles” (Buzan, 1995: 205).

El siguiente cuadro resume la posición de Buzan:

Cuadro 3

Niveles de análisis en la Teoría de las Relaciones Internacionales

Unidad de análisis	Fuentes de explicación		
	Capacidad de interacción	Estructura	Proceso
Sistema			
Subsistema			
Unidad			
Burocracia			
Individuos			

Fuente: Buzan (1995: 212) – Figura 9.1 en el original

3.3. El juego de doble nivel

Robert Putnam, por su parte, considera que la política nacional y las relaciones internacionales se encuentran interrelacionadas pero que

“nuestras teorías [...] no han aclarado aún el fundamento de este entrecruzamiento” (Putnam, 1996: 69). En efecto, no se trata de una situación maniquea donde es una u otra la explicación determinante, sino que ambas, a menudo, se influyen. Por lo tanto, el interrogante que se debe plantear es cómo y cuándo se genera esta influencia entre ambas políticas³². En efecto, para el autor:

“La política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse provechosamente como un juego de doble nivel. En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables y los políticos buscan poder construyendo coaliciones con estos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos mientras sus países, aun siendo soberanos, sean interdependientes” (Putnam, 1996: 79).

Es decir, en el nivel doméstico, grupos de interés presionan a los gobiernos para que éstos adopten políticas que los beneficien y los gobiernos procuran la construcción de coaliciones con los grupos de presión para aumentar su poder; mientras que, en el nivel internacional, los gobiernos nacionales pretenden maximizar sus capacidades para dar respuesta (satisfacer) las demandas internas a la par que minimizar las consecuencias adversas de los hechos externos siendo cuidadosos de no estorbar a sus contrapartes.

A partir de esto, el proceso de negociación en política exterior consta de dos niveles centrales: el primer nivel refiere a la negociación entre los actores implicados para alcanzar un acuerdo provisional (fase de negociación) y el segundo nivel alude a las discusiones separadas dentro de cada grupo de representados respecto de si ratificar o no el acuerdo (fase de ratificación). Para el autor, los beneficios del enfoque son los siguientes: i) se distingue el abandono voluntario del involuntario de los acuerdos internacionales; ii) se diferencia asuntos en los que los intereses domésticos pueden ser

³² Tiene especial relevancia para esta investigación destacar que Putnam considera que los trabajos de Haas sobre la incidencia de los partidos políticos y de los grupos de presión en el proceso de integración europea, así como la noción de derrame, son un punto de partida para el reconocimiento de la vinculación entre ambos niveles

homogéneos de aquellos temas con posiciones más heterogéneas, lo que lleva a afirmar que una división interna puede favorecer de manera efectiva a la cooperación internacional; iii) se detecta que pueden vincularse temas de manera sinérgica así como sucederse coaliciones inesperadas en la segunda ronda de negociación; iv) se observa, paradójicamente, que las regulaciones institucionales que pueden favorecer a los decisores de un país pueden debilitar su capacidad de negociación internacional y viceversa; v) se divisa que reviste importancia para una negociación el hecho de hacer amenazas, ofertas, pagos laterales; etc. (Putnam, 1996).

Los estudios de Putnam han sido ampliamente aplicados a casos de estudio sobre política comercial y existe una vasta literatura al respecto. También, ha derivado en reformulaciones a partir del interrogante de si los niveles de análisis son dos o más: por ejemplo ¿debemos considerar como un tercer nivel a la actuación de los gobiernos locales en materia de política exterior?

3.4. La falencia de equiparar política regional con política exterior

En esta investigación se considera erróneo el abordaje de la política regional como un tema exclusivo de la política exterior de los Estados sino que, como se demuestra en esta tesis, la política regional y la integración regional competen a las variadas agendas de política de un Estado, tanto en lo que refiere a la política exterior como a lo que sería el dominio de la “política interior” –desde la diplomacia hasta las provisiones en materia de desarrollo social–. Por lo tanto, la política regional, como una política pública más de la agenda política de un Estado, atraviesa transversalmente todas las carteras políticas.

4. Los abordajes desde el nuevo regionalismo

A partir de lo expuesto en el capítulo anterior y sin adentrarme en los aportes de la reflexión sudamericana, destaco aquí la contribución del estudio del nuevo regionalismo en lo referido a los diversos incentivos para

el establecimiento de acuerdos de integración regional (AIR), tal como se destacan en la literatura específica, y que permiten responder a la pregunta ¿por qué se crean y se mantienen los AIR? Partiendo del supuesto de que la estrategia de integración regional del nuevo regionalismo se relaciona de manera estrecha con la ideología Neoliberal y que ésta realizó una operación de distanciamiento entre el ámbito de lo político y el ámbito reservado a lo técnico, se puede afirmar que la celebración de AIR en el marco de los procesos de reforma neoliberal en un nuevo orden económico mundial, constituyeron una “respuesta técnica” de los Estados para encarar de mejor manera el proceso de globalización imperante. Esta idea de “respuesta técnica” está presente en las explicaciones sobre el nuevo regionalismo que devinieron hegemónicas.

Por lo tanto, resulta útil presentar los diversos incentivos para el establecimiento de AIR. A partir del ordenamiento que Andrew Hurrell (1995a, 1995b) y Mark Pollack (2000) realizan de las teorías para la integración regional, Laura Gómez Mera (2005) sistematiza la información para dar cuenta de las motivaciones de los Estados que cada teoría propone:

- Se firman AIR a causa de los efectos económicos deseables que se esperan en el nivel doméstico: ganancias por el aumento del flujo comercial, producción regionalizada y economías de escala, atracción de capitales externos (inversión extranjera directa, IED);
- Se celebran AIR porque se espera consolidar y sellar el proceso de reformas políticas y económicas neoliberales: así, los AIR generan un “efecto candado” (*lock in effect*) ya que permiten anclar los procesos nacionales de reforma en un acuerdo internacional (cuya disolución es dificultosa);
- Se establecen AIR a causa de las presiones del sector privado: aumento de las ganancias de los sectores exportadores que logran acceso al mercado regional y los sectores que compiten con los importadores obtienen protección (respecto de las producciones de terceros países);

- Se considera que los AIR son una estrategia para aumentar el poder de los miembros (los Estados Nación) en las negociaciones multilaterales y entre otros bloques y/o Estados hegemónicos extra regionales;
- Se indica que los AIR constituyen una estrategia para afectar el equilibrio de poder político al interior de la región: para los Estados más fuertes, representa una forma de consolidar su liderazgo mientras que para los más débiles implica un intento de contener el ejercicio de poder hegemónico de un miembro más poderoso;
- Se celebran AIR en tanto respuesta conjunta a los problemas generados por el aumento de la interdependencia y se los mantiene a causa de las funciones valorables que éstos encaminan;
- El surgimiento y el mantenimiento de los AIR reflejan valores regionales comunes y un sentimiento de conciencia y cohesión que es reforzado con el tiempo por medio de la formación de redes y de interacción institucionalizada.

Los citados incentivos fueron tomados de las diversas teorías / enfoques para asir la integración regional. El siguiente cuadro indica a qué conceptualización corresponde cada argumento.

Cuadro 4.

Incentivos e hipótesis para la conformación de AIR según diferentes tipos de explicaciones

Explicación	Tipo de incentivo	Hipótesis que explica la creación y el mantenimiento de los AIR
ECONOMÍA POLÍTICA DOMÉSTICA		
1- Estado-céntricas	<i>Económicos</i>	Efectos económicos esperados a nivel doméstico: aumento del comercio, producción regionalizada y economías de escala, atracción de capitales externos.
	<i>Políticos</i>	Consolidar y sellar las reformas políticas y económicas neoliberales (“efecto candado”).
2- Sociedad-céntricas	<i>Sociales</i>	Presiones del sector privado: ganancias esperadas de los sectores exportadores que logran el acceso al mercado regional; protección respecto de los productores de otros países para los sectores que compiten con importadores más competitivos.
SISTÉMICAS		
1- Neorrealismo	<i>Estratégico Defensivos</i>	Estrategia para aumentar el poder de los miembros (Estados Nación) en las negociaciones multilaterales y entre otros bloques y/o Estados hegemónicos extra regionales.
	<i>Estratégico Ofensivos</i>	Estrategia para afectar el equilibrio de poder político al interior de la región: consolidar los liderazgos de los Estados más fuertes; contener el ejercicio de poder hegemónico de un miembro más poderoso para los Estados más débiles.
2- Institucionalismo neoliberal	<i>Institucionales</i>	Respuesta conjunta a los problemas generados por el aumento de la interdependencia.
3- Constructivismo	<i>Estratégico Positivos</i>	Refleja valores regionales comunes y un sentimiento de conciencia y cohesión.

Cuadro: elaborado a partir de Gómez Mera (2005).

Como se desprende del cuadro –en línea con el capítulo anterior y el que sigue a continuación– el estudio de las políticas de los AIR del tipo de

nuevo regionalismo requiere tomar en consideración diferentes actores estatales y no estatales, con variados grados de organización y movilización y que portan intereses, preferencias, ideas y valores diferenciados sobre los propósitos de su accionar regional.

5. Balance de las tres perspectivas relevadas

Primero, los procesos de integración regional y, en especial, el andamiaje jurídico-político-institucional creado para su regulación y funcionamiento, no pueden ser abordados desde la clásica distinción de poderes con las cuales se analiza un Estado Nación. Por lo tanto, es más preciso indicar la existencia de una distribución de diversas funciones de gobierno (ejecutivas, legislativas y de control) entre las instituciones regionales.

Segundo, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisorial y los actores e instituciones involucrados varían considerablemente en lo que refiere a su composición, capacidades y recursos según el tema en cuestión y, a raíz de ello, no existe un modelo único para aprehenderlas (Wallace, H., et al., 2005)

Tercero, a partir de la noción de que las regiones son construcciones se desprende que los resultados de la política no son siempre el producto de regateos y negociaciones deliberadas de manera estratégica por actores racionales: pueden darse situaciones insospechadas. Al contrario, las ideas también importan: las políticas regionales se construyen y reconstruyen a partir de los consensos cambiantes (Wallace, H., et al., 2005)

Cuarto, la hechura de las políticas regionales desafía la distinción clásica entre la política doméstica de Estados soberanos y las relaciones internacionales entre Estados: el caso europeo da cuenta de que la autoridad, la rendición de cuentas, la capacidad presupuestaria y la administración siguen siendo prioritarias en los Estados que la componen pero, al mismo tiempo, los Estados miembro comparten autoridad y capacidad administrativa con las instituciones regionales en un conjunto significativo de dominios de política (Wallace, H., et al., 2005).

Quinto, el proceso de negociación en el seno de un acuerdo de integración regional consta de, por lo menos, dos niveles centrales: el primero es el de la negociación entre los actores implicados para alcanzar un acuerdo provisional (fase de negociación) y el segundo refiere a las discusiones separadas dentro de cada grupo de representados respecto de si ratificar o no el acuerdo (fase de ratificación) (Putnam, 1996).

Sexto, existen variados incentivos a la política regional en función de los anteojos teóricos que se utilicen para asir ese proceso de integración regional (Gómez Mera, 2005). Ergo, la comprensión que se realice del proceso de integración incide sobre la elaboración de un diseño para asir políticas regionales –que es el propósito teórico de esta tesis–.

6. El abordaje de las políticas regionales de esta investigación

En esta investigación partimos de la premisa de que la integración regional, en tanto política pública, atraviesa variados temas de la agenda de política nacional y tiene como objetivo en el caso Sudamericano, como se analiza en el capítulo que sigue, fomentar la autonomía política y el desarrollo integral. En consecuencia, se desprenden dos cuestiones: la primera, ya mencionada, es que la integración regional no es un tema exclusivo de la agenda de política exterior de un Estado y, por el otro, en tanto política pública que atraviesa a todos los temas de agenda de un gobierno, es menester contar con una definición de qué se considera en esta investigación como política pública.

6.1. Definición de políticas públicas

Retomo aquí la conceptualización de Carlos María Vilas (2011) quien define a las políticas públicas como “el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011: 111-112). Un aspecto relevante de esta

definición refiere a la distinción entre la primacía del poder político *vis-a-vis* la reificación del aspecto técnico³³.

La oposición política *versus* técnica fue una operación realizada con la intencionalidad de colocar la consigna sobre el retroceso de las capacidades decisorias y regulatorias del Estado –a causa de su enorme burocracia, su lentitud, su poca eficacia y efectividad, su anacronismo, etc.– frente a los embates de la globalización y la consecuente necesidad de contar con políticas de “mejor calidad”³⁴. Sin embargo, la diferenciación entre lo político y lo técnico no es objetiva sino que es “el producto de una decisión política, o de circunstancias derivadas de la política” (Vilas, 2011: 117). En efecto, toda política tiene un contenido técnico pero considerar que sólo lo técnico es garantía de eficacia, efectividad y calidad de una política no es correcto y, como se expuso, enmascara una ideología que necesitó de este argumento para poder implementar sin tapujos las “reformas de Estado” más regresivas de la historia reciente. Lo que está en juego es, en realidad, quién decide los criterios de excelencia de una política: las decisiones de política remiten, en última y primera instancia, “a los acuerdos de poder entre actores sociales sobre los que se asienta una dinámica institucional” (Vilas, 2011: 120).

En este sentido la eficiencia tiene una dimensión política que le es inherente: si se entiende a la eficiencia como el análisis costo/beneficio, en esa operación se tiene en cuenta tanto la naturaleza de los costos a pagar

³³ Es menester señalar que el concepto de *política pública* surge en el marco del enfoque de la opción racional (la mirada microeconómica sobre los procesos de toma de decisiones) aplicados al estudio de los asuntos públicos –enfoque de la elección pública–. El nombre, por lo tanto, se vincula con la idea de estudiar elecciones económicas colectivas o públicas. Tal como señala Vilas: “de acuerdo a esto lo público de las políticas públicas [señalaría] la apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción a una variedad de actores sociales con intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de determinadas acciones públicas [...] diferenciando así] las políticas públicas [de las] políticas gubernamentales. Lo público es [...] una esfera compartida por el Estado y la sociedad [...] mientras [que] las políticas gubernamentales serían [...] producto de decisiones “desde arriba”. [...] La oposición o diferenciación entre políticas “desde arriba” y “desde abajo” obedece más a una lógica de manual más que a un análisis plausible de las cosas” (Vilas, 2011: 112-113).

³⁴ En efecto, en el marco del discurso de la “falta de alternativas”, el hecho de encarar a los procesos de reforma del Estado en América Latina como una cuestión que requería una solución o respuesta técnica conllevó a la reconfiguración del poder político tras la crisis del año 1982 (Vilas, 2011).

(económicos, políticos, de prestigio, etc.) y quién se hará cargo de los mismos; consecuentemente, esa decisión es producto de cómo están dadas las relaciones de poder entre ciertos actores y el Estado (Vilas, 2011). Esto es, por tanto, una decisión política.

6.2. Definición de política regional

Tras lo expuesto, en esta investigación se define como **política (pública) regional** a aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (el peculiar sistema de gobernanza) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados que componen ese proceso de integración regional como de las instituciones de gobierno que tienen capacidad decisoria. Esta definición incorpora, por lo tanto, las relaciones de poder que se establecen entre el Estado, el mercado y la sociedad en los múltiples niveles: regional, nacional y local y la consecuente distinción de que incluso las decisiones en apariencia técnicas, cuentan con un componente político que le es inherente.

Esta definición de política regional es la que resume aspectos antes desarrollados y, aunque escueta, es directriz de los considerandos a los que me referiré luego en relación con la política regional del MERCOSUR y la referente a un aspecto de ella, ligado a las políticas regionales para la educación superior.

6.3. Los problemas y los temas públicos

Para enriquecer el estudio de las políticas regionales, se propone aquí abordar algunos elementos de la Sociología Política en lo que refiere al abordaje de los problemas públicos y de los temas públicos, ya que permiten entender cómo se idea la política en cuestión³⁵. Para comenzar, el enfoque de los problemas públicos estudia los:

³⁵ Ambos enfoques constituyen el marco teórico utilizado por Minteguiaga (2009) para su estudio de los sentidos asignados a “lo público” en la educación pública en Argentina.

“procesos de movilización colectiva mediante los cuales ciertas situaciones problemáticas se vuelven problemas de orden público. Un problema público es una forma compartida, más o menos estable, de *tematizar* una situación percibida como problemática. Se trata en definitiva de una situación que reclama un tratamiento específico para ser subsanada [...] un problema que requiere una solución. (Zimmermann y Trom, 2001; Hilgartner y Bosk, 1988)” (Mintegiuga, 2009: 34).

Siguiendo a Mintegiuga, los elementos centrales de este enfoque son: primero, un contexto de *denuncia* genera el punto de partida de un problema público. Esta denuncia opera en la imputación de una situación identificada como injusta o anormal. Segundo, la construcción de un problema público alude a una *historia*, es decir, a las formas de denominar y comprender el problema a lo largo del tiempo. Así, la manera en que se construyó el problema en el pasado influye en el proceso de construcción de sentidos que se anidan al problema en el momento en el que se lo invoca. Tercero, una situación problemática no se convierte en un problema público *per se*, sino que es menester que sea *tematizada*: “requiere organizar las enunciaciones diversas (opiniones sustantivas) en esquemas (tematizaciones) que le otorguen cierto sentido a su formulación” (Mintegiuga, 2009: 34).

La queja, crítica y/o reivindicación de una cierta situación remiten a una plétora de problemas públicos previos y, al mismo tiempo, condicionan las acciones de los actores involucrados: esto implica que, por un lado, la denuncia de una carencia no sea definida de manera necesaria en términos negativos sino que en una relación de determinación mutua con los elementos que expresan una falta. Por el otro lado, la denuncia no se formula en el vacío ni en abstracto sino que la definición de la queja, crítica y/o reivindicación se da a partir de la identificación de un campo de soluciones pensables en un cuadro de acción dado y en el marco de una red de problemas (Trom y Zimmerman, 2001; Hilgartner y Bosk, 1988; citados en Mintegiuga, 2009).

Consideramos que la propuesta es productiva para comprender los términos del debate en torno a la necesidad de generar políticas para la educación superior en el MERCOSUR, así como las formas que han ido desarrollando estas políticas a lo largo del tiempo.

En el mismo sentido, la identificación de una situación como crítica ha sido definida como una forma de preanunciar un cambio pretendido, lo que explica que no todo problema ni circunstancia o institución está en crisis, salvo sobre las que se pretenden implementar acciones de reforma (al respecto, véase: Blancovsky, 2007; Martinetto, 2008; Naidorf, 2011).

En otras palabras, en la enunciación del problema se encuentran pistas para su resolución así como su nominación remite a una historia o tradición pasada en relación a dicho problema público –las cuales son redefinidas, actualizadas o completamente modificadas–. Asimismo, esto permite comprender también cómo las diferentes posiciones de los actores (que responden a intereses diversos) pueden converger en torno a algunos núcleos generales de la resolución del problema público (es decir, en una misma posición, los intereses, motivaciones y valores de los actores o grupos de actores, generalmente, son disímiles).

En este sentido, la tematización particular que se genere en torno del problema en cuestión, permite agrupar en diversas categorías las personas y/o las clases, las cuales serán sometidas a críticas y a desplazamientos de sentidos. El debate público permite organizar las múltiples opiniones y puntos de vista sobre el problema en cuestión: esto nos remite a identificar que la construcción del problema público no siempre es un trabajo deliberado y coherente y que la cartografía de actores movilizados pueden tener razones divergentes para la adopción de una u otra postura –como nos aclara la autora, “la sobreestimación de la racionalidad de los planteos lleva a postular precauciones ante una homogenización a priori de las posiciones [... donde] la simple convergencia de opiniones no debe llevarnos a suponer anticipadamente una comunión de intereses” (Minteguiaga, 2009: 38). En esta línea, es importante reconocer también que los problemas públicos no se estabilizan totalmente ni se clausuran sus sentidos de manera definitiva: al contrario, consisten en procesos flexibles y de continua negociación donde se van trastocando sus sentidos. Finalmente, el componente público del problema alude a tres cuestiones: primero, remite a un público; segundo, se define con pretensiones generalizadoras; tercero, reclama la acción estatal. En la medida en que el problema se institucionaliza se produce su

reconfiguración en tanto problema público –ya que es reconocible e identificable por cualquiera y es dable de ser tratado por el Estado– (Mintegiaga, 2009: 35).

Este enfoque permite identificar los elementos que dan cuenta de la construcción de la política regional en cuestión, a modo de respuesta contingente al problema público de la integración regional de la educación superior en el siglo XXI. Desde la perspectiva de la construcción de los problemas públicos resulta importante desentrañar las críticas y/o los señalamientos realizados a la educación superior (pública) en el marco de un profundo cuestionamiento al Estado a inicios de la década de los años noventa en el Cono Sur latinoamericano. La relevancia de esta operación reside en que las críticas y los cuestionamientos abonaron a la forma particular que asumió la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR particularmente centradas en las tendencias hacia procesos de evaluación de las instituciones y de sus actores así como a la acreditación de sus acciones.

Capítulo IV

El aporte de la reflexión sudamericana sobre la integración regional y el MERCOSUR en foco

Los invito, entonces, a construir una academia comprometida con las necesidades de América Latina, y atenta a los procesos de cambio que hoy por hoy estamos experimentando. Y esto no es menor, quizás ahora no lo percibimos con claridad, no vemos materializada una revolución, pero eso no significa que no la estemos transitando. Ya hay señales de que estamos viviendo no sólo una época de cambios, sino un cambio de época. Ayudémosla a nacer desde el lugar que nos toca ocupar en este tiempo histórico (Rafael Correa, 2007).

1. Introducción

En nuestra región estamos experimentando un cambio de época: las anteriores “certezas” impuestas se han derrumbado, las “verdades” del pensamiento único demostraron su fragilidad y todo ello ha dado lugar a la construcción de nuevos movimientos políticos y sociales sobre ideas-fuerza tan queridas para la región: autonomía, desarrollo, emancipación, soberanía, plurinacionalidad, etc. En el mapa político, social, cultural y económico de América del Sur se delinean los nuevos contornos de este cambio de época a partir de la llegada al poder de nuevos gobiernos de corte redistribucionista con el apoyo de amplias mayorías de actores y grupos socioculturales. En este marco de cambio político, los procesos de integración regional no han quedado al margen de las redefiniciones. Puntualmente, la cartografía de la integración sudamericana da cuenta de novedosos y renovados acuerdos de integración regional, cuyas características más salientes es su contraposición al modelo de integración regional que había sido imperante en la década anterior. La recuperación de la política es un común denominador de estos acuerdos, lo que implica, a su vez, la revitalización de los ideales de autonomía y desarrollo. Situación que, con todo, aviva la noción de “agitación conceptual”: aún la academia latinoamericana y/o sudamericana

no ha podido ensayar un esquema de pensamiento que acompañe estos cambios desde una posición de autonomía académica³⁶. Igualmente, esto no significa que todos los acuerdos de integración regional de América del Sur presenten estas peculiaridades. Al contrario, el escenario es más complejo y presenta modelos de integración regional contradictorios y en pugna: la persistencia, en un extremo, de esquemas alineados al dogma neoliberal y de, en otro extremo, del modelo antes citado, en franca contraposición, con toda una línea de matices entre ambos que conllevan a la interrogante sobre la complementariedad, convergencia y/o contraposición entre éstos.

En este apartado se presentan los aportes de la reflexión sudamericana que considero relevantes para el estudio de los procesos de integración regional en América Latina/América del Sur, en general, y de las políticas regionales, en particular. Su relevancia radica en que, como se afirmó, la integración regional, en tanto construcción, se encuentra histórica y geográficamente situada. Consecuentemente, para aprehender cabalmente la integración regional sudamericana es menester incorporar en el análisis los elementos distintivos de la región, los que hacen que la integración sea tan peculiar en esta región del mundo. La primera parte del capítulo analiza el mapa actual de la integración regional en América del Sur para luego profundizar en las conceptualizaciones sobre la misma desde el pensamiento sudamericano.

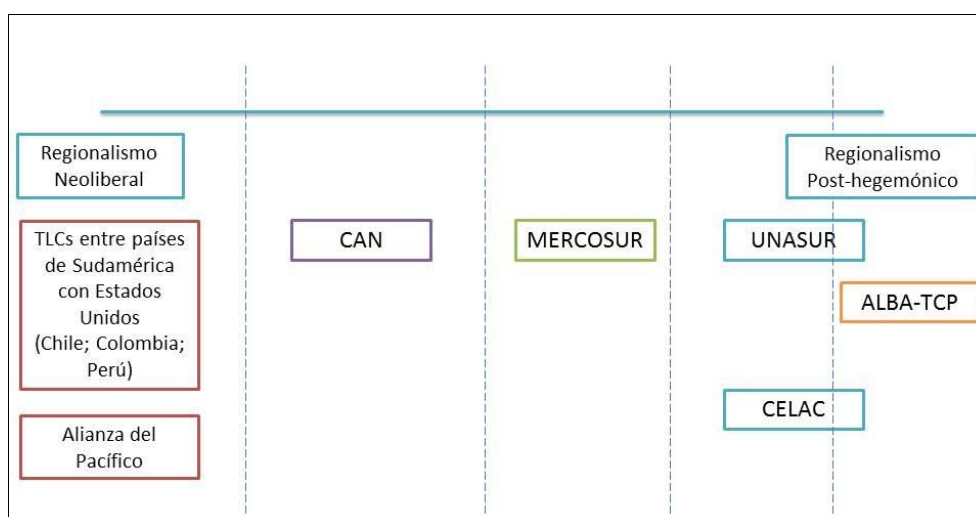
³⁶ El concepto de autonomía académica se toma de los aportes realizados por Fernanda Beigel (2010) al estudio de las Ciencias Sociales en América Latina. La autora distingue tres usos del constructo autonomía académica: 1) “la efectiva especialización que tiene lugar en la construcción de ‘lo académico’ como espacio social, materializado principalmente en la institucionalización del sistema universitario y la creación de agencias públicas de investigación científica” (Beigel, 2012: 14); es decir, lo que se conoce como “autonomía universitaria”; 2) la existencia de una libido específica que comparten los agentes que participan de un campo y que se constituye en la búsqueda del reconocimiento de los pares corporizada en prestigio y materializada en fuentes de consagración que son objeto de disputa –en AL el prestigio institucionalmente reconocido fue un capital simbólico de gran relevancia–; 3) “la ‘internacionalización’ del campo científico y las distintas fuerzas que operan en la circulación internacional de las ideas” (Beigel, 2012: 17). Sobre la internacionalización considero que es menester incorporar los aportes de Sousa Santos (2005), Vessuri (2010) y García Guadilla (2010) sobre la posibilidad de referir tanto a la reproducción estereotipada de concepciones científicas como a formas alternativas de cooperación orientadas a contrarrestar la hegemonía científica de grandes potencias. Por su parte, el concepto de “dependencia académica” refiere a “situaciones de dominación que devienen en la posición de un campo académica en el sistema académico mundial” (Beigel, 2010: 17) (también, Borón, 2008 y Follari, 2009).

2. La cartografía de la integración regional en América del Sur

El mapa regional sudamericano del siglo XXI presenta por lo menos dos paradigmas de integración regional: por un lado, el regionalismo neoliberal, que había sido el modelo hegemónico durante toda la década de los años noventa y, por el otro, el regionalismo post-hegemónico, en oposición al modelo anterior. Al analizar los diferentes esquemas de integración regional presentes en Sudamérica se observa la convivencia de ambos paradigmas de regionalismo, con matices entre ambos extremos (véase figura 2).

Figura 2

Los procesos de integración regional en América del Sur en el *continuum* Regionalismo Neoliberal – Regionalismo Post-hegemónico



Fuente: elaboración propia.

2.1. Regionalismo neoliberal (hegemónico)

Se entiende por regionalismo neoliberal a aquellos procesos de integración regional iniciados en la década de los años noventa y que se encuentran en estrecha vinculación con el proceso de reforma estructural del Estado, en línea con las prerrogativas del Consenso de Washington³⁷. En otras

³⁷El 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 las recetas neoliberales de ese momento, a saber: 1. Disciplina fiscal; 2.

palabras, se alude con este término a los procesos de nuevo regionalismo (también llamado regionalismo abierto) que caracterizamos en el capítulo II.

En Latinoamérica fue la propia CEPAL la promotora del concepto de regionalismo abierto, en franca oposición con las ideas esbozadas por esta misma institución con anterioridad³⁸. Lo definió en estos términos:

“[El regionalismo abierto es] 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 Pensamiento Único, 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 Organización Mundial de Comercio (OMC). Respecto de la composición interna, se destaca la participación de Estados con diferentes niveles de desarrollo relativo

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).

³⁸ 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).

(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”:

- 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 de Tratados de Libre Comercio (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 (Ibañez, 1999); 3) en relación con lo anterior, la contradicción aparente entre el ocultamiento de la dimensión política y el hecho de que son experiencias impulsadas por gobiernos (constituyen verdaderas políticas públicas) (Perrotta, 2010b); 4) la participación (directa o indirecta) de actores y sectores económicos

fuertemente concentrados 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 integración 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 (salvo aquellos grupos económicos más concentrados, que lograron ejercer influencia en las negociaciones). En este sentido, la conducción general de este tipo de proceso de integración estuvo colocada en el mercado.

Los ejemplos paradigmáticos de este tipo de regionalismo son los diversos Tratados de Libre Comercio (TLC) que firmaron países latinoamericanos y caribeños con los Estados Unidos (EEUU). En América del Sur, los países que firmaron TLC con los EEUU son: Chile, Colombia y Perú. Los TLC forman parte de la estrategia de los EEUU para lograr acceso a mercados en la región tras el fracaso de las negociaciones por un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Recientemente, estos mismos países que mantienen un estrecho vínculo con los EEUU han firmado un acuerdo denominado la Alianza del Pacífico, a tono con los ideales de un regionalismo entendido como liberalización comercial comprehensiva. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) se encuentra en una “zona gris” más vinculada al paradigma de regionalismo neoliberal por los siguientes motivos: 1) el pasaje del Pacto Andino a la CAN implica el viraje de un esquema de integración regional vinculado a la industrialización desde una posición de autonomía a un nuevo tipo de acuerdo, más flexible y orientado a los mercados; 2) los países que la componen han firmado TLCs con los EEUU; 3) Venezuela denuncia el acuerdo y se convierte, recientemente, en Estado Parte del MERCOSUR y otros dos países buscan seguir la misma política (Bolivia y Ecuador); 4) pérdida general de dinamismo del acuerdo.

A fines del siglo XX, el dogma 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 nuevas alternativas, las que recuperan el rol del Estado bajo la premisa de desarrollo integral. Surge así un nuevo tipo de integración regional, cuyas propuestas de caracterización no son conclusivas ya que aún se está transitando por el cambio de época.

2.2. El regionalismo post-hegemónico (¿post-neoliberal?)

Finalmente, como se expresó aquí y en capítulos anteriores, aún no se cuentan con conceptos conclusivos que puedan aprehender cabalmente la fase actual de la integración regional en Sudamérica ya que, eminentemente, los procesos políticos nacionales y regionales están transitando, como afirma Rafael Correa (2007) un “cambio de época” y no meramente una época de transformaciones.

En este sentido, variados autores han intentado nominar a la fase actual de la integración regional. En primer lugar, en el marco de procesos políticos de cambio en América del Sur, José Sanahuja (2008) ha conceptualizado a ciertos esquemas de integración regional en esta región 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).

La integración regional constituye una estrategia al servicio de un tipo de Estado particular: en este caso, el Estado neo-desarrollista –donde la recuperación del rol del Estado y la política, constituyen un mecanismo ofensivo y defensivo para hacer frente a las consecuencias negativas de la globalización– (Perrotta, 2011b). La caracterización de “post-liberal” está dada, entonces, por el interés de los gobiernos sudamericanos en trascender el modelo de nuevo regionalismo imperante en la década anterior (Sanahuja, 2008)³⁹.

Al respecto, es menester señalar que las aseveraciones realizadas por Sanahuja se basan en dos casos puntuales y novedosos del siglo XXI, a saber: la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (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 la presencia de modelos de integración contradictorios y en pugna. Es decir, la coexistencia de estos nuevos arreglos y compromisos regionales con los

³⁹ Sanahuja considera a esos gobiernos como parte de una nueva izquierda latinoamericana. Mi postura es concebirlas con una categoría diferente: se trata de gobiernos redistribucionistas y nacional-populares (para más información sobre mi caracterización de estos gobiernos, véase Perrotta, 2011).

acuerdos del tipo Norte-Sur y el desencantamiento de las estrategias de inserción internacional al estilo Tratado de Libre Comercio (TLC). Esta situación de coexistencia de modelos conlleva a que Antonio Sanahuja alerte respecto de la imposibilidad de nombrar aún esta nueva etapa de la integración regional de manera acabada, 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). Comparto la apreciación de Sanahuja respecto de la inconveniencia de desarrollar, aún, una nominación certera sobre estos procesos recientes y novedosos, rescatando su singularidad, la falta de cristalización de los cambios y la multiplicidad de elementos a ser considerados (los cuales, aún están siendo develados).

En segundo término, en tanto se concibe que la integración regional no sirve de manera única a propósitos de liberalización comercial y atracción de capitales, los propulsores del concepto de **regionalismo social** para caracterizar al momento actual afirman que la integración regional es un mecanismo para la puesta en marcha de políticas sociales regionales que permiten generar estándares sociales, impulsar políticas redistributivas y fomentar la perspectiva de derechos (Briceño Ruiz, 2011; Vazquez, 2011). Esta visión también supone la necesidad de reducir las asimetrías entre los socios regionales. Considero que esta categoría explica algunas agendas de integración regional que se han tornado preponderantes en el momento actual (como la agenda regional de desarrollo social o la de cooperativismo y de agricultura familiar) pero no explica la globalidad de los esquemas en curso.

Tercero, el **regionalismo productivo**, siguiendo a Briceño Ruiz (2011) se caracteriza por concebir a la integración como una medio para favorecer y promover “la transformación productiva de los países menos desarrollados, [...] un desarrollo industrial conjunto y la búsqueda de unificación de las economías en base al principio de solidaridad” (Briceño Ruiz, 2011: 138). Este modelo no se presenta como contradictorio a la apertura comercial y la atracción de capitales foráneos; al contrario, combina en un pretendido

equilibrio los rasgos propios del regionalismo estratégico con proyectos que fomentan la generación de cadenas productivas a nivel regional. A mi entender, esta categoría es productiva para entender la estrecha vinculación entre los procesos de integración regional y la idea-fuerza de desarrollo integral; sin embargo, considero que aún adolece de una generalidad mayor para comprender las tensiones contradictorias en lo que respecta al proyecto político por detrás de la integración regional en el momento actual.

Estas tres conceptualizaciones coinciden en señalar que han sido construidas a partir de analizar algunos procesos de integración regional, destacando, de esta manera, la parcialidad de las explicaciones, ya que se colocan etiquetas a los diferentes procesos. Por lo tanto, estos conceptos no son cabalmente aprehensivos para emitir algunas generalizaciones sobre los procesos de integración regional más dinámicos y en pugna en el escenario actual sudamericano. Consecuentemente, destaco el aporte de Diana Tussie y Pía Riggiozzi (2012b), quienes parten de una serie de interrogantes para clarificar su postura:

“¿Hasta qué punto podemos discernir de manera genuina esta nueva gobernanza regional en un momento en el que el comercio ha dejado de ser el mecanismo de transmisión de los principios neoliberales? ¿A qué se asemeja este régimen post-comercial? ¿Qué conocemos de estos nuevos procesos y términos de las políticas, las cuales se suceden simultáneamente en el nivel regional y el nacional? ¿De qué manera [estos procesos novedosos] afectan la causalidad dada entre la globalización y la regionalización? [...]” (Riggiozzi y Tussie, 2012a: 2)

Así, proponen la noción de regionalismo post-hegemónico para comprender los procesos actuales, los que no deben ser considerados simplemente como respuestas sub-regionales ad-hoc a las variadas crisis del neoliberalismo y el colapso del liderazgo hemisférico de los Estados Unidos sino que “como la manifestación visible de una repolitización en la región que está dando a luz a nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales en los que Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos sobre el espacio regional” (Riggiozzi y Tussie, 2012a: 3).

Esta definición de regionalismo permite, en primer lugar, aprehender estos procesos no sólo como la institucionalización de las prácticas

transfronterizas sino que también como el reflejo de las transformaciones del espacio regional, incluyendo lo que la región significa para los actores estatales y no estatales y cómo este significado puede cambiar y ser resignificado en la medida en que las motivaciones, las ideas, los intereses, los relatos y las políticas económicas experimentan modificaciones. En otras palabras, permite incorporar un acercamiento constructivista al estilo wendtiano: “la región es lo que los actores hacen de ella”. En segundo lugar, el concepto implica que el regionalismo de este tipo involucra a un proceso político intenso que ha derivado en una competencia por el liderazgo no sólo por las metas sino que por las políticas que incluye y el alcance regional de los acuerdos de integración regional. Tercero, la noción de post-hegemónico alude a:

“estructuras regionales caracterizadas como prácticas híbridas como el resultado de un desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por los Estados Unidos hacia el reconocimiento de otras formas políticas de organización y administración económica de los bienes (comunes) regionales” (Riggirozzi y Tussie, 2012a: 12).

El enfoque de regionalismo post-hegemónico es, por lo tanto, lo suficientemente comprehensivo de la variedad de situaciones que experimenta el mapa regional sur y latinoamericano, tanto en la variedad de acuerdos que se solapan y compiten (como afirman las autoras), como en la presencia de esa plétora de situaciones al interior de un mismo acuerdo de integración regional, en función de las agendas de políticas regionales que se analicen. En efecto, la noción de post-hegemónico no invalida concebir la existencia de tendencias del regionalismo de tinte más comercial, sino, al contrario, aceptar que éstas se mixturan con las tendencias más actuales de recuperación de la dimensión política a favor de la consecución de la autonomía y el desarrollo.

Retomando nuestro gráfico inicial, en esta línea se puede colocar al ALBA-TPC y a la UNASUR. Dada la precoz aparición de la CELAC, la misma es colocada provisoriamente bajo este paradigma. El MERCOSUR se encuentra en una “zona gris” volcado a este eje ya que conviven ambos modelos y, según la agenda de política regional que se trate, pivotea a uno y

otro lado del *continuum*. A continuación se realiza un análisis del devenir de la integración regional del MERCOSUR en vistas a comprender sus rasgos particulares y las propuestas analíticas que siguen a continuación.

2.3. El devenir de la integración regional del MERCOSUR (1991-2012)

En tanto la integración regional –particularmente uno de sus componentes: el regionalismo– refiere a un proyecto político particular en un momento histórico específico –por lo tanto, es una política pública que conforma una herramienta para alcanzar esas posibles metas políticas–, el devenir del MERCOSUR desde su creación en el año 1991 a la actualidad no ha sido ni lineal ni, mucho menos, homogéneo. Consecuentemente, para comprender las peculiaridades de cualquier política regional encarada por este proceso de integración, es menester reconocer etapas en su desarrollo, las que se vinculan con los proyectos políticos que se tornaron preponderantes y/o hegemónicos. Por lo tanto, en este apartado se presenta el análisis de las etapas o fases de la integración regional del MERCOSUR⁴⁰, precedido por un señalamiento inicial al proceso que constituye su antecedente directo (el acercamiento entre Argentina y Brasil en los años ochenta en el marco del contexto de transición hacia la democracia y la gestación de un nuevo orden económico mundial) y precedido por el estudio de la institucionalidad del acuerdo, ya que este aspecto se vincula con los proyectos políticos o modelos de integración regional imperantes a lo largo del tiempo.

⁴⁰ 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 (Perrotta, 2011). 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 que 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 (Perrotta, 2011).

2.3.1. Antecedentes del MERCOSUR: el acercamiento entre Argentina y Brasil

El proceso de integración regional que se inaugura en la década de los años ochenta a partir de la firma de variados acuerdos entre Argentina y Brasil constituye el puntapié del MERCOSUR, a saber: Declaración de Foz de Iguazú (1985), Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear (1985), Acta de Amistad Argentino – Brasileña de Paz, Democracia y Desarrollo (1986), Acta para la Integración Argentina – Brasileña (1986) y 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) ⁴¹. Los denominadores comunes de estos documentos son la priorización, desde

⁴¹ El antecedente más lejano de la integración regional que desde el año 1991 se plasma en el MERCOSUR es el intento de crear un Nuevo Pacto del ABC en el año 1951 por parte del presidente argentino (Gral. Juan D. Perón). Hasta inicios de la década de los años cincuenta, al decir de Alberto Methol Ferré (2004) cada organización política que había obtenido la independencia a principios del siglo XX comenzó su proceso de construcción del Estado y la Nación, lo que redundó en que cada una de las nuevas formaciones se cerrara sobre sus límites territoriales y tuviera como frontera privilegiada a la “frontera oceánica” (por esos años, principalmente, Inglaterra) y no tomara en consideración la “frontera americana”. A su vez, se ha expuesto que el núcleo básico de aglutinación de la unidad en América Latina se encuentra en América del Sur: Argentina y Brasil. Por este motivo, el intento argentino de crear, junto con Brasil y Chile, un “Nuevo Pacto del ABC” es, a todas luces, el primer intento integracionista serio del siglo XX. Para Alberto Methol Ferré (1996) la integración sudamericana requería de la unión entre los dos componentes de ese conjunto: la Sudamérica de raíces hispanas y la de orígenes lusitanos. Es por ello que, en su pensamiento, la primera verdadera experiencia de integración regional del siglo XX la constituye la propuesta peronista de 1951. El Nuevo ABC pretendía construirse sobre el anterior Pacto del ABC del año 1915: este último se titulaba Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje y fue acordado entre Chile, Argentina y Brasil en pos de contestar la influencia norteamericana en los asuntos sudamericanos de entonces. Es decir, el primer ABC fue una opción propiamente sudamericana de cara al panamericanismo promovido por los Estados Unidos; sin embargo, este Pacto no prosperó (Escudé y Cisneros, 2000). El “Nuevo” ABC propuesto por Perón el 22 de septiembre de dicho año se basa en la consecución de un mercado ampliado, acorde a su política de desarrollo nacional: la inserción internacional de la Argentina se comprendía en esta estrategia. La modalidad de negociación consistió en reuniones del mandatario con Ibañez en Chile y Vargas en Brasil; se señaló que la unidad entre los tres sería contestada por los sectores económicos tradicionales y por las propias instituciones de gobierno –como las Cancillerías, y en especial la brasilera– que mantienen una postura de conservación del status quo. Finalmente, el acuerdo no prosperó: los problemas internos en los dos socios impidieron su ejecución (inclusive Getulio Vargas cobrará los disensos domésticos en carne propia, al morir en agosto de 1954). Luego, a partir de 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se inicia el período que se caracteriza como regionalismo autonómico.

la conducción política del proceso, a la democracia, la paz y el desarrollo⁴². Estas ideas-fuerza dejaron huellas indelebles –y por lo tanto aún presentes– en el MERCOSUR.

En lo que refiere a las políticas regionales (binacionales) encaminadas en este momento, es menester destacar al PICAB. Este programa se fundó 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. Se intentó construir un mercado común 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. Consecuentemente, la integración intra-industrial tendería a la formación de ese mercado común. A partir de la entrada en vigencia del Tratado, Uruguay fue invitado a participar porque ya contaba con un régimen democrático desde noviembre del año 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, 1996).

Para dimensionar la importancia de este acercamiento entre Argentina y Brasil, primero, y Uruguay y Paraguay, luego, resulta pertinente recordar que la situación de partida inmediata fue la presencia de gobiernos dictatoriales en todo el Cono Sur de América Latina y el proceso de transición democrática. En efecto, las transiciones siguieron ritmos diferenciales en cada caso⁴³ –más aún si se toma también el proceso en un

⁴² Para ampliar información sobre cada una de estas ideas-fuerza con la integración regional (que denomino “binomios fundacionales”), véase: Perrotta (2011b).

⁴³ 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 anti-inflacionarias que estaban diseñadas para alterar drásticamente la matriz

marco más amplio, incorporando a Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia—pero constituyeron el núcleo de los cambios experimentados en Suramérica en este momento (Cavarozzi, 1991, 1996; Cavarozzi y Abal Medina, 2002). 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 en América Latina la crisis de la deuda: la situación de endeudamiento se generó a partir de la disponibilidad de capitales baratos disponibles y la crisis de acumulación en el centro, que erosionó el sistema de Bretton Woods⁴⁴, sumada al aumento de los precios del petróleo (1973), 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 (Ffrench-Davis, Muñoz, y Palma, 1997). El destino de esa oferta de dinero fue dual: 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); y permitió el pasaje de un modelo de desarrollo hacia adentro a uno de acumulación financiera. En el último caso, los gobiernos *de facto* en Argentina, Chile y Uruguay favorecieron a los sectores rentistas con un

dirigista prevaleciente desde la década de 1930. En este sentido, “los procesos posteriores a 1982 son dominados uniformemente por la cuestión de la democratización en los cinco países. Y es ésta 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).

⁴⁴ El resultado de la Conferencia financiera y monetaria de las Naciones Unidas (realizada en Bretton Woods, New Hampshire) del año 1944 consistió en una serie de acuerdos que establecieron 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.

esquema especulativo, en detrimento de un uso productivo de los créditos emprendidos (Becker, 2007).

La burbuja financiera no pudo 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 Argentina, Chile y Uruguay, la crisis de la deuda externa fue duplicada por una crisis bancaria (Rapoport, *et al.*, 2006). La respuesta al interés del sector bancario fue sacrificar los sectores productivos. Luego, con las renegociaciones de la deuda, el Fondo Monetario Internacional (FMI) impuso condicionamientos a las nuevas erogaciones: políticas de ajuste recesivas, devaluación de las monedas nacionales y políticas fiscales y salariales restrictivas (el imperativo era el de la solvencia). Se generaron 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 Latina⁴⁵. En este camino, comenzó a difundirse la necesidad de racionalizar el Estado y, poco a poco, se generó el clima que permitió instaurar de manera inexorable al 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

⁴⁵ 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.

fragmentar a las clases subalternas, a individualizar las conductas sociales, a re articular las formas constitutivas de la sociedad civil (Villareal, 1985). En otras palabras, se cambió a la sociedad por medio del fortalecimiento de conductas individuales y la modificación consecuente de los parámetros de la representación.

Resulta interesante, por tanto, que en un contexto de reapertura democrática reciente –y, consiguientemente, de debilidad política– la integración regional se haya constituido como un medio para la protección y consolidación de la democracia⁴⁶. Más aún, la democracia ha sido salvaguardada desde entonces: en un principio, Paraguay no pudo participar de las negociaciones de lo que devendría como Tratado de Asunción 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 Ushuaia⁴⁷ para establecer la “cláusula democrática” en el proceso de integración; la puesta en marcha del Instituto MERCOSUR del Estado de Derecho y la suspensión de la participación política de Paraguay tras un Golpe de Estado institucional contra el gobierno de Fernando Lugo.

2.3.2. El MERCOSUR durante sus primeros veinte años: la preminencia de la visión comercial (1991-2001)

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, todos los países de Sudamérica comienzan su

⁴⁶ 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).

⁴⁷ 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.

proceso de reforma estructural del Estado⁴⁸. 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 demandó 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.

Con los recambios de gobierno en los países se termina de concretar el giro neoliberal⁴⁹ 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 gestado en los años ochenta con la firma de: primero, el Acta de Buenos Aires (1990)⁵⁰ entre Argentina y Brasil; y, luego (el 26 de marzo de 1991) el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, 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

⁴⁸ 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 de 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.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ El Acta de Buenos Aires modificó sustancialmente el tipo de integración planteada por la experiencia del PICAB. Collor de Mello y Menem acordaron 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, en la práctica no se utilizaron. Integración regional pasa a significar “eliminación de las barreras al comercio”. El Acta deviene en un Acuerdo de Alcance Parcial y Complementario (N° 14) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a fines del año 1990.

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 de la elaboración de la política regional pasa de estar centrada en la complementación y cooperación a ser entendida como coordinación de políticas nacionales en la esfera regional, por un lado, y, en la armonización de políticas clave 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, por el otro.

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 (Bouzas, 2001; Campbell, Rozemberg, y Svarzman, 1999; Giacalone, 1999; Lavagna, 1998; Tussie, Botto, y Delich, 2004).

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). 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 (Perrotta, 2011b).

En esta etapa se pueden señalar tres períodos diferenciados: en efecto, Roberto Bouzas (2001) señala la existencia de las fases de transición, oro (o

de mercado) y crisis. Primero, 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.

Estos diez años iniciales (1991 – 2001) se centraron en la dimensión comercial del mismo: adopción de la política regional de apertura comercial intra y extra zona, en línea con la hegemonía del paradigma neoliberal, que se plasmó, a nivel nacional, en los procesos de reforma estructural. En este modelo hegemónico, la operación de dotar al Estado con un rol mínimo en la conducción de los procesos de integración regional se plasma, en la arquitectura jurídico-institucional del MERCOSUR, que 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. Igualmente, como numerosos estudios dan cuenta, la capacidad de incidencia de los actores empresariales multinacionales fue tal que lograron obtener mayores réditos de la liberalización comercial, ya sea abonando por la caída de barreras arancelarias o para-arancelarias como por la protección de determinados sectores (Botto, 2007; Giacalone, 2004; Sánchez Bajo, 1999)⁵¹.

En lo que a modelo de desarrollo refiere, al compás de lo que acontecía nacionalmente, el desarrollo fue reducido a la dimensión de *crecimiento económico*. En consecuencia, no se promovió la adopción de políticas integrales en materia social, científica, productiva, industrial, etc. Al contrario, la única dimensión tangencialmente vinculada con el desarrollo fue el crecimiento del producto bruto de los Estados y el aumento de los flujos comerciales y de las inversiones externas directas.

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

⁵¹ Respecto de los actores sociales y la ciudadanía en general: se obturó 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, 2010a).

preponderancia del sector empresarial y la flexibilización laboral defendida por cada Estado (Inchauspe y Perrotta, 2008). El segundo, al contrario, pudo accionar en tanto los avances en este campo no generaban conflictos en la agenda comercial (Perrotta, 2011b).

2.3.3. El MERCOSUR durante su segundo decenio: en torno de la inclusión social, la participación ciudadana y la producción industrial (2002-2012)

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 (Perrotta, 2011b).

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 social⁵²; así como a una renovada autonomía respecto de la injerencia norteamericana en los asuntos domésticos y en las relaciones interestatales⁵³. Los nuevos gobiernos⁵⁴, surgidos con amplios

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ Luiz Inácio “Lula” Da Silva (Brasil, 2003-2011), Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007), Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2010), Fernando Lugo (Paraguay, 2008-21 de junio de 2012); 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

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 afirmó en reiteradas oportunidades, 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 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 Brasil⁵⁵, 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

y el mapa político se configura con Cristina Fernández (2007-2015), Dilma Rousseff (2011-2014) y José “Pepe” Mujica (2010-2015).

⁵⁵ En el año 2003, vale recordar, permanecían gobiernos en Paraguay y Uruguay que se encontraban más proclives a continuar la senda del neoliberalismo económico.

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 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– (Perrotta, 2011b). 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: a) *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; b) *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; c) *Agenda Ciudadana*: Parlamento del MERCOSUR; Fortalecimiento institucional; d) *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 programa⁵⁶ y se observa que las orientaciones de

⁵⁶ 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

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 político sudamericano. Las políticas del MERCOSUR son un reflejo de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico, a la vez que lo retroalimentan (Perrotta, 2011a).

Sin embargo, en esta etapa se evidencian las disfuncionalidades del modelo institucional consagrado en Ouro Preto (que selló el marco institucional a la par que consolidó la unión aduanera). Por este motivo, más adelante se analiza la arquitectura institucional del MERCOSUR.

Como he afirmado en otro trabajo, el proceso de integración actual se caracteriza por la priorización dada a “la política” (Perrotta, 2011a): la

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). 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, 2009a). 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, 2011). 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).

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 otras palabras, este modelo de regionalismo puede entenderse a partir de la noción de “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012a). En segundo lugar, la dimensión política refiere a la participación creciente de amplios 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 social⁵⁷. Por su parte, la participación ciudadana, es canalizada en el Parlamento del MERCOSUR. 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.

⁵⁷ Tomo 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) (González, L., 2011).

A diez años del inicio de una nueva etapa, a mediados del año 2012, se producen dos hechos significativos que estimulan el interrogante por concebir una nueva etapa en el proceso de integración regional.

2.3.4. La ampliación: ¿una nueva etapa del MERCOSUR?

Cabe preguntarse si desde el mes de junio de 2012 en el MERCOSUR se ha dado inicio a una nueva etapa en su devenir a lo largo del tiempo o bien si se trata de un nuevo momento dentro de la etapa anterior. En primer lugar, el 17 de junio de 2012 se produce una crisis institucional en la República de Paraguay que deviene en un golpe de Estado institucional al gobierno de Fernando Lugo (pese a los intentos de evitarlo, tanto del MERCOSUR como de la UNASUR, en el ejercicio de la aplicación de sus sendas cláusulas democráticas). El Senado de ese país, reunido los días 20 y 21 de junio, destituye de manera ilegítima al presidente Lugo y designando al vicepresidente Federico Franco en el ejercicio de la presidencia. A raíz de esta situación, en el comunicado conjunto del 29 de junio, las presidentas de Argentina y Brasil, el presidente del Uruguay y el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela, condenaron la ruptura del orden democrático en Paraguay y decidieron suspender, en el marco del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, el derecho de ese país a participar en los órganos del MERCOSUR. Resaltaron, asimismo, que los efectos de la aplicación de esta medida no deben causar perjuicios al pueblo paraguayo. La suspensión se aplicará cuando se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, 29 de junio de 2012, punto 5)⁵⁸. En consecuencia, no se aplicaron sanciones económicas y se mantuvo vigente el acceso de Paraguay al FOCEM (cabe recordar que este país es uno de sus mayores beneficiarios). Por su parte, el gobierno de Franco presentó demanda ante Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR ante la suspensión de su participación política así como

⁵⁸ En el mes de abril del año 2013 Paraguay tendrá sus comicios para consagrar por la vía electoral un nuevo gobierno democrático.

denunció el ingreso de Venezuela al bloque, por considerarla una violación de los tratados internacionales acordados.

El segundo hecho de importancia y que, efectivamente, habilita el cuestionamiento sobre la existencia o no de una nueva etapa en el MERCOSUR es la formalización del ingreso de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte, gracias, primero, a la Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, aprobada por los Presidentes de los Estados Parte durante la cumbre realizada el 29 de junio en Mendoza, y, segundo, a la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 27 del año 2012, la que estableció en su artículo primero que Venezuela adquiere el estatus de Estado Parte a partir del 12 de agosto de ese año y comienza a participar con todos los derechos y obligaciones del MERCOSUR, de acuerdo con el TA y el Protocolo de Adhesión firmado en el año 2006. El interrogante que se abre consiste en reflexionar en torno de cómo será el proceso de incorporación de este nuevo Estado Parte ya que, al momento, la ampliación del MERCOSUR se había focalizado en la incorporación de terceros países bajo la categoría de Estados Asociados –no participan en la toma de decisiones regionales–. Más aún cuando se trata de un gobierno que se alinea más hacia la izquierda en el *continuum* de estos nuevos gobiernos redistribucionistas.

A su vez, también el Estado Plurinacional de Bolivia ha reiterado su solicitud al MERCOSUR para convertirse en Estado Parte: se firmó en Brasilia el día 6 de diciembre de 2012 el Protocolo de Adhesión. También la República del Ecuador manifestó su interés por convertirse en un Estado Parte del MERCOSUR. Dos sucesos que cuestionan el solapamiento que se está generando entre el MERCOSUR y la UNASUR, más aún si se toma en consideración que también desde fines del 2012 se habilitó la participación de Surinam y Guayana como observadores en los diferentes órganos del MERCOSUR.

En esta investigación no abordamos las peculiaridades de este momento, que surgió como novedoso en el momento de la escritura y que la delimitación temporal que realizamos del objeto de estudio no lo incorpora.

Sin embargo, es pertinente profundizar en trabajos posteriores sobre este aspecto por dos motivos: cómo procesará el Sector Educativo del MERCOSUR, en general, y la política regional para la educación superior (acreditación), en particular, la incorporación de estos nuevos socios –cuyas regulaciones, estructuras productivas, sistemas de educación superior y tradiciones académicas se diferencian de los que participan al momento (4+2)– y cómo se resolverá la articulación entre las políticas emanadas del MERCOSUR y los objetivos programáticos que el Consejo Suramericano para la Educación, la Cultura y la Ciencia y Tecnología de la UNASUR se ha planteado y, por lo menos en la agenda de educación superior, estaría generando superposiciones y solapamientos.

2.3.5. La estructura institucional del MERCOSUR ¿a qué etapa – modelo se corresponde?

El Tratado de Asunción o TA (1991) y el Protocolo de Ouro Preto o POP (1994) dotan al MERCOSUR de una arquitectura institucional peculiar. Para comenzar, es menester destacar que el MERCOSUR constituye una organización internacional ya que en el año 1995 adquirió la personería jurídica. 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 institucionales⁵⁹: primero, sus órganos de funcionamiento (instituciones) se conforman por representantes de cada uno

⁵⁹ Vale 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.

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 nueve 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.

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 gráfico en el anexo 1 muestra la estructura vigente a la actualidad.

Las tres las instituciones que concentran la toma de decisiones son: 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 extrazona⁶⁰. 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 deben pasar por un proceso de internalización para entrar en vigencia, es decir, incorporarse a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte.

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 plural⁶¹. Su instalación es fruto de la etapa del regionalismo post-hegemónico: fue creado en el año 2004 en reemplazo de la anterior Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) con la decisión del CMC N° 49/04⁶². 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

⁶⁰ El 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.

⁶¹ 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, 2009).

⁶² La génesis de la dimensión parlamentaria, según Porcelli (2009) 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.

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. 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)⁶³. 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 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.

⁶³ Los 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.

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 Témpore* (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.

Como se ha afirmado, 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, et al., 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, et al., 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

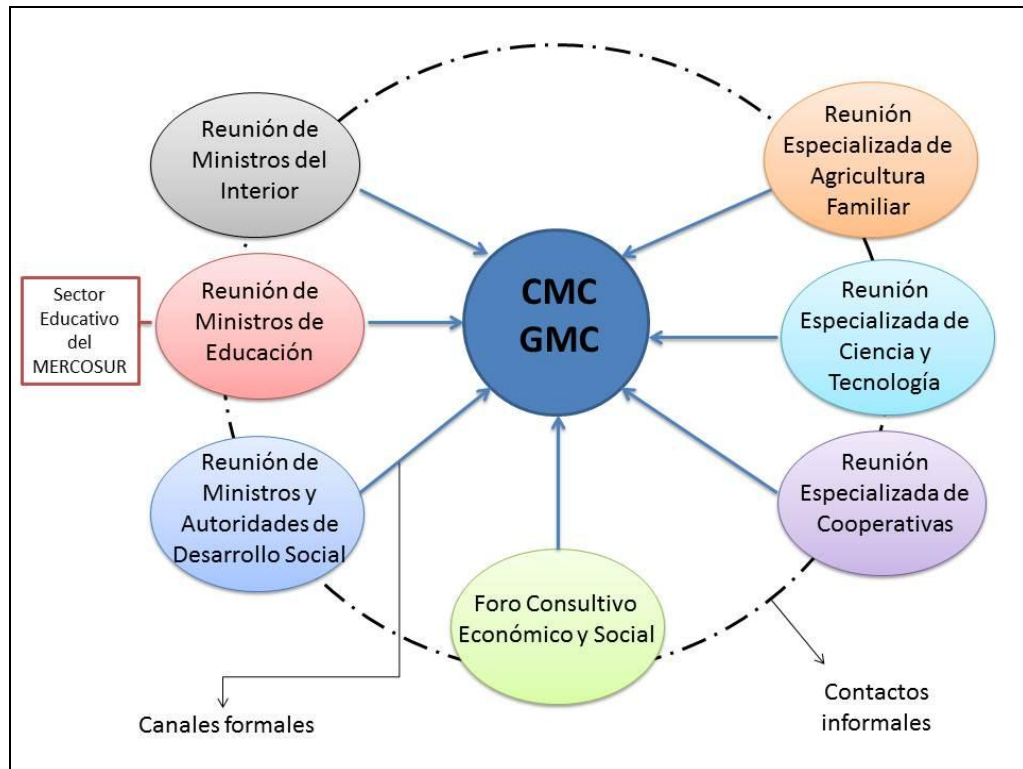
formación necesaria para tomar decisiones en áreas por fuera de su incumbencia, como es el caso de la política educativa (Perrotta, 2009 a).

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 redundo en rechazos de propuestas innovadoras, genera incongruencias y se evidencia la precariedad técnica de las decisiones adoptadas (Caetano, et al., 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, et al., 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 (Perrotta, 2011b). Estas agencias permanecen como si fueran satélites, sin conexión formalizada entre las mismas (véase figura 3). 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 en mi tesis de maestría a este tipo de esquema *intergubernamentalismo radial* (Perrotta, 2011b).

Figura 3

Estructura radial de funcionamiento en el MERCOSUR



Fuente: tomado de Perrotta (2011b: 77). Ref.: Se colocan 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 solución⁶⁴. 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 (Perrotta, 2011b). 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 cuando existe una alta rotación de los funcionarios a causa de esa intergubernamentalidad: cada cambio de

⁶⁴ Esta discusión parte de una apreciación personal sobre lo que llamo “la intergubernamentalidad mal comprendida” en el MERCOSUR (Perrotta, 2010b).

gobierno implica que nuevos actores ocupan los cargos nacionales y, por traslación, los regionales. Entonces, aceptando tanto la premisa de que por las características de los sistemas políticos de nuestros países éstos priorizan esquemas intergubernamentales antes que supranacionales, así como el hecho de que el MERCOSUR funciona con estas particularidades, la clave para agilizar la toma de decisiones, consiste 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 (Perrotta, 2011b). Se retoma en el análisis del caso empírico este punto en tanto reviste importancia para realizar un balance del funcionamiento del SEM en sus casi veinte años de funcionamiento⁶⁵.

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 (Perrotta, 2011b). En particular, la citada estructura institucional quedó descolocada ante los cambios en el proceso de integración a partir del año 2003 (los que revisité *ut supra*) pero que permitieron, entre otras cuestiones, la aparición de dinámicas institucionales novedosas, como es el caso del ParlaSur o de Reuniones Especializadas que han alcanzado un particular dinamismo.

2.3.6. Balance y perspectivas para la educación superior

En este marco peculiar se han desarrollado políticas regionales en variadas temáticas en el MERCOSUR desde su inicio en el año 1991. Estas políticas regionales se vinculan y pueden explicarse a partir de la afectación mutua entre éstas y las políticas domésticas en un momento dado, la peculiaridad de la estructura institucional y cómo esta permite o no determinados cursos

⁶⁵ 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.

de acción en un escenario internacional que también genera constricciones. En este sentido, conocer el desarrollo histórico y de los proyectos políticos / modelos de integración regional ensayados por el MERCOSUR reviste importancia para comprender el devenir de la elaboración, decisión, implementación y evaluación de las políticas regionales para la educación superior, más aún cuando se trata de una agenda de políticas que no es propia del “regionalismo post-hegemónico”, sino que nació al calor de la creación del acuerdo de integración en su fase eminentemente comercial.

A continuación, los acápites que siguen retoman el foco sobre el pensamiento latinoamericano *sobre y para* la integración regional en vistas a terminar de discernir los elementos conceptuales que un abordaje cabal del MERCOSUR y sus políticas regionales debe tomar en consideración.

3. El aporte de la reflexión sudamericana: los elementos que el estudio de la integración regional en estas latitudes deben tener en consideración

La integración regional en América Latina no es un fenómeno nuevo: de hecho, las primeras acciones datan del siglo XIX en el marco de las gestas por la independencia. Sin embargo, cada nueva formación política que inicia el siglo XX deja de lado la unidad y da lugar a la fragmentación Methol Ferré (2004, 2009). A mediados del siglo XX América Latina retorna a la senda de la integración regional a partir de la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Al respecto, Andrés Malamud (2010) reconoce que estos procesos fueron abordados desde dos vertientes de pensamiento: por un lado, la escuela estructuralista latinoamericana y, por el otro, desde el mismo marco teórico conceptual esbozado para el caso europeo –a partir de los estudios de Schmitter–.

La vertiente propia fue la elaborada por la CEPAL y la escuela estructuralista, que buscó responder la pregunta de cómo afianzar la senda del desarrollo. 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. Consecuentemente, desde este organismo el enfoque del estructuralismo histórico abonó a la creación y difusión de un enfoque particular sobre la integración regional en el subcontinente, diferenciándose de las herramientas y respuestas provistas por el *corpus* de estudios de la integración europea.

En segundo lugar, siguiendo a Malamud (2010), la TIR elaborada para el caso europeo, llega tempranamente a América Latina y lo hace de manera impulsiva y azarosa, bajo el liderazgo de uno de sus padres fundadores (Ernst Haas) y de quien sería su heredero (Phillipe Schmitter). Esto significa que los postulados de la teoría neofuncionalista fueron los que se utilizaron para explicar el incipiente desarrollo de la integración en estas latitudes.

Hacia los años setenta, las experiencias regionales de AL declinaron y, por lo tanto, la “nueva ola” del regionalismo se produce en la década de los años noventa en el marco de los procesos de nuevo regionalismo. Por lo tanto, el abordaje de estos procesos se realizó con el instrumental desde la economía política internacional.

Sin embargo, como se expuso, en este momento de “agitación conceptual”, la experiencia actual de AL contribuye a la reformulación de los enfoques de la integración regional. En efecto, los procesos en curso en estas latitudes son los que han sacudido el campo de estudios de la integración regional y, por lo tanto, las conceptualizaciones parciales surgidas para su abordaje deben tomarse en consideración –tanto para el estudio de esta región como de otras regiones a nivel global–. A continuación se presentan los elementos más relevantes del pensamiento latinoamericano para la integración.

3.1. Autonomía y Desarrollo

Para comprender el *continuum* de la integración regional en AL, José Paradiso (2012) refiere a la continuidad bicentenaria de un ideal unificador,

explicando las razones de dicha continuidad (definida por el autor como pulsaciones integracionistas) así como los cambios en torno a la intensidad y la inclinación de este fenómeno.

Los dos factores estructurales que explican este fenómeno de continuidad en el ideal unificador son: el estatus periférico de la región, por un lado, y la cohabitación con un poder hegemónico, por el otro. Respecto del primero de los factores, la periferia es abordada por el autor no sólo en términos cepalinos (vínculo económico), sino que, además, como el modo de transitar por la historia, de asimilar el pensamiento. En lo que refiere al segundo elemento, la región latinoamericana es el conjunto de países que convive dentro del mismo espacio geopolítico continental con un poder hegemónico⁶⁶. Estos dos rasgos presentes en el devenir de la región traen aparejados, de acuerdo al autor, dos propósitos en la orientación de la política latinoamericana: desarrollo (entendido como bienestar y prosperidad) y autonomía (Paradiso, 2012). Desde este punto de partida, José Paradiso divide los doscientos años de historia de la región en seis etapas en vistas a visualizar cómo se manifiesta el ideal unificador en los campos político, económico y cultural, las razones de esta manifestación y los momentos de tendencias y contra-tendencias.

Por su parte, José Briceño Ruiz (2012) analiza cómo están presentes en el pensamiento integracionista latinoamericano estos dos ejes fundamentales:

⁶⁶ Paradiso considera que este poder hegemónico –los Estados Unidos– ha transitado por diferentes fases: pasó de potencia emergente, a potencia multipolar, luego a potencia bipolar al momento presente de fugaz etapa de unipolaridad (Paradiso, 2012).

Cuadro 5. Etapas, conceptos y autores del pensamiento integracionista latinoamericano

Idea dominante	Período histórico	Propuesta
Autonomía política	1810-1890	Confederación política
Desarrollo económico como ISI	Fines de siglo XIX – fines de la Segunda Guerra Mundial	Desarrollo económico (industrialización)
Industrialización + Autonomía	Fines de la década de 1940 – Crisis de la deuda	Autonomía
Desarrollo económico como apertura económica	1989 – década de 1990	Libre comercio – regionalismo abierto
Retorno del desarrollo y la autonomía	Nuevo milenio	Densidad nacional Autonomía relacional

Fuente: Tomado de Briceño Ruiz (2012: 28)

A los propósitos de esta investigación no es menester analizar las dos primeras etapas del pensamiento latinoamericano ya que excede los objetivos de la misma. Sin embargo, resulta pertinente destacar los principales argumentos de las tres últimas fases ya que, como se señaló en reiteradas oportunidades, el momento actual (etapa denominada por el autor como “retorno del desarrollo y la autonomía”) no es homogéneo sino que combina rasgos de la etapa anterior que deben incorporarse en cualquier abordaje de la integración regional en estas latitudes. Adicionalmente, el retorno de la idea de autonomía en el presente implica destacar la idea de autonomía gestada entre los años cuarenta y finales de la década de los años ochenta.

3.3.1. Autonomía, industrialización e integración

La integración regional impulsada por la CEPAL desde finales de la década de los años cuarenta del siglo pasado contó con rasgos particulares. Para comenzar, se debe destacar que las ideas vinculadas al ideal bolivariano en pos de la unidad política de la región comienzan a desdibujarse en la medida en que se conceptualiza que hay que hacer frente, primordialmente, al problema del subdesarrollo latinoamericano. En este sentido, la propuesta de la CEPAL se orientó a resolver los cuellos de botella de la balanza comercial de los países latinoamericanos a partir del aumento de las exportaciones y la promoción de un tipo de industrialización más difícil o

pesada (Teubal, 1968). En efecto, este paradigma de regionalismo –si bien fue caracterizado como “viejo” o “cerrado”– debe entenderse como autonómico, ya que “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 lograran ser competitivos en los mercados latinoamericanos [...]” (Briceño Ruiz, 2007: 21). El concepto de **regionalismo autonómico** 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 concierne en torno a la necesidad de lograr autonomía y reducir la dependencia de la región.

Así, del lado del componente vinculado al “desarrollo” de la región: la integración regional constituyó un “proyecto de industrialización, con el objetivo, no de alcanzar en breve tiempo el comercio libre para todos los productos, sino permitir que la producción de bienes industriales y de capital pudiera [realizarse de manera progresiva en un mercado común]” (Briceño Ruiz, 2012: 40). Además, la integración regional instauró “un instrumento de planificación para aquellos países que aún no habían iniciado o que se encontraban en la fase inicial de su industrialización” (Briceño Ruiz, 2012: 40). A continuación, la integración regional fue también “un mecanismo para incrementar la competitividad de la producción industrial latinoamericana” (Briceño Ruiz, 2012: 41).

El componente autonómico vinculado a la integración regional tiene como eje central al concepto de autonomía de Juan Carlos Puig, quien consideraba que por más que un Estado sea políticamente independiente, el manejo de su política exterior es lo que le da autonomía (o la falta de ella). En efecto, la autonomía es definida por Puig como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig, 1980: 148; citado en Briceño Ruiz, 2012:

43)⁶⁷. En otras palabras, el concepto presta atención tanto a los elementos del contexto doméstico como del contexto externo en vistas a lograr construir la autonomía. Puntualmente, Puig critica la tendencia de “externalismo”, entendido como la constante búsqueda de culpabilizar a los factores internacionales o a las potencias externas por los problemas de la región. Al contrario, no postula que no deban ser tomados en consideración a la hora de analizar las trayectorias regionales y/o el devenir integracionista, sino que no son estos factores externos causas únicas que, indefectiblemente, llevan a la resignación sobre la falta de margen de maniobra para darles respuesta. Lograr la autonomía, para Puig, “no [es] un proceso fácil [sino que implica] alcanzar una mayor viabilidad nacional, para lo [que se requiere] poseer recursos mínimos y elites funcionales comprometidas en un proceso de autonomización” (Briceño Ruiz, 2012: 44).

Helio Jaguaribe (1968, 1985) por su parte, también nutrió el concepto de autonomía en esta etapa del desarrollo del pensamiento integracionista latinoamericano y la unió a los conceptos “viabilidad nacional” y “permisividad internacional”. La autonomía se alcanza a partir de los dos conceptos antes citados. El primero refiere a los recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional, de los que dispone un país en un momento histórico determinado. Estos varían en el tiempo y se vinculan con las peculiaridades socio-culturales de cada país. Por su parte, la noción de permisividad internacional alude a la capacidad de un país para neutralizar las posibles coacciones de otros Estados y depende de las capacidades económicas y militares, por un lado, y de las alianzas que se establecen con otros países, por el otro.

Siguiendo a Briceño Ruiz (2012) las ideas autonomistas impactaron en los debates sobre la integración regional en América Latina, derivando en propuestas de “integración solidaria”. Los proyectos de integración regional

⁶⁷ Puig elabora una teoría de las Relaciones Internacionales donde establece cuatro estadios de autonomización, a saber: dependencia paracolonia, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista. En vistas a lograr la autonomía plena, un Estado debe superar estos cuatro estadios.

que se sucedieron entre la década de los años cuarenta y fines de la de los años ochenta se concentraron de manera unilateral en los aspectos de integración económica (puntualmente, la búsqueda de la interdependencia), bajo una fuerte promoción estatal adolecieron, en términos de Puig, de una sustentación basada en valores compartidos que pudiera nutrir el proceso de autonomización.

La imposibilidad de dar respuesta a la situación de asimetrías en la región, sumada a la sucesión de golpes de Estado en el Cono Sur y la crisis de la deuda de la década de los años ochenta como broche de oro, van a derivar en una nueva etapa de la integración regional en América Latina, que se plasmó, primeramente, en la transformación de la anterior Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, creada con el Tratado de Montevideo de 1960) en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, Tratado de Montevideo de 1980).

3.3.2. La integración económica volcada al mercado: se desdibuja la noción de desarrollo y se pierde la idea de autonomía

Como se expuso *ut supra*, la década de los años ochenta constituyó el escenario de profundas modificaciones en la política y las políticas de los países de América Latina. Esto 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 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 regionalismo. 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, 1996; Perrotta, 2011b).

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 (Perrotta, 2011b). Consecuentemente, para Briceño Ruiz (2012):

“la integración desarrollista fue sustituida por la integración neoliberal. En términos políticos, el modelo significó no sólo el abandono de la preocupación por la autonomía sino que la integración comenzó a percibirse como promoción del comercio y las inversiones, colocando la dimensión política en un segundo plano” (Briceño Ruiz, 2012: 48)

De esta manera, la CEPAL comienza a promover la idea de regionalismo abierto (como se expuso *ut supra*) con el objetivo de compatibilizar las políticas de integración económica con las políticas que buscan mejorar la competitividad internacional de los países. En otras palabras, como ya he reiterado, la integración complementa las políticas unilaterales de apertura comercial.

3.3.3. El regreso a las nociones de desarrollo y autonomía en el nuevo milenio

Como se ha expuesto, el cambio de milenio trajo aparejada la demostración de la fractura de la hegemonía neoliberal y se erigió un nuevo tipo de integración regional –que he calificado como post-hegemónica–. En esta nueva fase, en el pensamiento latinoamericano se destacan dos conceptos: la noción de densidad nacional del Aldo Ferrer (que se expone en el apartado que sigue) y la idea de autonomía relacional de Juan Gabriel Tokatlian y Roberto Russel. La primera, permite la recuperación del pensamiento estructuralista latinoamericano y la segunda, habilita la redefinición de la idea de autonomía.

Para los autores, la autonomía es una condición ya que es la capacidad para tomar decisiones de manera independiente y sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros Estados (Russell y Tokatlian, 2002). Su propuesta es la noción de autonomía relacional, que definen como “la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable” (Russell y Tokatlian, 2002: 176). Consecuentemente, la autonomía se da con otros –no es viable, por tanto, entender a la autonomía como aislamiento total–. Al decir de los autores, “prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que ‘el otro’, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es” (Russell y Tokatlian, 2002: 176). Por este motivo, Briceño Ruiz (2012) destaca que la autonomía relacional requiere de una cada vez mayor interacción y negociación, así como una participación sostenida en la elaboración de normas internacionales para fortalecer la gobernabilidad global. Este tipo de autonomía permite la participación e influencia de los países en diversas organizaciones y regímenes internacionales.

Coincido con el argumento del autor, también presente en Paradiso (2012a), de que las “recientes reflexiones sobre *densidad nacional* y *autonomía relacional* confirman que el desarrollo económico y la autonomía política continúan siendo las ideas centrales en la reflexión integracionista

latinoamericana” (Briceño Ruiz, 2012: 54, el destacado pertenece al original). Sin embargo, es menester recordar que esta predominancia (¿hegemonía?) no es homogénea y que, inclusive al interior de un mismo proceso de integración regional, estas dos pulsiones integracionistas conviven con contra-tendencias vinculadas a la dependencia política y el rezago de la región a una situación de periferia.

3.2. La densidad nacional y la densidad regional

Aldo Ferrer (2007) 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, 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, a su entender, 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).

3.3. El abordaje de las asimetrías

Fernando Porta (2006) entiende, por un lado, como *asimetrías estructurales* a las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, 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, de inversión, diversos tipos de apoyo industrial, etc. Esta diferenciación es de utilidad para comprender la complejidad de las acciones que deben de ser encaminadas para desarrollar programas de integración regional en diversas áreas de política⁶⁸.

3.4. Los actores nacionales en la integración regional

Diana Tussie y Pablo Trucco (2010) analizan los determinantes nacionales sobre los regionalismos en Sudamérica, tanto como aspiración como en la forma que asume la política exterior y comercial. Los autores consideran

⁶⁸ Tal es el caso de la política de integración productiva a nivel regional, la cual ha sido abordada por Inchauspe (2009).

que la construcción del regionalismo puede originarse en los incentivos provenientes del sistema internacional y del mercado global pero no se agota en esta instancia, ya que el regionalismo trasciende los incentivos sistémicos e incluye incentivos de otro tipo, en este caso, vinculados al nivel doméstico. En efecto,

“la construcción regional [... es] un proceso complejo que integra de manera simultánea un entramado de lógicas a primera vista independientes, tales como la economía, la política internacional y la geopolítica, así como cuestiones mucho más parroquiales como intereses internos tanto coyunturales como de largo plazo, intereses comerciales de empresas particulares, cuestiones culturales e incluso ideológicas. Así el tejido de intereses y preferencias de actores internos heterogéneos que habitan en cada uno de los países va modelando la marcha y el perfil del regionalismo” (Tussie y Trucco, 2010: 18).

Los autores abordan el regionalismo sudamericano desde la economía política internacional y elaboran un marco referencial que, si bien lo aplican exclusivamente a la política económico-comercial, genera reflexiones que pueden ser aplicadas al estudio de otras agendas de política regional.

Tras un recorrido sucinto por las diferentes vertientes que han abordado el regionalismo desde los años noventa (desde la Economía hasta la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales) apuntan de manera acertada que el actual proceso de regionalización deja a la vista el anacronismo de dichas visiones en especial para los países sudamericanos, los que –exceptuando a Brasil– mantienen una alta proporción de la política global focalizada en la región. El análisis crítico de los diferentes enfoques les permite afirmar que “el estudio del regionalismo [...] incluye la política exterior emergente de las luchas internas de grupos de interés, posteriormente ejecutada por el gobierno [... así como] la interacción entre actores internos de un país y los actores internos de países vecinos de la región” (Tussie y Trucco, 2010: 23). Por lo tanto, dado que las citadas interacciones pueden ser políticas, económicas o bien vincularse con cuestiones del ámbito de la sociedad civil (derechos humanos, medio ambiente, reivindicaciones sociales, etc.), su estudio requiere contar con un marco capaz de explicar y entenderlas:

“apuntamos a echar luz sobre la lógica subyacente de los actores internos nacionales que afectan o intervienen en el regionalismo en una región particular, América del Sur, analizando por un lado la influencia de esos actores sobre la agenda de integración regional y por el otro su impacto sobre el regionalismo en la práctica, independientemente de las agendas y políticas oficiales. Este análisis pone el foco sobre la interacción entre los actores sociales relevantes en diversas dimensiones de relacionamiento, entre las que se encuentran la dimensión política (que incluye las subdimensiones comercial y de inversiones) y las dimensiones *soft*” (Tussie y Trucco, 2010: 24)

Conforme se desprende de ello, su marco metodológico-conceptual consta de los siguientes elementos:

En primer lugar, los actores nacionales del regionalismo se dividen en tres categorías, a saber: a) las instituciones y las burocracias nacionales –los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía, Comercio, Industria y Agricultura, las empresas estatales más dinámicas e importantes y algunos líderes políticos de gobiernos subnacionales–; b) los sectores económicos y empresarios –empresas nacionales o filiales de empresas transnacionales, gremios o asociaciones empresariales y sectoriales–; c) la sociedad civil –sindicatos, partidos políticos, organizaciones sin fines de lucro y movimientos sociales con proyección nacional–. Estos actores sociales relevantes no son comprendidos como actores homogéneos, que procuran maximizar sus beneficios y tienen una racionalidad elevada que les permite ser eminentemente competentes en la consecución de sus intereses. Al contrario, son actores heterogéneos, con racionalidad y competencias limitadas en los que las creencias, los valores y la cultura regional, nacional, subnacional y/u organizacional ejercen influencia sobre sus preferencias e intereses (Tussie y Trucco, 2010: 24-28).

En segundo lugar, el contexto internacional del regionalismo sudamericano constituye el espacio sistémico en tanto impacta en las reglas, los incentivos y las preferencias que afectan a los actores nacionales. El período que revisitan va desde 1995 a 2008, dando cuenta de las modificaciones experimentadas en los planos económico, comercial, político y geopolítico (Tussie y Trucco, 2010: 28-37).

Tercero, respecto de los determinantes internos del regionalismo de América del Sur, elaboran un esquema para entender las fuerzas activas y reactivas del regionalismo, que devienen en tendencias integrativas o desintegrativas (Tussie y Trucco, 2010: 37-47).

En suma, este análisis les permite afirmar que el regionalismo sudamericano no es un proceso que puede avanzar en forma ordenada ya que una multiplicidad de actores persigue objetivos que no son, por lo general, coincidentes –salvo en ocasiones–. Del resultado de la pugna entre estos disímiles intereses se desarrolla el regionalismo a lo largo del tiempo, con marchas y contramarchas.

Capítulo V

El regionalismo y la regionalización de la educación superior

1. Introducción

En las últimas dos décadas han surgido diferentes organizaciones y procesos para la integración regional de la educación superior: diversos acuerdos de integración regional han incorporado provisiones para la educación superior –regionalismo de la educación superior– pero también se han creado organizaciones, asociaciones, redes y diversos tipos de experiencias de regionalización de la educación superior desde las propias instituciones de educación superior. Esta situación implica que estos nuevos actores pueden incidir en el proceso de toma de decisiones y en la hechura de políticas públicas para la educación superior en diferentes niveles (o escalas de la acción): local, nacional, regional e, inclusive, global. En consecuencia, estos procesos y organizaciones contribuyen a la armonización, convergencia y/o cooperación política así como a la construcción de normas que se relacionan con necesidades, valores e identidades regionales.

En efecto, de manera análoga a lo realizado por varios autores del enfoque del nuevo regionalismo (Fawcett, L. L. E. y Hurrell, 1995; Gómez Mera, 2005; Hurrell, 1995a) es posible trazar un cuadro de los incentivos posibles de la regionalización y regionalismo de la educación superior⁶⁹:

- En el marco de AIR que incluyen provisiones específicas para la educación superior, se pueden obtener beneficios económicos en el nivel doméstico: ganancias por la creación de un flujo del comercio

⁶⁹ Los incentivos se elaboraron a partir de la delimitación de los alcances para la formación de acuerdos de integración regional encontrada en las diferentes corrientes teóricas y enfoques para asir estos procesos, tal como lo enuncia Laura Gómez Mera (2005) y se presentan en el capítulo III. El contenido vinculado a la dimensión regional de la educación superior que se enuncia en cada incentivo se obtiene del estudio de la literatura especializada que se revisa a continuación y de algunos adelantos que coloco del estudio de caso que se presenta en esta tesis.

de servicios, atracción de inversión extranjera directa, acceso a mercados cautivos en terceros países;

- Los AIR con provisiones tanto para la liberalización de los servicios de la educación superior así como para las políticas regionales orientadas a la inclusión social y el acceso a derechos pueden consolidar y sellar el proceso de reformas políticas y económicas neoliberales, por un lado, o bien las reformas políticas progresistas, por el otro, generando un “efecto candado” (*lock-in effect*) que impide desandar fácilmente los cambios realizados;
- Diversas provisiones para la educación superior en los AIR pueden expresar las presiones de las instituciones de educación superior (tanto públicas como privadas) y de asociaciones profesionales, ya que se espera obtener ganancias al poder acceder al mercado regional o bien protegerse de los proveedores de servicios de educación superior más competitivos;
- En el marco de AIR los miembros (Estados Nación) adquieren más poder en las negociaciones multilaterales (como en la OMC) y entre otros bloques (ALCA, UE) y/o Estados hegemónicos extra-regionales (EEUU, Australia, Nueva Zelanda);
- Los AIR s una estrategia para afectar el equilibrio de poder político en materia de educación superior al interior de la región: para los Estados más fuertes, representa una forma de consolidar su liderazgo mientras que para los más débiles implica un intento de contener el ejercicio de poder hegemónico de un miembro más poderoso⁷⁰;

⁷⁰ Vale recordar en este punto, que un país pequeño (tamaño) puede tener más poder que otro más grande ya que lo que se expresa en términos de fuerte y débil refiere a la consolidación y peculiaridad del sistema de educación superior. Como se analiza en esta investigación un país como Uruguay tiene más poder de incidencia que Paraguay en algunos aspectos de la negociación regional en materia de educación superior, ya que lo que está en juego es, por un lado, las capacidades y recursos gubernamentales y, por el otro, el dinamismo del sistema de educación superior (y agrego también, la gravitación de la institución de educación superior más importante del país).

- Los AIR –y en consecuencia, su agenda para la educación superior– son respuesta conjunta a los problemas generados por el aumento de la interdependencia y se los mantiene a causa de las funciones valorables que éstos encaminan;
- El surgimiento y el mantenimiento de provisiones para la educación superior en los AIR reflejan valores regionales comunes y un sentimiento de conciencia y cohesión que es reforzado con el tiempo por medio de redes y de la interacción institucionalizada. En el marco de estos valores compartidos, se pueden fortalecer tendencias tanto para la concepción de una vinculación orientada al aspecto mercantil-competitivo eminentemente o bien a la profundización de las relaciones académicas internacionales sedimentadas en el reconocimiento mutuo y la cooperación solidaria⁷¹.

También en las diferentes experiencias de regionalización por parte de actores como universidades, otras instituciones de educación superior, redes de agencias de acreditación, asociaciones de estudiantes, etc., es posible identificar algunos y/o todos los elementos revisados para el caso de los AIR.

En este capítulo se presenta un estudio de la integración regional de la educación superior, es decir: del regionalismo (proyecto político, por tanto, bajo conducción estatal) y la regionalización (proceso multifacético, de diferentes escalas y conducido por actores tanto gubernamentales como no gubernamentales) de la educación superior en tres “regiones” del globo. Para comprender lo anterior, parto del análisis del contexto en el cual se han desarrollado estas opciones regionales para la educación superior.

⁷¹ Estas dos tendencias –y los posibles matices existentes entre ambos polos– han sido abordados en otros trabajos: puntualmente, en mi investigación de tesis de maestría, donde destaco la tensión entre un modelo competitivo y uno solidario de integración regional de la educación superior que se vinculan con un tipo de internacionalización fenicia y otra solidaria (Perrotta, 2011b). Las mismas se analizan en el acápite que sigue.

2. La internacionalización de la educación superior

Sin relegar la tradicional e histórica dimensión internacional de la universidad y el conocimiento (desde su surgimiento en la Edad Media), la internacionalización de la educación superior es un proceso iniciado en los años ochenta, estimulado por la convergencia de diversos factores y/o tendencias: un modelo académico común en todo el mundo que surge de la universidad europea medieval; un mercado académico global creciente, tanto para estudiantes como para profesores e investigadores; la utilización del idioma inglés como lenguaje internacionalmente aceptado (o *lingua franca*) para la comunicación de la investigación y para la docencia; y en los noventa se suma la educación a distancia y el uso de Internet; la tendencia de las instituciones académicas a formar asociaciones con instituciones en otros países, la creación de *campus* en el exterior y la apertura de franquicias; la armonización de las estructuras de los títulos, cursos, créditos y demás mecanismos de evaluación y medición del progreso académico (Altbach, 2002; Altbach y Teichler, 2001; Antunnes, 2006; Brunner, 2005; Fernández Lamarra, 2006; Mollis, 2003).

En consecuencia, la novedad del actual proceso de 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). Se presencia una “nueva geopolítica mundial del conocimiento” ya que este último ha adquirido un valor económico generado por fuerzas enfrentadas en cuanto a las posibles maneras de relacionamiento entre las instituciones del conocimiento a nivel global (García Guadilla, 2010).

La internacionalización es un concepto tan complejo como confuso (Knight, 1999) que incluye un amplio conjunto de elementos como los programas de estudio, la enseñanza y el aprendizaje, la investigación, los acuerdos institucionales, la movilidad de estudiantes y profesores, la cooperación, etc.

(Bernal y Siufi, 2007). En efecto, se entiende a la internacionalización de la educación como “la internacionalización en el nivel nacional / sectorial / institucional y 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, 2004). Afecta múltiples dimensiones y actores (directos e indirectos) de la educación superior y no constituye un proceso homogéneo ni unidireccional sino que existen tendencias que permiten concebir la existencia de dos paradigmas opuestos (y los matices entre ambos): por un lado, el modelo de internacionalización centrado en la cooperación y la solidaridad internacional tradicional; por el otro, un modelo competitivo, fundado en la búsqueda de ganancia bajo criterios de racionalidad económica (Perrotta, 2009; Altbach & Teichler, 2001; García Guadilla, 2010; Feldfeber y Saforcada, 2005; Verger, 2007; Yarzabal, 1999; Zarur Miranda, 2008; Sebastián, 2004; Mainero, 2009; Sousa Santos, 2004), y que llamamos internacionalización solidaria e internacionalización fenicia, respectivamente (Perrotta, 2011b).

En el citado trabajo denominé al primer modelo como *internacionalización solidaria*, ya que 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. 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 denominado *internacionalización fenicia* (Perrotta, 2011b) 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).

En particular, en relación con el modelo solidario, se han conformado diferentes estructuras de agrupamiento de instituciones, con mayor o menor grado de institucionalización, dando cuenta de una “nueva fase de proyección y de internacionalización de la educación superior en nuestros países” (Didriksson, 2008: 15), lo que se relaciona a la necesidad de trabajar en pos de una cooperación interinstitucional horizontal que supere las acciones más tradicionales de cooperación bilateral (Burbano Lara, 2007; Didriksson, 2008). La horizontalidad propuesta refiere, entre otras cuestiones, a la forma que adquiere la colaboración y cooperación entre las instituciones, tales como la construcción de canales de diálogo y de puentes que conducen a un entendimiento intersubjetivo a partir del mutuo beneficio y en virtud del interés recíproco (Naidorf, 2005).

Sobre este punto, Pedro Krotsch distingue 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, entonces, por las coerciones externas del nuevo escenario y se afirma que:

“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 las obligan a ello” (Krotsch, Pedro, 1997: 21).

De esta manera, una de las consecuencias más importantes de la globalización parece ser la formación de colaboraciones regionales para habilitar a las instituciones participantes a tener una voz regional más fuerte en los diálogos políticos globales.

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. El proceso de 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. Por el otro lado, 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 maniqueas 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 estas visiones divergentes sobre 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 ya que, como se ha expuesto en varias oportunidades, reflejan un proyecto político.

2.1. La OMC y la educación superior: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

El desafío principal para la educación superior se ha orientado hacia su inclusión en tanto servicio comercial en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC a través de la profundización del paradigma competitivo de internacionalización y al promover la *comodificación*⁷² de la educación y el conocimiento.

⁷² 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”. 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. Tomado de Perrotta (2011b). Naidorf (2005) también ha considerado “commodification” en el sentido de mercantilización.

La incorporación de la educación en el AGCS se produjo el día 23 de septiembre de 1998, a partir de una nota restringida de la Secretaría de la OMC donde se argumentó 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. 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. Asimismo, otro 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 y necesitaba, en consecuencia, nuevos nichos para continuar su proceso de acumulación sin precedente (Hermo, 2006). En este sentido, acuerdo con la postura de Saforcada (2009), quien define este proceso a partir de la siguiente 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).

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). En anexo 2 se presenta un cuadro que provee un panorama somero de los modos de provisión y las particularidades para el sector.

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 condicionales⁷³. 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”–).

⁷³ 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.

La liberalización de los servicios consiste en la remoción de las barreras nacionales, entendidas en este caso como las regulaciones que impiden el libre comercio. 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:

Cuadro 6. 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).

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.

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 (Altbach, 2001, 2006; Altbach, Reisberg, y Rumbley, 2009; Bizzozero, 2006; Bonal, Tarabini-Castellani, y Verger, 2007; Feldfeber y Saforcada, 2005a, 2005b; Hermo, 2006; Knight, 2006; Naidorf, 2005; Rodríguez Gómez, 2004; Verger, 2006). 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 entre el centro y la periferia (Altbach, 2001), constituyendo, como se indicó, una 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).

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 reditúan. 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 (Perrotta, 2011b). 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.

Vinculado a esto, entre los años 1994 y 2005 se intentó crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que incluyó a la educación en su agenda de liberalización de servicios. Si bien analizamos este proceso en el capítulo V, destaco aquí que, gracias a la movilización transnacional de un sinfín de actores gubernamentales y universitarios (sindicatos de docentes, estudiantes, grupos de académicos, etc.) se logró la defensa de la educación como un bien público. La negociación del ALCA llegó a su fin gracias a la oposición de los gobiernos sudamericanos en la Cumbre de Mar del Plata (Argentina) en el año 2005. Sin embargo, pese a que se evitó sellar la liberalización comercial de la educación en un gran TLC hemisféricos, la internacionalización en su sentido comercial está vigente y creciendo en varios países de América Latina. La educación superior, en particular, *ipso facto* dejó de ser un bien público para convertirse cada vez más en una mercancía. Los estudiantes y sus familias, en este modelo privatizado, deben procurar el acceso a la educación superior por la vía créditos y/o préstamos que generan grandes endeudamientos.

Recapitulando, destaco 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 abonó al surgimiento de provisiones especiales para la educación superior en el marco de estos TLC.

3. La educación superior en otras experiencias de regionales

Si bien en esta investigación no se realiza un estudio comparado de la política de integración regional de la educación superior en diferentes “regiones”, para comprender los elementos que se ponen en juego en el proceso de toma de decisiones regional y nacional en un escenario global e internacional tan peculiar como lo recién señalado, resulta pertinente presentar tres casos puntuales de integración regional que han avanzado en el regionalismo y la regionalización de la educación superior. Los tres casos escogidos son: Europa, América del Norte y el Este Asiático. Lejos de realizar un análisis pormenorizado de las diversas aristas que presenta la dimensión regional de la educación superior en los mismos, del caudal de literatura especializada relevada se destacan aquellas que se encuentran en línea con los objetivos de la presente investigación y que abonan a la comprensión de los procesos de integración regional: ya sea porque presentan un estudio de la política regional escogida (acreditación) o porque abordar complejas problemáticas referidas a los procesos de toma de decisiones regional y nacional y los actores intervinientes y cómo operan en cada caso las variables que escojo como relevantes para el abordaje del problema de investigación.

Esta operación también implica develar que no existe una única manera de internacionalizar ni de regionalizar la educación superior y que se pueden ensayar variadas formas (entre regiones y/o al interior de una región). Asimismo, en todas las posibles formas de encararlos, se hace alusión a que los procesos de regionalización y de regionalismo de la educación superior constituyen una manera de hacer frente a diversos procesos en curso: la globalización (las globalizaciones), la creación de un mercado internacional altamente competitivo, la necesidad de encarar procesos de reforma a nivel doméstico y/o sectorial, la promoción de un sistema de valores e ideas, etc.

3.1. Europa

La experiencia europea de regionalización y/o de regionalismo de su educación superior puede ser estudiada desde diferentes aristas. En efecto, buena parte de la literatura se centra en describir y analizar los procesos y las políticas en curso, puntualmente en las cuestiones referente a la movilidad académica y al sistema de créditos, y cómo éstas han impactado en un nivel nacional (en cada Estado miembro) y en el nivel sectorial (en las propias instituciones de educación superior). Sin embargo, el foco que destaco aquí es el que se coloca en los procesos complejos de toma de decisión y de hechura de políticas regionales, así como en los proyectos políticos que se encuentran por detrás de las estrategias escogidas por la UE.

3.1.1. La educación superior en Europa como ejemplo de regionalismo regulatorio estatal

A los propósitos de la investigación, privilegio aquí un tipo de análisis vinculado al campo de estudios de la integración regional: puntualmente, el aporte de Susan Robertson (2009), quien concibe a las acciones de la UE en el campo de la educación superior como un modelo de regionalismo regulatorio estatal, donde la UE difunde su “modelo” en otras partes del globo en tanto poder normativo.

Conforme a lo que ha planteado en capítulos anteriores, Robertson (2009) considera que el regionalismo implica un proyecto político que se relaciona de manera dialéctica con otros niveles y escalas de acción política (nacional, regional, global, etc.). Por lo tanto, está en línea con la noción de que las regiones son socialmente construidas y políticamente contestadas de Hurrell (1995b). Pues bien, se reconoce que el proyecto político por detrás de la construcción de la región ha variado en el tiempo y esto ha impactado en la forma que asume la dimensión regional de la UE –y en cómo la UE se

proyecta como actor global⁷⁴. Primeramente, entre la década de los años cincuenta e inicios de la de los noventa,

“con la notable excepción del Reino Unido (y en menor medida, Francia y Alemania), la internacionalización de los programas de estudio, la currícula, la movilidad estudiantil y la investigación se encontraban sobresalientemente orientados a los socios europeos y a procesos europeizantes. Los hitos de este período fueron la institucionalización de reuniones regulares entre los Ministros de Educación europeos, la creación [...] del Instituto Universitario Europeo en Florencia en 1971 y el establecimiento del programa de movilidad de la UE [llamado] Erasmus en 1987 [...]” (Robertson, 2009: 5)

Proceso por demás vinculado al accionar tradicional de las universidades en pos de su internacionalización –como se señaló *ut supra*, la universidad nace internacional, precisamente, en Europa–. Específicamente, la meta política implícita en las iniciativas anteriores fue la de formar ciudadanos europeos –comprometidos con el concepto de la cultura y los valores compartidos de “Europa”–. Sin embargo, la autora observa que a partir de la firma del Tratado de Maastricht (1992), a la par que se consolida el mercado único y se crea la UE, en la región se opera un viraje hacia el Neoliberalismo que impacta en la concepción de la educación –se torna una mercancía y un bien estratégico para promover una mejor posición de competitividad de Europa en el mundo, en un mundo “basado en el conocimiento”–. Es menester recordar, como se analizó en los capítulos anteriores, que en este momento, el escenario mundial presentaba una serie de peculiaridades y, dentro de éste marco, el rol de la UE/CEE era más bien marginal: había perdido dinamismo y se encontraba saliendo de lo que se denomina el período de *euroesclerosis*, dado su estancamiento (Morata, 1999). Así,

“el imperativo de desarrollar un proyecto político y económico más general para Europa y, específicamente, una economía basada en el conocimiento, se relaciona con el declive de los EEUU y de Europea en la producción de bienes a nivel global. Por esta razón, tanto los EEUU como la UE comparten un interés común en expandir la economía de servicios globalmente –incluyendo a la educación superior

⁷⁴ Vinculada a la idea sobre la proyección de la UE como actor global a partir de la agenda de cooperación en educación superior, véase Perrotta (2008, 2009a).

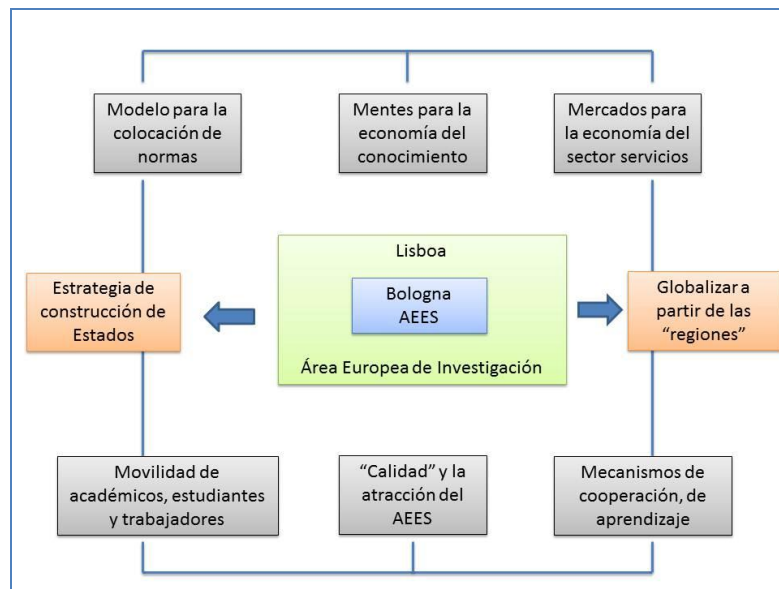
como un mercado, como un motor para la innovación y un sector clave en el desarrollo de nuevas formas de propiedad intelectual” (Robertson, 2009: 6).

Por lo tanto, a la anterior meta política en pos de la construcción de una ciudadanía regional que brinde un sostén a la integración regional, se sumó una nueva: contribuir a la creación y consolidación del mercado único. Si bien la letra del acuerdo circunscribía un modesto margen de acción de la Comisión sobre la educación, dentro de la esfera de las “actividades suplementarias”, bajo el liderazgo de Jaques Delors en la Comisión, ésta podrá desarrollar una acción más aprehensiva (Robertson, 2009).

A partir de entonces, se suceden una serie de mojones en el regionalismo europeo y su accionar sobre la educación superior (Declaración de la Sorbona, 1998; Declaración de Bolonia, 1999; Comunicado de Praga, 2001; Comunicado de Berlín, 2003; Comunicado de Bergen, 2005; Comunicado de Londres, 2007; Comunicado de Lovaina, 2009; Declaración de Budapest, 2010)⁷⁵. Es posible destacar una primera etapa (si bien la autora no la denomina como tal) que va entre los años 1999 y 2003, centrada en la construcción de las regulaciones regionales para la educación superior.

⁷⁵ El sitio web del Proceso de Bolonia contiene todos los documentos listados: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_es.htm

Figura 4. Proyectos y procesos para la construcción de la Economía del Conocimiento en Europa a través de la educación superior



Fuente: tomado de Robertson (2009: 7). Traducción propia

Ref.: AEES, Área Europea de Educación Superior (también llamado Espacio Europeo de Educación Superior)

En el año 2000 se impulsaron las actividades de la UE en materia de educación superior a partir de lo que se llama la “Estrategia de Lisboa”, en línea con las prerrogativas de tornar a la región en una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento capaz de promover un crecimiento económico sustentable, mejores empleos y una mayor cohesión social. De este documento se derivaron un mandato y una agenda para alcanzar tales cometidos, confirmando que esta región se había volcado, indefectiblemente, a una “comprensión neoliberal de la contribución de la educación superior al bienestar socioeconómico de la región, creando y asegurando su capital humano” (Robertson, 2009: 7).

La agenda de Lisboa se sucedió en paralelo a otro proceso significativo: Bologna, un “distintivo y ambicioso proyecto motorizado por los gobiernos nacionales y otras contrapartes clave para crear una arquitectura común y un área europea para la educación superior” (Robertson, 2009: 7). En efecto, el Proceso de Bologna se gesta sobre la articulación estratégica entre las agendas domésticas y regionales.

El interior de la AEES se promueve la movilidad de estudiantes y staff por medio de sistemas de aseguramiento de la calidad nacionales alineados, estructuras de grados compatibles, la adopción de un sistema de créditos transferibles y una forma común para describir las cualificaciones a destacarse en el “suplemento al diploma”. En conjunto, estos mecanismos regulatorios pueden ser comprendidos como la manera por la que el proceso de Bologna puede vehicular el aumento de la atracción hacia Europa y tornarse en un mercado para la educación a nivel mundial (Robertson, 2009).

La autora califica al proceso de Bologna como un “acuerdo internacional voluntario”, que se coloca al margen del marco de gobierno *stricto sensu* de la UE, si bien se motoriza fervorosamente por los intereses de la UE al promover diversas iniciativas (como el sistema de créditos transferibles) (Robertson, 2009: 8). Este proceso, vale destacar, ha sido criticado por múltiples voces (Amaral, *et al.*, 2009; Augusti, 2012; Musselin, Christine, 2009; Wit, 2006). Por otro lado, al analizar la membresía se observa la estrategia geopolítica de la UE a partir de este proceso: inicialmente, los socios del Bolonia eran los signatarios de la Convención de Lisboa (1997), incluyendo a los EEUU, Canadá y Australia. Con el tiempo, la membresía se orientó a Europa (a la UE y al continente europeo); por lo tanto, en el año 2003, con la Convención Cultural Europea se excluyeron los países antes citados. Por detrás de estos movimientos se encuentra la necesidad de la UE de desafiar “el rol de los EEUU en la colocación de estándares” (Robertson, 2009: 8).

A partir del año 2003, Robertson destaca un viraje en la estrategia de regulación regional de la UE sobre la educación superior: de la orientación hacia el proyecto regional y sus políticas al interior de la región, se dio paso, además, a una estrategia globalizadora “extra regional” que contó, al decir de la autora, con efectos directos e indirectos. Los efectos directos refieren a los productos de las estrategias explícitas de tornar competitiva a Europa (Programa Erasmus Mundus, Política de Vecindad, negociaciones del GATS, etc.) mientras que los efectos indirectos son las reacciones de economías claves para la economía global, las que detectaron al proceso de

Bologna como una amenaza potencial (EEUU, Australia), un modelo de reestructuración nacional (Brasil, China) y la base de nuevos proyectos regionales (África, América Latina) (Robertson, 2009). En el año 2005, con una “nueva” Estrategia de Lisboa se alineó aún más a la visión neoliberal de la educación en tanto destacó el rol de las universidades en la producción de una economía basada en el conocimiento a partir de sus vinculaciones con la industria (vinculada a la idea de transferencia tecnológica). Asimismo, se realizó un llamado de atención a las universidades, incitando a transformar sus estructuras de gobierno, financiamiento y administración de la investigación para que Europa pudiera “modernizarse” y competir en el mercado global. En esta estrategia se incluyó la necesidad de incluir “terceros países” por medio de acuerdos de cooperación, en vistas a desviar el flujo de estudiantes que se dirigía a los EEUU⁷⁶. Los tres programas relevantes en esta estrategia son: el Erasmus Mundus, el Marie Curie y el Programa Tunning.

En consecuencia, “resulta claro que las técnicas de gobernanza regional cuentan con un potencial no sólo en términos de regulación interna, sino que, cada vez más frecuentemente, de desafiar la base del liderazgo normativo en el sector de servicios de la educación” (Robertson, 2009: 10). Se destaca, por lo tanto, que el proceso de Bologna y la creación del AEES han inspirado nuevas formas de pensar la región y del valor de crear e institucionalizar el rol de la educación en las relaciones regionales.

A partir de lo anterior, concluye aseverando que si bien se puede entender este proceso como una movida política para legitimar los valores que promueve la integración europea (paz, comprensión mutua, tolerancia), es posible comprender la priorización de las asociaciones regionales como estratégicas ya que permiten revitalizar las capacidades de viejos lazos coloniales y diásporas intelectuales así como constituir nuevas formas de reorganización regional bajo el poder normativo de la UE. Adicionalmente, la autora considera imperioso incorporar un tercer elemento provechoso de la

⁷⁶ De hecho, en la mayoría de las relaciones internacionales/exteriores de la UE –y en lo que compete a las negociaciones por un acuerdo bilateral o birregional– se coloca un apartado sobre Diálogo Político (diálogo sectorial) que goza de importante dinamismo.

negociación entre regiones: la posibilidad de saltar entre escalas de acción es decir:

“generando un *by-pass* sobre las escalas fijas como las de los Estados Nación y su proclama Westfaliana de territorialidad y soberanía, buscando avanzar e institucionalizar sus intereses por medio de alianzas. [...] El inter-regionalismo ofrece una plataforma, y la posibilidad, para una región naciente –en este caso Europa– para actuar de la misma manera que un Estado, profundizando su proclama de dominio en una arena inter-regional que opera en sí misma como una arena seleccionada estratégicamente, dadas las características, capacidades y actividades de las organizaciones localizadas en la escala regional” (Robertson, 2009: 13).

Por lo tanto, culmina afirmando que la fase actual del regionalismo europeo a través de la educación superior es un momento distintivo en la formación de un Estado europeo, lo que se puede representar más cabalmente como “regionalismo regulatorio estatal”. En efecto, el énfasis de la dimensión extra-regional del Proceso de Bologna puede ser entendido en el marco de una transformación más general de la estructura global que desafía la supremacía de los EEUU (Hartmann, 2011).

3.1.2. Las dinámicas constitutivas del Proceso de Bologna

Marika Faber y Don Westerheijden (2011) indican que se han dado dos tipos de cooperación en la educación superior europea, a saber: por un lado, el Proceso de Bologna de característica intergubernamental y, por el otro, las iniciativas crecientes de la UE. Ambas se complementan en vistas a construir un espacio único para la educación superior en la región y se observa, como se expuso *ut supra*, que las políticas nacionales para la educación superior se están convirtiendo cada vez más en un tema de relevancia para el proceso de toma de decisiones del nivel europeo. En tanto los intereses de los Estados Nación, y en particular su rol constitutivo en el Proceso de Bologna, se encuentran (empíricamente) poco explorados, los autores se centran en el análisis de la modificación de la estructura de los grados –es decir, en una de las más relevantes iniciativas del Proceso de Bologna en tanto persigue la creación de un AEES por medio del aumento

de la compatibilidad entre los sistemas de educación superior europeo en vistas a estimular la movilidad estudiantil en el grado y el posgrado—.

La pregunta central de su trabajo es ¿cómo y por qué la integración de las políticas de educación superior dirigidas a la conformación de una estructura de grados europea común ha alcanzado su fase actual?, centrándose, en particular, en la fuerza constructiva misma del Proceso de Bologna – entendiéndolo como un proceso político– (Faber y Westerheijden, 2011). El abordaje que realizan se basa en el enfoque de la gobernanza multinivel y sus hallazgos generan interrogantes a responder a la luz del caso de esta investigación, motivo por el que se pasa a revisitarlos.

En primer término, el proceso europeo de cooperación y de integración en materia de educación superior ha sido remarcable y se entiende como una parte dinámica de procesos de internacionalización. Segundo, en vistas a comprender las dinámicas constitutivas del Proceso de Bologna, resulta relevante entender cómo se pueden conceptualizar analíticamente los objetivos listados en la Declaración del año 1999: puntualmente, no se deben confundir como un camino hacia la estandarización o uniformización de la educación superior europea ya que la prerrogativa del respeto a la diversidad va en detrimento de una meta vinculada a la armonización; es decir, la Declaración de Bologna es “un entendimiento sobre los desafíos” que introduce un nuevo dinamismo en el sistema (Faber y Westerheijden, 2011: 14). Consecuentemente, siguiendo los estudios de la gobernanza multinivel y, en especial, los modelos introducidos por Scharpf (2001), el Proceso de Bologna puede ser colocado bajo el modo de *ajuste mutuo* (Van Der Wende, 2003) ya que se trata de un proceso en el que los gobiernos nacionales continúan adaptando sus políticas a nivel nacional “en respuesta” o bien “para anticiparse” a las opciones y/o preferencias políticas de otros gobiernos (Scharpf, 2001: 7, citado en Faber y Westerheijden, 2011). El aspecto interesante –y que se analiza en la selección de casos de estudio que realizan y presentan los autores– surge:

“[...] el nexo entre los objetivos de Bologna acordados en el nivel europeo y la acción en el nivel nacional del proceso de toma de decisiones [...] Lo que torna a este nexo tan interesantes es que los ‘agentes’, i.e. los gobiernos nacionales, no sólo

están reaccionando a los objetivos de Bologna y a otros gobiernos, sino que también a metas domésticas (i.e. sus agendas propias de política) y a las presiones de actores de otros niveles sub-nacionales. Las fuerzas sobre cada gobierno nacional, que empiezan en diferentes posiciones, son variadas y provienen de diversos ángulos [...]” (Faber y Westerheijden, 2011: 15)

La apreciación de la diversidad de factores que se ponen en juego tanto a nivel doméstico como regional es un elemento clave para todo análisis de políticas regionales y su vinculación con la esfera nacional de toma de decisiones –incluyendo los aspectos vinculados a los proyectos políticos de cada gobierno nacional y del regionalismo en general–.

En suma, del estudio de los casos, concluyen que la fase actual caracterizada por la diversidad de marcos comunes (en la estructura de grados) se explica como resultado de la interacción entre la conformidad con los lineamientos acordados en el nivel regional de una estructura de dos ciclos, por un lado, y los intereses individuales de los variados actores para alcanzar esos requerimientos, por el otro. En algunos casos, el proceso de Bologna fue utilizado como un argumento adicional para apoyar el inicio de cambios: procurar la compatibilidad nacional entre los variados sistemas de educación superior. Además, los casos abordados son ilustrativos de una fuerza constructiva diferente del Proceso de Bologna en los casos en que hay una dinámica del interés nacional y la cooperación europea. Todos los casos señalan que “Bologna” colocó una presión europea que afectó a las políticas nacionales para la educación superior. Dos casos (Holanda y Rusia) demuestran que la legitimidad internacional de sus grados constituye un motivo importante a favor del Proceso de Bologna. En este sentido, se demuestra que hay un efecto coercitivo en el proceso de ajuste mutuo con los lineamientos acordados –al ajustar la estructura de los grados, la racionalidad imperante fue la de alcanzar a los pares europeos–. Además, otro elemento que motorizó el proceso reside en la competencia a nivel internacional o global⁷⁷: se puede deducir que los Estados que participan del

⁷⁷ De manera similar, este elemento que motiva el regionalismo en la educación superior ha sido abordado en otros trabajos: para analizar los niveles de cooperación en esta agenda (Perrotta, 2009a) y en el abordaje de los programas regionales para la educación superior en línea con dos modelos de internacionalización preponderantes (Perrotta, 2011b).

Proceso de Bologna realizaron una elección concienzuda al conformar la estructura de dos ciclos con el objetivo de garantizar la competitividad internacional de sus sistemas nacionales de educación superior. (Faber y Westerheijden, 2011: 24-25).

Finalmente, si bien el Proceso de Bologna no es obligatorio, se perciben constricciones políticas a favor de su adopción:

“Puede argumentarse que los cambios técnicos nacionales en la estructura de grados puede interpretarse como la creación de un resultado simbólico en la construcción de un sistema europeo para la educación superior basado en una estructura común de grados. [Existe una unidad de valores en el espacio regional mientras prevalece la diversidad nacional]. Sin embargo, esa unidad ha tenido efectos positivos en lo que refiere a estimular la movilidad: la movilidad internacional desde el primer ciclo al segundo ciclo ha aumentado desde la introducción del Proceso de Bologna” (Faber y Westerheijden, 2011: 25).

Así, los autores permiten retomar la noción de comprender los procesos de construcción de región –conforme se expuso en el Capítulo II– y cómo los intereses, preferencias y valores divergentes entre los actores son variados y susceptibles de ser modificados a través del tiempo.

3.2. América del Norte

América del Norte firmó un Tratado de Libre Comercio homónimo (TLCAN o NAFTA de acuerdo a su nombre en inglés) en el año 1992 que entró en vigencia el 1 de enero de 1994. El TLCAN entre Canadá, EEUU y México es un ejemplo paradigmático de nuevo regionalismo, dado su énfasis eminentemente comercial, la condición de asimetrías entre los socios, su vinculación con procesos de liberalización nacional y multilateral, la amplitud de los temas que abarca o sobre los que legisla y que son objeto de la liberalización y desregulación así como la creación de una estructura institucional mínima. La educación no se encontró incluida en el borrador negociado entre los años 1992 y 1994, ya que la misma fue temporalmente anterior de la inclusión expresa de la educación en el marco multilateral (AGCS/GATS, conforme se explicó *ut supra*). Consecuentemente, la

incorporación de la temática de la educación superior en este acuerdo regional particular ha sido a partir de dos mecanismos: por un lado, en lo que refiere a la firma de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo de Profesionales (ARMP) y, por el otro, en el capítulo dedicado a inversiones. Con todo, de ambos procesos el socio menos beneficiado ha sido México.

3.2.1. Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo de Profesionales en América del Norte

En línea con lo señalado respecto del surgimiento de un nuevo orden económico global –y, dentro de éste, del surgimiento de la OMC como la institución rectora de las relaciones comerciales multilaterales en múltiples temas (bienes, servicios, inversiones, compras públicas), lo que incidió en la creación de un tipo particular de acuerdos de integración regional (bajo el mandato de lo que se conoce como OMC *plus* o, de manera similar, los procesos de nuevo regionalismo)– así como en la promoción de la movilidad global de fuerza de trabajo calificada, comienzan a establecerse entre los países dos tipos de medidas para alcanzar ARMPs⁷⁸. Por un lado, el reconocimiento mutuo de las credenciales académicas –un enfoque de tipo horizontal– y, por el otro, la armonización a partir de la centralización de las regulaciones en vistas a que los estándares nacionales se aproximen al estándar acordado en el nivel regional –es decir, desde una perspectiva más verticalista–. Ejemplo del segundo tipo de medida es la UE a partir del principio de subsidiariedad⁷⁹.

⁷⁸ Siguiendo a Sá y Gaviria (2011), la movilidad profesional no es un fenómeno novedoso de los últimos años sino que ésta se encuentra estrechamente relacionada con las profesiones en sí mismas. En efecto, los autores retoman de Gouldner (1957) la apreciación de que los profesionales son expertos cosmopolitas que se encuentran conectados por medio de redes propias, tanto nacionales como internacionales. Además, los autores indican que lo que constituye un profesional varía a través de las diferentes jurisdicciones pero que en el marco de acuerdos de libre comercio de servicios, los profesionales son grupos ocupacionales en los que “las funciones de entrenamiento y la provisión de licencias para la práctica así como el mantenimiento de estándares internacionales quedan en manos del estado o de agencias jurisdiccionales, cuerpos regulatorios profesionales reconocidos por el Estado o la jurisdicción en cuestión, asociaciones profesionales o bien una combinación de lo anterior” (Allsop, *et al.*, 2009: 489, citado en Sá y Gaviria, 2011: 309).

⁷⁹ Sobre este principio, véase Capítulo III.

En el marco del TLCAN se optó por el mecanismo de ARMPs vinculado al reconocimiento mutuo (conforme se estableció en el Anexo 1210.5 del acuerdo comercial). Sá y Gaviria (2011) indican que este Anexo “es un modelo de las reglas y procedimientos que permitirían a los cuerpos profesionales de los tres países alcanzar el reconocimiento profesional trilateral para la práctica internacional” (Sá y Gaviria, 2011: 310). En efecto, el Anexo listó 12 profesiones de las que, a más de 15 años de la firma del acuerdo, sólo tres (ingeniería, contador, arquitectura) han alcanzado cierto nivel de reconocimiento mutuo trilateral. Los autores analizan cada uno de los tres casos para argumentar cómo las negociaciones por los ARMPs se encontraron permeadas por las enormes asimetrías que caracterizan a la región: Canadá y los EEUU ya contaban, previa a la firma del TLCAN, con cierta cooperación bilateral sostenida entre sus cuerpos profesionales –lo que redundaba en una equivalencia similar entre ambos–; sin embargo, México contaba con una organización diferente de las profesiones. En palabras de los autores, las características de la educación superior mexicana son las siguientes:

“(a) la duración de los programas de estudio de grado en lo que refiere a titulaciones profesionales (licenciaturas) era y sigue siendo relativamente extensa (hasta 6 años) [...];

(b) las titulaciones profesionales llevan de manera directa a las [...] cédulas profesionales [sin la necesidad de contar con experiencia o rendir un examen];

(c) la educación profesional se encuentra legislada a nivel nacional y se organiza de manera centralizada en el Ministerio de Educación [...];

(d) las estructuras y procedimientos de acreditación fueron introducidos en el sistema de educación superior a lo largo de la década de los años noventa [...];

(e) los programas profesionales varían (y continúan variando) a través de los diferentes tipos de instituciones de educación superior [...]” (Sá y Gaviria, 2011: 311).

La situación descrita es disímil respecto de sus socios regionales. Si bien las negociaciones de los ARMPs se dieron en paralelo a un proceso de profundo cambio del sistema de educación superior mexicano, este no impactó sobre la legislación vinculada a las profesiones sino que fue el

acercamiento a la firma de los ARMPs lo que interpeló a México a realizar esos cambios en el sector (Sá y Gaviria, 2011).

Tras el preciso análisis de los autores en cada una de las tres profesiones indicadas, se desprenden las siguientes conclusiones. Primero, en lo que refiere a la educación, como efecto de los ARMPs se establecieron juntas nacionales para la acreditación en estrecha vinculación con los cuerpos profesionales y se introdujeron nuevos estándares para la educación profesional. Esto conllevó a la reducción de las disparidades que existían antes entre los programas: México desarrolló estándares comparables a aquellos existentes en Canadá y los EEUU. Segundo, en lo que refiere a los componentes de los ARMPs, se detectan cambios en los trayectos de los contadores y de los arquitectos en México ya que, al introducir los sistemas de certificación en ambas profesiones, los cuerpos profesionales han desarrollado un nuevo rol en lo que compete a la regulación de la práctica profesional y ganaron control sobre el acceso a la profesión. Las asociaciones profesionales se fortalecieron y comenzaron a participar en diversas redes internacionales. Tercero, los ARMPs firmados bajo el paraguas del TLCAN reflejan un enfoque sobre el reconocimiento más centrado en la armonización. Esto es, cierto grado de armonización académica se convirtió en un pre-requisito incluso cuando las nuevas normas y sistemas que fueron implementados conviven con las estructuras tradicionales. Derivado de lo anterior, dicha situación generó la diferenciación entre los programas profesionales (en función de si se encuentran o no acreditados), la diferenciación de los sistemas de acreditación de programas (profesionales *versus* no profesionales) y la estratificación profesional (en relación a si se encuentran o no certificados). En cuarto lugar, si bien los ARMPs no redundaron en un aumento de la movilidad de los profesionales, los cambios afectaron a las instituciones de educación superior: puntualmente, en tanto la acreditación (vinculada a la calidad) reviste carácter voluntario, la estructura de incentivos ha beneficiado en mayor medida a las universidades públicas. Esto ha generado un aumento de la brecha entre las instituciones que derivó en la profundización de la estratificación de las instituciones y los programas en

detrimento de minimizar las discrepancias en términos de calidad (Sá y Gaviria, 2011).

En suma, los cambios dan cuenta, por un lado, de la situación de asimetría entre los socios regionales y, por el otro, cómo se vincula el nivel regional con el nivel nacional de formación de políticas y las complejidades de los sistemas de educación superior.

3.2.2. El capítulo de inversiones del TLCAN y sus efectos sobre la educación superior mexicana

En lo referido a la regulación de las inversiones externas directas, el TLCAN incluye prerrogativas para la inversión extranjera en materia educativa (Anexo 1 de la Lista México) así como una disposición que obliga a tramitar autorización oficial (Anexo 5 de la Lista México). Esto se encuentra en línea con la postura general de México a liberalizar su economía y participar en variados foros de negociación (es decir, una estrategia de jugador global). Consecuentemente, México ha optado que, ante la importación y/o exportación de servicios de educación superior privada, acepta la presencia de proveedores privados extranjeros en tanto éstos se ajusten a las normas de autorización de carácter comercial (regulación de inversiones extranjeras) y educativo (regulaciones para la educación superior privada) (Rodríguez Gómez, 2004).

El marco legal mexicano para la inversión extranjera directa (IED) en el sector de la educación incluye las siguientes regulaciones: Ley de Inversiones Extranjeras (1993), Ley General de Educación (LGE, 1993) y normas secundarias del sector, TLCAN (1994) y posteriores TLC bilaterales o multilaterales. Se destaca que la primera, en su artículo 8, indica que “se requiere resolución favorable de la Comisión (de inversiones extranjeras) para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación [...]” (Ley de Inversiones Extranjeras, citado en Rodríguez Gómez, 2004: 1049). Luego, la LGE, en su artículo 55, obliga a los particulares que

imparten educación superior obtener, ante autoridad competente, un reconocimiento de validez oficial para cada plan de estudios.

El autor analiza el caso del consorcio empresarial Sylvan Learning Systems, que compró –para poder funcionar en territorio mexicano– a la Universidad del Valle de México (UVM). Así, en el año 2000 el consorcio concretó la adquisición del 80 por ciento de la propiedad de la UVM mediante una inversión de aproximadamente 50 millones de dólares (Rodríguez Gómez, 2004). Este porcentaje doblaba el porcentaje permitido por la regulación mexicana para la adquisición de instituciones (49 %). Desde entonces, la UVM-Sylvan ha incorporado a su oferta tradicional nuevas opciones, vinculadas principalmente con las tecnologías informáticas y estudios profesionales parciales, conforme a la línea del consorcio que la adquirió. Luego, la universidad comenzó a participar en procesos de evaluación y acreditación universitarias. Finalmente, se implantó un plan de reforma – Modelo Educativo Siglo XXI (MES)– que transformó la gestión académica de la institución: organización en departamentos, currículo flexible, asesoría personalizada, etc.

De acuerdo al autor, las principales implicancias de la apertura comercial en el sector de servicios de educación superior privados en México son: primero, la normativa para la regulación de las inversiones (incluyendo los diversos TLCs que ha firmado el país) no implicó un obstáculo para la asociación comercial donde el porcentaje de capital externo supera el techo del 49% establecido. Además, al adquirirse una institución que ya contaba con autorización para impartir programas educativos, se elimina la provisión de la LGE de tramitar una nueva autorización. Esta situación, a mi entender, hace del “mercado” de educación superior privada mexicana un ámbito atractivo para la instalación de estos grandes negocios educativos. Segundo, el inversor extranjero aprovecha y profundiza las ventajas comparativas del socio nacional mientras adecúa la oferta a sus propios intereses así como a la tendencia generalizada de obtener validez internacional a partir de la participación en procesos de evaluación y acreditación. Tercero, la IED en instituciones privadas genera modificaciones en el plano organizacional y en su administración (procesos de gestión de la calidad, publicidad, aumento de

las relaciones interinstitucionales, vinculación con el gobierno, etc.). Cuarto, las preferencias y/o intereses del inversor se proyectan en la institución adquirida, primando la lógica de maximización de los beneficios (Rodríguez Gómez, 2004: 1062-1064).

3.3. Regionalismo y educación superior en el Este Asiático

En el Este asiático, la emergencia del llamado regionalismo regulatorio –es decir, de las nuevas formas de gobernanza regional que trascienden el territorio de los espacios nacionales (Robertson, 2009)– constituye una tendencia que está afectando la gobernanza de la educación superior (Mok, 2012: 31). En efecto, de acuerdo con Ha Ko Mok (2012), el surgimiento de la regionalización de la educación superior asiática puede comprenderse como parte de una estrategia más amplia de las universidades por alcanzar cierto liderazgo regional como, principalmente, global. Esto se expresa en los numerosos esfuerzos de las universidades asiáticas en pos de formar redes regionales e internacionales, alianzas a través de colaboraciones en investigación, programas académicos conjuntos e intercambios académicos.

Un rasgo interesante de esta situación en el Este asiático (principalmente, China, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Malasia) es que el sistema de educación superior cuenta con una intervención y regulación estatal fuerte y persistente. Los gobiernos del este asiático están buscando de manera agresiva mejorar la eficiencia de sus sistemas y, “en un período corto de tiempo, han adoptado nuevas estrategias para responder a los desafíos locales, regionales y globales [...], principalmente] han optado por políticas pro-competencia” (Mok, 2012: 27). Si bien todos los países, con mayor o menor intensidad, han modificado sus políticas para favorecer determinados cursos de acción de cara a los desafíos de la globalización, el caso del Este asiático se diferencia a partir de la combinación simultánea de desregulación (o descentralización) en la reestructuración del mercado con la persistencia de un Estado regulador fuerte. Esta tendencia es denominada por el autor como “Estados facilitadores del mercado” o “Estados aceleradores del mercado” ya que, durante las dos últimas décadas, han jugado un rol importante en la creación del mercado (Mok, 2012: 29).

De esta manera, algunas universidades (las más destacadas que revisten carácter público) aspiran alcanzar un Modelo Global Emergente (MGE) que se define por ocho características: investigación intensiva, misión global, financiamiento diversificado, reclutamiento de estudiantes en todo el mundo, complejidad creciente, nuevos roles para los profesores, nuevas relaciones con el gobierno y con la industria y colaboración global con instituciones similares (Mok, 2012: 31). Este modelo es aspirado (y promovido) por las más importantes universidades públicas y privadas y, para alcanzar este estatus de universidad global emergente se ha promovido la internacionalización orientada por el idioma Inglés, principalmente en las instituciones de los países que han sido colonias británicas (Hong Kong, Singapur y Malasia). Esto significa que cuentan con una “ventaja comparativa” por el hecho de ofrecer cursos en Inglés. Una segunda estrategia ha sido la de crear centros de excelencia regionales por medio de vinculaciones transnacionales: estos acuerdos transnacionales se están popularizando ya que constituyen una forma de diversificar los sistemas universitarios (Mok, 2012: 39).

Los mecanismos que promueven la integración regional en el Este asiático no se encuentran acabadamente desarrollados. Sin embargo, se pueden destacar los siguientes esfuerzos por parte del sector no gubernamental y de los propios Estados. Del lado de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se señalan dos iniciativas: primero, la Asociación de las Instituciones de Aprendizaje Superior del Sudeste asiático (ASAIHL, de acuerdo a su nombre en inglés), un consorcio de instituciones públicas importantes de varios de los países del Sudeste asiático reunidas con el fin de profundizar la cooperación, en especial a través de intercambios académicos. Segundo, la Asociación de las Universidades de investigación del Este asiático (AEARU, de acuerdo a su nombre en inglés), un foro de los presidentes de las 17 universidades que realizan investigación (*research universities*).

En lo que refiere a iniciativas gubernamentales, éstas se encuadran en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Por un lado, el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios en la órbita de la zona de libre

comercio entre la ASEAN y China incluye una provisión para que los servicios educativos puedan convertirse en una mercancía que pueda ser comercializada transnacionalmente al interior de la zona. Por el otro, la Organización de Ministros de Educación del Este asiático (SEAMEO) está compuesta mayoritariamente por miembros de la ASEAN (salvo Timor Oriental). Consecuente, se la conoce como el brazo educativo de este acuerdo de integración regional. A su interior está el Centro Regional para la Educación Superior y el Desarrollo (SEAMEO-RIHED), que es el encargado de iniciar reformas para este sector: una de éstas ha sido el intento de crear una Red de Aseguramiento de la Calidad para la ASEAN (AQAN). La primera reunión de esta red en el año 2008 emitió la Declaración de Kuala Lumpur por la que se reconoce el rol crucial del aseguramiento de la calidad para poder avanzar con el proceso de armonización regional de la educación superior. Como afirma Mok (2012), el principio subyacente a estos esfuerzos es el de coordinación regional.

Por su parte, Meggan Madden (2012) ha explorado la regionalización de la educación superior a partir de un estudio de caso: la Red para el Aseguramiento de la Calidad del Asia-Pacífico (APQN). En su trabajo, conceptualiza la regionalización de la educación superior a partir de tres tipos-ideales: 1) como un subproducto de la globalización de la educación superior; 2) como una forma regional de la internacionalización de la educación superior y 3) como una alternativa a la globalización de la educación superior. Tras el análisis en profundidad de la red (y un estudio de caso a su interior –Vietnam–), Madden concluye que, a raíz de que la APQN carece de una identidad regional, puede funcionar fácilmente como una versión regional de la internacionalización de la educación superior pero indica que también se pueden encontrar tendencias vinculadas a convertirse en un subproducto de la globalización ya que, una vez que la red madure, podrá contar con el potencial de adquirir una identidad regional (Madden, 2012).

4. América del Sur: la educación superior en el MERCOSUR

La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR ha sido analizada con anterioridad. Destaco aquí, a modo de “estado de la cuestión” los aportes de, principalmente, por Pedro Krotsch, Marcela Mollis, Marília Costa Morosini, Ana Cambours de Donini, Norberto Fernández Lamarra, Enrique Martínez Larrechea, Javier Hermo y Facundo Solanas.

4.1. 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, destaco 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 vigencia y 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 endógeno⁸⁰. En consecuencia, destaca las potencialidades de la universidad –capaz de jugar un papel protagónico– en el espacio regional del MERCOSUR: 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

⁸⁰ Krotsch no profundiza en la diferenciación de tipos o modelos de integración regional, 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.

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, Pedro, 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:

“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, Pedro, 1997: 9).

Para el autor, la AUGM constituye una iniciativa creada en pleno ejercicio de la autonomía de las universidades participantes, 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, Pedro Krotsch y Marcela Mollis profundizaron las 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 en 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 Morosini⁸¹ (1998) considera que desde el momento en que se asiste a la integración universitaria en el MERCOSUR se debe reflexionar

⁸¹ 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*

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 regional⁸²– 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 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

universitarias, Campinas SP: Editora - Autores Associados. He accedido a ambos gracias a la beca de intercambio realizada a UNICAMP.

⁸² En efecto, considera que “el MERCOSUR educativo se 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).

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 paulatina 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 afirma que:

“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 [en especial] 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.

4.2. 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, 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 la región” (Fernández Lamarra, 2010: 37)⁸³.

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:

⁸³ 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).

“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 instituciones universitarias y de los diversos Consejos y asociaciones de rectores y de universidades [...]. 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 destacado es nuestro).

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 mi tesis de maestría se desentrañaron algunos de estos elementos y se realizó una evaluación respecto de la importancia de la forma supranacional respecto de la intergubernamental, en el marco de las complejas dinámicas y relaciones interinstitucionales entre el SEM y las demás agencias del MERCOSUR (Perrotta, 2011b). Los hallazgos de dicha investigación nutren el nivel de análisis regional que se plantea en el diseño metodológico de esta tesis.

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)⁸⁴. Siguiendo a la autora, se

⁸⁴ Sobre este punto, en análisis anteriores (Perrotta, 2009a, 2010a) 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 (1991) y la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) que establece, entre otras cuestiones, el arancel externo común) predominaron los estudios

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; observando la importancia de estimular la creación de redes de investigación estratégica para el desarrollo de la integración regional.

4.3. 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–.

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” (Hermo, 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

sectoriales y modelizaciones sobre los impactos de la apertura comercial así como evaluaciones respecto de la creación y el desvío de comercio.

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” (Hermo, 2006: 152).

Por su parte, los autores uruguayos Chiancone Castro 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 Hermo, 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 Castro 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 Castro 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 Castro y Martínez Larrechea, 2011).

Finalmente, Facundo Solanas (2009) ha investigado los cambios institucionales⁸⁵ 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 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

⁸⁵ Este tema que trabajamos en esta investigación, lo abordé con anterioridad (Inchauspe y Perrotta, 2008; Perrotta, 2009a) en el marco del proyecto de investigación PID de la ANPCyT de la que fui becaria de iniciación doctoral. De hecho, en Perrotta (2009b), abordamos las modificaciones institucionales a nivel doméstico y regional y las relaciones interinstitucionales entre el SEM y el resto de la estructura del MERCOSUR.

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. A mi entender, el concepto es útil para comprender, globalmente, a las políticas regionales del MERCOSUR y su vinculación con la esfera doméstica pero no explica las diferentes acomodaciones que pueden darse en la esfera doméstica y entre las diversas opciones nacionales en función de la regulación regional.

4.4. El ALCA y el Protocolo de Servicios del 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 Estados⁸⁶.

Las negociaciones del ALCA –por medio de las sucesivas Cumbres de las Américas⁸⁷– 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

⁸⁶ Por su puesto, este tipo de negociaciones se enmarca en un escenario de hegemonía neoliberal.

⁸⁷ 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).

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 revisitada⁸⁸, contó con cuatro países que llevaron la 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)⁸⁹ 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

⁸⁸ 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 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.

⁸⁹ Fui colaboradora y asistente en esta investigación en el año 2006.

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 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 Alegre⁹⁰, 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).

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

⁹⁰ 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.

(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.

Por su parte, la agenda comercial del MERCOSUR no ha dejado exentas a las universidades, 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 acompaña 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.

4.5. Balance: la novedad el presente estudio

A partir de los estudios que hacen al estado de la cuestión y la identificación de vacancias en el análisis es que diseñé este plan de investigación pretendiendo indagar, primero, la vinculación de la política regional para la educación superior con la orientación general del MERCOSUR en perspectiva histórica (en vistas a observar, no sólo los cambios y las persistencias sino que, además, las limitaciones y/o posibles constricciones

de la estructura institucional y de toma de decisiones) para discernir cómo incide el marco regional sobre la forma que adquiere la política en cuestión. 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.

En segundo lugar, se estudia un aspecto no abordado aún por la literatura sobre la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR: las relaciones que se establecen entre las políticas nacionales para la educación superior en cada Estado Parte y la política regional para el sector. Aquí el foco se coloca en el acercamiento o la diferencia entre la política nacional y la política regional (de acreditación de titulaciones, en este caso) para discernir si se perciben patrones comunes de vinculación (entre las posibles formas detectadas se pueden entender como coordinación, convergencia, complementación y/o armonización) o bien si en cada país la forma que asume ese relacionamiento es diferente.

El aspecto novedoso de la presente investigación, por lo tanto, consiste en – a partir de la elaboración de un marco analítico específico– incorporar en el análisis conceptos y reflexiones que provienen del estudio de la integración regional sudamericana, como la situación de asimetrías, el carácter periférico, la búsqueda constante del desarrollo integral y la autonomía política, entre otros.

Capítulo VI

Estrategia teórica y metodológica

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo general analizar las peculiaridades de las políticas regionales del MERCOSUR para la educación superior en el marco del proyecto político del acuerdo de integración regional y su vinculación con la definición de las políticas públicas a nivel nacional. De manera tentativa, se considera aquí que las políticas domésticas pueden, entre otras formas posibles, coordinarse, complementarse, convergir y/o armonizarse en y/o a partir del esquema regional.

Para alcanzar este objetivo se procede a un estudio de caso: el estudio en profundidad de la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (2002-2012), que contó, inicialmente, con una fase experimental que devino, luego, en un sistema permanente de acreditación de titulaciones. La etapa experimental consistió en la puesta en marcha de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA, 2002-2006) y la fase actual, de carácter permanente, se inicia en el año 2008 con el 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).

Los objetivos específicos son:

- c) Estudiar en profundidad la política regional de acreditación de titulaciones de grado del MERCOSUR (del MEXA al ARCU-SUR) para:
 - iv. discernir con qué proyecto político regional se vincula;
 - v. identificar y analizar cómo inciden en la forma y el contenido que ésta adquiere a partir de: a) las reglas de

- juego institucionales del MERCOSUR (nivel regional);
b) la situación de asimetría entre los Estados Parte (nivel nacional); c) las tendencias en pos de la internacionalización y regionalización de la educación superior (nivel global);
- vi. describir y caracterizar su relación con las políticas domésticas para el sector en vistas a discernir si se trata de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización –entre otras posibles formas– de las políticas nacionales con el marco regional.
- d) Realizar una contribución al campo de estudios de la integración regional a partir de elaborar una propuesta analítica para el estudio de las políticas regionales en el MERCOSUR desde una perspectiva comparada que recupere los principales debates teóricos en torno a la integración regional como campo de conocimiento.

En este capítulo se presenta la estrategia teórica y metodológica para encaminar los objetivos de investigación propuestos. En primer término, se da cuenta de la justificación del caso escogido para su estudio en profundidad, así como la delimitación temporal de la investigación. A continuación, se presenta el conjunto de hipótesis que se ponen a discusión para intentar responder a cada uno de los interrogantes de investigación que se derivan de los objetivos. En tercer término, se despliega la estrategia metodológica, la que se basó en un abordaje, eminentemente, cualitativa a partir de un diseño flexible de investigación.

2. Justificación del caso de estudio

El caso seleccionado para el estudio en profundidad de una política regional del MERCOSUR, en general, y para la educación superior, en especial, es la política de acreditación regional de titulaciones de grado, que contó con dos fases y de la que se derivó un programa de movilidad de estudiantes (que en esta tesis solo se aborda tangencialmente). Como se expuso, la fase piloto se

inició en el año 2002 con la puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA). El MEXA culminó en el año 2006 y pasó por un proceso de evaluación del que se derivó, en el año 2008, una política permanente con la creación 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). Esta política regional para la educación superior ha sido escogida por tratarse de la de mayor desarrollo a lo largo del tiempo de la totalidad de las políticas encaminadas por el Sector Educativo del MERCOSUR para la integración de la educación superior. Las demás políticas –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 encaminadas en tiempos recientes (en particular, a partir del año 2009), por lo tanto su abordaje no es materia de esta tesis. Además, otro factor que operó en detrimento de la elección de esta última refiere a que los actores de gobierno que elaboran la política de movilidad regional vinculada a las carreras acreditadas por el MEXA y ARCU-SUR no son los mismos que los que elaboran las políticas regionales de acreditación de titulaciones de grado.

2.1. Delimitación temporal del estudio

En lo que refiere a la identificación de la política regional bajo análisis con los proyectos políticos (sus rupturas y continuidades) del acuerdo de integración regional, se estudia el desarrollo del MERCOSUR entre los años 1991 a la actualidad (2012) en vistas a identificar los proyectos políticos (también denominados como modelos de integración regional) ensayados en esos veintiún años. Al respecto, en el año 2012 se producen dos hechos significativos que ameritan que esta investigación –en el aspecto vinculado a la dinámica política general del MERCOSUR– coloque como límite temporal junio del año 2012: primeramente, el golpe de Estado institucional

contra el gobierno de Fernando Lugo que derivó en la suspensión política de la República del Paraguay del proceso de integración y, en segundo lugar, la incorporación efectiva de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR.

El recorte temporal en el que me centré para el estudio de la política regional de acreditación va desde el año 1998 al 2012, lo que implica que se incluyen: las primeras negociaciones que anteceden al MEXA, éste programa piloto, su transformación en ARCU-SUR, con la consecuente jerarquización institucional y política del mismo y las primeras convocatorias a acreditación realizadas a partir del sistema permanente.

3. Conceptos clave e hipótesis de investigación

Como resultado de la extensa e intensa revisión bibliográfica que hice sobre las teorías y los enfoques para analizar la integración regional y, dentro de ésta, las políticas regionales, se arribó a las siguientes definiciones sobre los conceptos clave de esta investigación:

3.1. Política regional

En esta investigación se define como política (pública) regional a aquellas *acciones emanadas de los órganos de gobierno regional* (es decir, en el marco del peculiar sistema gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) *para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político* tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional que tienen o no capacidad decisoria. Al referirme al sistema de gobernanza de la región, la definición incorpora la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisional y que, por el otro, los actores e instituciones involucrados cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La alusión a la finalidad de la política regional, esto es, su

orientación a servir a las metas que se ha propuesto el poder político, se incorporan a las relaciones de poder que se establecen entre Estado, mercado y sociedad en los múltiples niveles de gobernanza (regional, nacional y local) y el consecuente reconocimiento de que incluso las decisiones en apariencia técnicas, cuentan con un componente político que le es inherente.

3.2. La construcción de la política regional

Para dar cuenta del desarrollo de una política regional se deben considerar los procesos, proyectos y productos de la construcción de la región: es decir, la historia de esa construcción (sus marchas y contramarchas), las visiones que diferentes actores (intelectuales, gobernantes, movimientos sociales, grupos de interés, etc.) tienen sobre la región y los resultados, entendidos como los tratados, las instituciones, las políticas regionales y las prácticas efectivas de integración regional.

Asimismo, esta postura analítica implica que para el estudio del proceso de definición, decisión, implementación y evaluación de las políticas regionales se deben considerar cómo juegan los elementos tanto endógenos como exógenos a la región. Es decir, cómo operan tanto las dinámicas institucionales, decisorias y los atributos de esa región como las tendencias y procesos globales más amplios vinculados a la política regional en cuestión.

A continuación, respecto de los atributos de la región, se deben tener en cuenta las diferencias entre los Estados que componen ese acuerdo de integración regional: puntualmente para los regionalismos sudamericanos, se debe considerar la situación de asimetrías –estructurales y regulatorias–.

De la misma manera, es menester destacar –junto con Warleigh-Lack y Van Langenhove (2010) y como se expuso en el capítulo II– que la región comparte atributos del Estado Nación –tales como la remoción de barreras a la integración económica, la construcción de instituciones y regulaciones para la provisión de bienes públicos y su presentación como una unidad

integrada que cuenta con ciertos niveles de soberanía y legitimidad– que pueden diseccionarse e, inclusive, realizar comparaciones entre éstos. En este sentido, es posible realizar una comparación entre la política regional y la política nacional de acreditación de titulaciones con el objetivo de desentrañar las particularidades de ambas, sus similitudes y sus diferencias.

Luego, en el estudio de los procesos, proyectos y productos de elaboración de la política regional en cuestión, en la intersección de los componentes internos y externos a la región –que operan en la definición de esa política y en la forma y el contenido que ésta adquiere finalmente– se debe incorporar la perspectiva de los temas y los problemas públicos. Esto es, la forma compartida, más o menos estable, de tematizar una situación percibida como problemática y lograr su incorporación en la agenda (regional, en este caso). En efecto, cuando diversos autores han mencionado la idea de incentivos al regionalismo, cada hipótesis explicativa del surgimiento y mantenimiento de acuerdos regionales parte, implícitamente, de problematizaciones y tematizaciones variadas que requieren una respuesta desde el ejercicio del poder político.

Finalmente, en tanto las regiones son construcciones sociales susceptibles de ser contestadas políticamente, el abordaje de la integración regional – regionalismo, regionalización– y sus políticas regionales debe reconocer que tanto las ideas y los valores como los intereses y las preferencias importan y deben ser tenidos en cuenta a fin de comprender un determinado proceso de integración en el marco de una variedad de procesos y/o proyectos posibles. También, esto implica destacar que pueden darse procesos de socialización en la esfera regional que derivarían en un progresivo proceso de transferencia de lealtades desde el Estado a la región. Por lo tanto, es posible afirmar, siguiendo a Wendt (1992) y a la lectura que de él hacen Tussie y Rigiroszi (2012a) que “el regionalismo es lo que los Estados y/o las instituciones regionales hacen de él”.

3.3. La política regional y la política nacional

Como corolario de lo anterior, se argumenta que existe una relación de afectación mutua entre (la configuración de) la política regional y la política nacional. En efecto, la propia definición de política regional incorpora esta vinculación: su finalidad es contribuir a los objetivos del ejercicio del poder político (proyecto político = regionalismo) por medio de acciones de los órganos que componen la estructura de gobernanza regional. Tal estructura de gobernanza puede ser variada, con instituciones que presentan rasgos intergubernamentales y/o supranacionales (y los matices entre ambos polos) pero en la que los Estados son un componente importante, con mayor o menor grado de injerencia según el tema.

Como indican los referentes del enfoque de la europeización dentro del campo de estudios de la integración europea, las modificaciones en la política doméstica a causa de la europeización pueden deberse a dos condiciones: por un lado, a *desajustes y/o incompatibilidades* entre procesos, las políticas y las instituciones a nivel regional y los procesos, las políticas y las instituciones a nivel doméstico o bien, por otro lado, a *elementos facilitadores* –actores, instituciones, etc.– que responden a las presiones adaptativas. Los posibles cambios que el enfoque de la europeización identifica y que se pueden generar en el nivel nacional son: absorción, acomodación y transformación (véase capítulo II). Los Estados (es decir, el nivel doméstico de elaboración de políticas) tienen diversas posibilidades para incorporar, adaptar y/o reemplazar políticas domésticas a partir de lo acordado en el nivel regional. Vale destacar, asimismo, que esos mismos Estados también forman parte y negocian los acuerdos sobre diferentes temas que se convierten, culminada esa negociación, en políticas regionales.

3.3.1. La coordinación, complementación, convergencia y/o armonización de las políticas nacionales a partir de las políticas regionales

En esta investigación considero que las posibles formas de acomodamiento entre las políticas nacionales o domésticas a partir de la política regional son cuatro: coordinación, complementación, convergencia y armonización. Antes de comenzar, vale destacar que estas formas no implican un esquema evolutivo ni lineal ni opciones excluyentes en el desarrollo temporal de la evolución de las mismas.

La coordinación implica que no se dan modificaciones sustanciales a las políticas domésticas a partir de la política regional. Las políticas nacionales se encuentran en línea con lo que se acuerda en la esfera regional y sólo se requiere de un proceso de ajustes que no generan cambios significativos (como la creación de agencias, la modificación de reglamentaciones, etc.). En los procesos de coordinación, los puntos de partida –en términos de regulaciones, normas, procedimientos, estructuras, etc. domésticos– no son una variable a considerar mientras se alcance el objetivo regional.

La complementación implica que el acuerdo en torno a una política que se alcanza en el nivel regional se alcanza por medio de las políticas nacionales existentes pero divergentes entre los gobiernos. Quizás, el patrón más significativo de este tipo de acomodamiento es, en el caso de la política regional industrial, la división del esquema de producción de ciertos bienes (por ejemplo, que el país A se dedique a la producción de vehículos de alta gama mientras que el país B se centre en otro segmento, como la producción de monovolúmenes).

La convergencia refiere al progresivo acercamiento entre las políticas nacionales de los países que conforman el proceso de integración regional en vistas a alcanzar los acuerdos consensuados en el nivel regional (acuerdos que se plasman en políticas regionales). La convergencia implica que el punto de partida sea una situación de divergencia en términos de los procesos, normas, procedimientos, estructuras políticas domésticas entre esos países y cuyo proceso de tangencial acomodación sea necesario para el

cumplimiento de la política acordada a nivel regional. La situación de convergencia, por lo tanto, implica resolver las asimetrías regulatorias entre los países y, por medio de políticas (regionales o nacionales) activas, disminuir las asimetrías estructurales.

La armonización refiere a la generación de un estándar o una obligación, dependiendo la política en cuestión, acordado en la esfera regional y los países que conforman ese acuerdo de integración deben arbitrar los medios –regulaciones y políticas domésticas– para alcanzar ese objetivo regional. El grado de cambio doméstico es, por lo tanto, significativo.

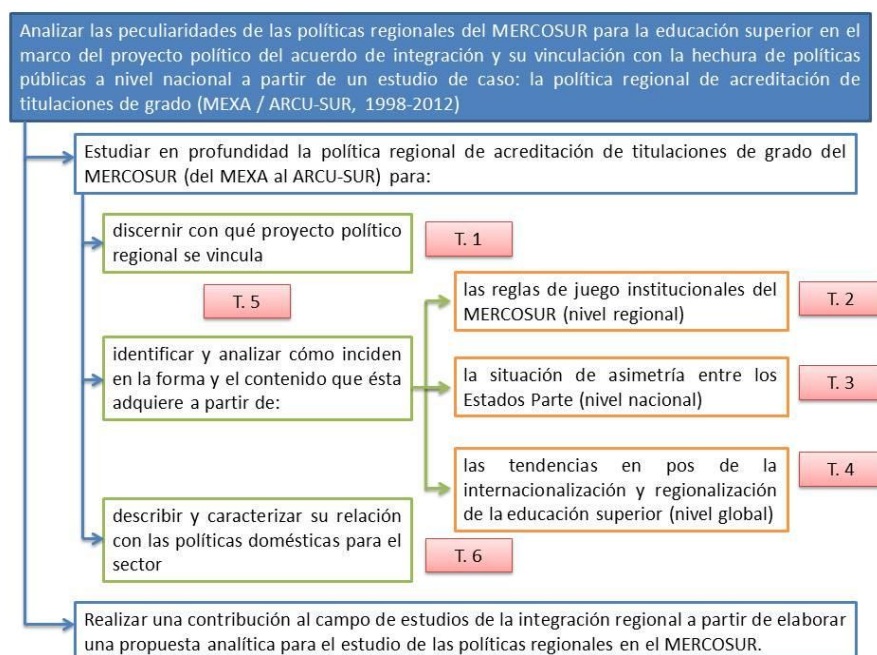
Las dos primeras sugieren márgenes de maniobra mayores para los Estados Nación, mientras que las dos últimas categorías implican menos capacidad de autonomía política de los países.

En esta tesis se parte de estas cuatro formas posibles de relacionamiento, dejando abierta la contingencia de que, a la luz del caso en cuestión, existan matices o nuevas categorías a considerar.

3.4. Hipótesis y tesis

A partir de los objetivos de investigación propuestos (véase figura 5), se desprenden seis tesis que se han iniciado como hipótesis de investigación.

Figura 5. Objetivo general y específicos y sus tesis de trabajo



Fuente: elaboración propia

3.4.1. Tesis 1

La agenda de la educación superior en el MERCOSUR combina rasgos del anterior esquema de integración regional sudamericano vinculado al Neoliberalismo con elementos del viraje experimentado en tiempos recientes por el regionalismo sudamericano, que puede caracterizarse cabalmente en términos de regionalismo post-hegemónico. En efecto, es posible encontrar dos modelos contradictorios y/o en pugna de regionalismo de la educación superior que se vinculan con dos tipos de internacionalización (fenicia *versus* solidaria) (Perrotta, 2011b). Así, la política regional de acreditación se vincularía con el proyecto político del MERCOSUR neoliberal y se generaría un distanciamiento respecto de las dos ideas-fuerza de la integración regional sudamericana (autonomía política y desarrollo integral). Sin embargo, en tanto no es posible encontrar formas puras que abonen a uno u otro modelo –ya que el momento actual es uno de ebullición de los procesos políticos y caracterizado, en términos de su forma de aprehenderlo, por una situación de agitación conceptual– en

esta política regional en cuestión es posible encontrar elementos del nuevo proyecto político regional.

3.4.2. Tesis 2

En tanto la arquitectura institucional de un proceso de integración regional no es neutra (Caetano, et al., 2009) sino que refleja los proyectos políticos y, consecuentemente, la relación Estado – Mercado – Sociedad imperante en un momento dado, la ausencia de modificaciones sustanciales en la institucionalidad del MERCOSUR implica que la misma se encuentre alineada a la etapa neoliberal del acuerdo de integración (hasta el año 2003). Lo anterior deviene en la existencia de déficits en la esfera institucional en dos ejes: el funcional y el de legitimidad democrática (Caetano, et al., 2009) que genera posibles obstáculos decisionales a la implementación de políticas regionales en agendas no comerciales.

3.4.3. Tesis 3

Las asimetrías estructurales y regulatorias entre los sistemas y/o complejos de educación superior de los Estados Parte del MERCOSUR, así como la presencia de diferentes culturas académicas y/o tradiciones universitarias, adicionan complejidad al desarrollo de las políticas regionales e influyen la forma y el contenido de la política regional para la educación superior en este acuerdo de integración regional.

Derivado de lo anterior, la situación de asimetrías implica que pueda darse el caso de que sea uno o más Estados los promotores de la política regional en cuestión e incida, en grados variables, en el contenido y la forma de la misma. En este sentido, pueden darse una situación por la cual hay Estados que acatan e incorporan determinadas políticas regionales. A su vez, como corolario, la situación de asimetría también se percibe en las capacidades de negociación con las que cuentan los países. Por capacidades de negociación hago alusión a los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un

Estado –una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación)–: recursos humanos con o sin experiencia en la negociación y en el tema de negociación, recursos financieros, apoyo de otras agencias gubernamentales, apoyo de actores sociales relevantes, etc.

3.4.4. Tesis 4

La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR se ha nutrido y/o influenciado de las discusiones y políticas en torno de la internacionalización de la educación superior –principalmente a partir del AGCS– y del poder normativo que la estrategia de regionalismo regulatorio estatal está encaminando Europa para difundir y/o diseminar su modelo de regionalismo de la educación superior en otras latitudes. Adicionalmente, en el MERCOSUR la forma en que se desarrolló la negociación del ALCA –y su desenlace– pudo haber incidido en la hechura de la política regional para la educación superior, generando o no modificaciones a la meta original de esta política.

3.4.5. Tesis 5

Se pueden encontrar variados incentivos para el establecimiento de políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR en la tematización y problematización de la situación que da inicio al proceso de construcción de la política regional de acreditación de titulaciones. Los posibles incentivos son: a) efectos económicos deseables que se esperan en el nivel doméstico: ganancias por el aumento del flujo comercial, producción regionalizada y economías de escala, atracción de capitales externos; b) consolidar y sellar el proceso de reformas políticas y económicas neoliberales: así, los AIR generan un “efecto candado” (*lock in effect*) ya que permiten anclar los procesos nacionales de reforma en un acuerdo internacional (cuya disolución es dificultosa); c) presiones del sector privado: aumento de las ganancias de los sectores exportadores que logran acceso al mercado regional y los sectores que compiten con los

importadores obtienen protección (respecto de las producciones de terceros países); d) estrategia para aumentar el poder de los miembros (los Estados Nación) en las negociaciones multilaterales y entre otros bloques y/o Estados hegemónicos extra regionales; e) estrategia para afectar el equilibrio de poder político al interior de la región: para los Estados más fuertes, representa una forma de consolidar su liderazgo mientras que para los más débiles implica un intento de contener el ejercicio de poder hegemónico de un miembro más poderoso; f) dar una respuesta conjunta a los problemas generados por el aumento de la interdependencia; g) reflejar valores regionales comunes y un sentimiento de conciencia y cohesión que es reforzado con el tiempo por medio de la formación de redes y de interacción institucionalizada. Estos elementos, entre otros posibles, operan como catalizadores de las políticas regionales, favoreciendo y/u obstaculizando determinadas decisiones por sobre otras.

3.4.6. Tesis 6

Las posibles formas de acomodamiento entre las políticas nacionales o domésticas a partir de la política regional son cuatro: coordinación, complementación, convergencia y armonización (véase *ut supra*). Estas son opciones de política y políticas, no necesariamente se mantienen en el tiempo ni corresponden a todas las políticas regionales del mismo modo (en educación superior, por ejemplo se puede dar una forma de convergencia mientras en el sector de la producción industrial se puede desarrollar, entre otras posibles, una estrategia de complementación).

4. Metodología

Esta investigación ha tenido un abordaje metodológico eminentemente cualitativo, asumiendo el diseño de investigación⁹¹ flexible de carácter

⁹¹ Se asumió la concepción amplia de investigación como “un proceso que involucra un conjunto de decisiones y prácticas (que a su vez conllevan la puesta en juego de instrumentos conceptuales y operativos) por las cuales conocemos –lo que puede significar describir, analizar, explicar, comprender e interpretar o interpretar –algunas situaciones de

exploratorio-descriptivo y analítico, por tratarse de un área del conocimiento con ciertas vacancias en el análisis local. El diseño flexible se caracteriza por habilitar lo fortuito del proceso de investigación (entendido como el conjunto de decisiones no planificadas)⁹², dentro de un esquema planificado de acciones. Entre estas últimas se encuentra un conjunto de decisiones 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 indagados⁹³ en la investigación. La extensión del 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 investigación cualitativa implica un compromiso con el trabajo de campo, lo que no necesariamente significa la ausencia de números (Kirk y Miller, 1985). En este sentido, se utilizaron datos cuantitativos para complementar ciertas cuestiones del proyecto. Asimismo, se destaca con Crowson (1993) que la investigación cualitativa en el campo de la educación superior en particular, se distingue por cuatro principios: a) el principio central de la búsqueda de la comprensión; b) la norma de proximidad del investigador al objeto; c) el énfasis sobre el análisis

interés cuya definición y delimitación (o construcción) forma parte de las decisiones apenas aludidas” (Piovani, 2007: 71-72).

⁹² Se considera aquí que es posible planificar inicialmente el proyecto. Sin embargo, en el transcurso de la investigación, siempre existen elementos que no pueden anticiparse, generando modificaciones que conllevan a replantear nuestras posiciones y cuestionar nuestros métodos (Strauss y Corbin, 1998: 55).

⁹³ Funcionarios 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); más adelante se describe con mayor detalle el trabajo de campo y los actores indagados.

inductivo de la realidad investigada y d) el reconocimiento del peso del contexto valorativo de la investigación.

La estrategia metodológica que se seleccionó fue el estudio de caso: el abordaje en profundidad de las políticas regionales del MERCOSUR para la educación superior y, en particular, el estudio de la acreditación regional de carreras de grado. El enfoque de estudio de caso se distingue, siguiendo a Eisenhardt (1989) 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 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.

Siguiendo a Stake, el estudio de caso se realiza por el interés intrínseco en dicho caso: “es el estudio de la particularidad y la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 1995: 11). Desde este punto de vista, el estudio de caso no es tanto una estrategia metodológica, sino más bien una decisión por objeto de estudio particular en tanto habilita el análisis intenso de ese objeto, para comprenderlo en su particularidad. En consecuencia, la elección por un objeto que será caso de estudio implica que se trata de una investigación multimétodo ya que dicho objeto (que es, a la par, unidad de análisis) podrá ser abordado desde diferentes métodos, técnicas de recolección y análisis (Archenti, 2007: 238)⁹⁴.

⁹⁴ De acuerdo a Denzin y Lincoln, ello puede concebirse como un bricolaje: “El bricoleur produce un bricolaje, esto es, un conjunto de piezas unidas, un tejido de prácticas que dan soluciones a un problema en una situación concreta [...] solución que es una construcción emergente,] que cambia y toma formas nuevas a medida que se le agregan nuevas herramientas, métodos y técnicas al rompecabezas” (Denzin, N. K. y Lincoln, 1994: 2-3).

La investigación multimétodo (o investigación de métodos mixtos –*mixed methods research*–) se define como la combinación de metodologías tanto cualitativas como cuantitativas al interior de un mismo estudio con el objetivo de abordar una única pregunta de investigación (Hewson, 2006). Este tipo de investigación puede ser realizada de diversas maneras, a saber: a) en forma secuencial (*sequential mixed methods research*): el dato cualitativo se colecta primeramente y se le realiza un primer análisis (también cualitativo) y luego, en un segundo paso o etapa, se continúa con la recolección y análisis cuantitativo (y viceversa); b) técnica concurrente: involucra la recolección de datos por medio de acercamientos cualitativos y cuantitativos de manera simultánea; c) estrategia de transformación: alude a la posibilidad de usar una perspectiva teórica primordial (ie. investigación participativa) para guiar el diseño del estudio en su totalidad y direccionar la elección de los métodos a utilizar. A su vez, las tres estrategias son dables de diferentes formas de abordaje: primero, por la igualdad de peso explicativo de ambos métodos-tipo o bien por la priorización de uno de ellos; segundo, la decisión respecto de las etapas de investigación en las cuales se integraran los dos métodos-tipo.

En la presente investigación, se utilizó un abordaje concurrente en lo que refiere al caso de estudio: si bien se priorizó la recolección de datos cualitativos, se utilizaron para el estudio de las asimetrías estructurales datos cuantitativos, pero cuyo análisis fue cualitativo. Se decidió no utilizar metodologías cuantitativas para el análisis de la información. Al mismo tiempo, en lo que refiere al abordaje teórico que se realizó del objeto de estudio, se optó por una estrategia de transformación: como se verifica en toda la primera parte del presente escrito, la decisión inicial fue comenzar con el análisis en profundidad de las perspectivas teóricas disponibles para analizar la integración regional (el campo de estudios de la integración regional), al que se le adicionaron los aportes del *corpus* de pensamiento latinoamericano sobre integración con el objetivo de delimitar el abordaje teórico y metodológico de la integración regional en América del Sur, en general, y de sus políticas regionales, en particular. Asimismo, una decisión metodológica adicional consistió en retomar con la Sociología Crítica de la

Educación y desde la Educación Comparada los aportes conceptuales sobre la internacionalización, regionalización y regionalismo de la educación superior.

Consecuentemente, esta investigación no es estrictamente multimétodo porque la metodología utilizada es cualitativa: efectivamente, de manera tangencial se utilizaron datos cuantitativos (estadísticas nacionales, regionales e internacionales), pero su tratamiento fue cualitativo. Resulta pertinente concebir a esta investigación a partir de la combinación de enfoques teóricos que abrevan sobre las disciplinas que sustentan esta investigación. Esto ha sido así porque nuestro objeto de estudio es complejo (integración regional de la educación superior) porque se combinan dos objetos de estudio (integración regional & educación superior) que son susceptibles de ser abordados de múltiples disciplinas. Por lo tanto, las técnicas de recolección y de interpretación fueron múltiples y/o mixtas, lo que derivó en la opción por triangular técnicas de recolección y de análisis.

La triangulación se refiere a la “observación del tema de investigación desde (por lo menos) dos diferentes puntos. Esta comprensión del término se utiliza tanto en la investigación cualitativa como en la cuantitativa, así como en el contexto de la combinación de ambas” (Flick, 2006: 305). En principio, (años cincuenta y sesenta) la triangulación fue utilizada como una estrategia de validación: permitía aumentar la credibilidad de los hallazgos al comparar los resultados diferentes. Sin embargo, más adelante comenzó a ser comprendida de manera más amplia hasta convertirse en un enfoque multimétodo para la recolección y el análisis de los datos. De hecho, “la idea básica que subyace al concepto de triangulación es que los fenómenos bajo estudio pueden ser abordados por medio de una variedad o combinación de métodos de investigación” (Haggerty, 2008: 892). Norman Denzin (1989) ha sido quien popularizó la definición de triangulación como una combinación de métodos usados para estudiar fenómenos interrelaciones desde múltiples o diferentes ángulos o perspectivas. Se distinguen cuatro formas principales de la misma (Haggerty, 2008; Marradi, 2007): triangulación de datos, de investigadores, de teorías y metodológica. En esta investigación se priorizó la triangulación de datos (combinando

datos que fueron obtenidos de diferentes fuentes en variados momentos y lugares en vistas a aumentar la validez de los hallazgos ya que se permiten múltiples vistas a un mismo fenómeno), principalmente entre la evidencia obtenida a partir del análisis documental, las entrevistas semi-estructuradas y material secundario.

Se puede afirmar que los tres usos de la triangulación consisten en tratarse de una estrategia de validación, un enfoque que permite la generalización de los hallazgos –lo que conduce a las seis tesis enunciadas- y una ruta adicional al conocimiento (Haggerty, 2008). Asimismo, Piovani *et al.* retoman de Bericat (1998) los tres objetivos de la triangulación: convergencia –se utiliza ambas metodologías para dar cuenta de un mismo aspecto de la realidad social–, complementación –en el marco de un estudio se obtienen dos imágenes ilustrativas de la realidad social, cada una de ellas se corresponden con uno de los métodos– y combinación –la integración de manera subsidiaria en un método el otro con el objetivo de fortalecer la validez– (Piovani, *et al.*, 2008: 148)

Con todo, pueden señalarse algunas críticas a la triangulación: en particular, debe cuestionarse la supuesta mayor validez de los resultados a partir de una mera y simple combinación de métodos que no toman en cuenta las diferencias de antecedentes teóricos y las formas de construcción del objeto de estudio (Haggerty, 2008) Al respecto, Bryman (2004) indicó que refleja un realismo ingenuo en tanto asume que los datos de métodos disímiles pueden ser comparados y equiparados.

El análisis de la política regional de acreditación de carreras de grado del MERCOSUR constituye una variante de estudio de caso único (ya que, como se expuso en el segundo acápite de este capítulo, las demás iniciativas del Sector Educativo del MERCOSUR no son, específicamente, políticas regionales), donde el interés por este caso es instrumental⁹⁵.

⁹⁵ Stake (1995) realiza una tipología de estudios de caso: el intrínseco, donde es el caso en sí mismo y la investigación se centra en la descripción densa del mismo; el instrumental, que hemos mencionado, donde el caso habilita la comprensión de un fenómeno más amplio; y el colectivo, caracterizado por una investigación comparativa a partir de varios casos.

La interpretación es clave durante toda la fase de la investigación y, en especial, durante el trabajo de campo ya que es menester ir revisando las preguntas iniciales de la investigación, sustituyéndolas y/o modificándolas a medida que se realizan las observaciones y datos de otro tipo. El concepto de asertos (*assertions*) resulta pertinente en la comprensión de cómo se da este proceso de interpretación de las observaciones/datos: “para los asertos nos servimos de formas de comprender que guardamos en nuestro interior [...] que pueden ser el resultado de una mezcla de experiencia personal, estudio y asertos de otros investigadores” (Stake, 1995: 23). En suma, el estudio de caso es “paciente, reflexivo, dispuesto a considerar otras versiones de casos [...], empático y no intervencionista [en el que el investigador] intenta preservar las *realidades múltiples*, las visiones diferentes e incluso contradictorias de lo que sucede” (Stake, 1995: 23), “comparte la carga de clarificar las descripciones y dar solidez a las interpretaciones” (Stake, 1995: 91).

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) y la RANA, actas del SEM, otra normativa regional de relevancia (como, por ejemplo, visados gratuitos y otras cuestiones migratorias);
- 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*⁹⁶: consistieron en una serie de preguntas (abiertas o cerradas), algunas de las cuales fueron 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 que, primero, la constatación de que si un evento ocurrió, existirá algún registro de lo sucedido; segundo, el conocimiento general acerca del funcionamiento de las instituciones investigadas puede indicar qué caminos administrativos pueden haber seguido los documentos que se buscan; tercero 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 estudio⁹⁷;

⁹⁶ Se puede definir a la entrevista en profundidad como “una forma especial de conversación entre dos personas, dirigida y registrada por el investigador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional continuo y con cierta línea argumental por parte del entrevistado, acerca de un tema de interés definido en el marco de la investigación” (Alonso, 1998, tomado de Piovani, 2007: 216).

⁹⁷ Resulta claro que los documentos contienen información, pero ellos también entran en contacto con la actividad humana en una relación dual: por un lado, los documentos entran en el campo de lo social en la forma de receptáculos (de instrucciones, obligaciones, contratos, deseos, reportes, etc.); por el otro, entran en el campo como agentes, y los documentos – agentes tienen efectos de larga data (se podría decir que hasta más allá de la muerte de sus creadores). Adicionalmente, los documentos en tanto agentes permanecen abiertos a la manipulación por parte de otros (como aliados, como recursos para la acción o como oponentes, para ser suprimidos) (Prior, 2003: 230). En el análisis de documentos deben de tenerse en cuenta algunos criterios, a saber: primero, la autenticidad, credibilidad, representatividad y significado (Scott, 1990), lo que lleva, a su vez, a dilucidar la naturaleza y las circunstancias de la producción de ese documento. Respecto del análisis, se avizoran, principalmente, dos caminos: el análisis de contenido, de naturaleza cuantitativa, a partir de un acercamiento sistemático y enumerativo en pos de cuantificar la frecuencia de elementos en el documento (palabras, imágenes) o bien la cantidad de documentos de similar tipo. Por

- 3) *relevo de bases de estadística regional y/o nacional*: con el objetivo de contar con un panorama más acabado del campo de estudio y dar respuesta a uno de los objetivos específicos de la investigación (vinculado con la situación de asimetrías). Accedí a las publicaciones elaboradas por el grupo de estadísticas del MERCOSUR, así como a informes 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 orientó a partir de 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 consistió en 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.

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,

otro lado, el análisis textual, que se corresponde con la tradición cualitativa e interpretativa de la ciencia. El énfasis se coloca, en este punto, en la interpretación del significado del mismo (Prior, 2003).

coincidentalmente 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 2012, se han realizado 40 reuniones ordinarias de la CRC-ES. He logrado recabar 32 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 2012 se han realizado 42 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, Paraguay 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; 6) en el año 2012 se entrevistaron actores de Uruguay y Paraguay y se discutió –de manera más informal– con actores de Argentina.
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 (véase Capítulo II), analiza el proceso de integración regional encaminado en Europa Occidental a partir de la socialización y la difusión de normas. A raíz de las primeras 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 socialización⁹⁸. En efecto, varios de los

⁹⁸ Si 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

actores que participaron de la elaboración de la política regional en cuestión (destaco principalmente, un funcionario paraguayo, otro argentino y dos uruguayos) y que fueron entrevistados en las diferentes fases del proceso de investigación han elaborado artículos académicos sobre la política en cuestión, los que permitieron triangular sus dichos así como contribuir a llenar las lagunas de datos faltantes. Así, 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).

Los capítulos que siguen conforman la segunda parte de la presentación de esta investigación: se aborda de manera profunda el estudio de caso de la política regional de acreditación de titulaciones de grado del MERCOSUR (MEXA y ARCU-SUR) a partir de las tesis identificadas como hipótesis de trabajo. Las tesis identificadas, como se ha expuesto con anterioridad, se vinculan con tres niveles de análisis que fueron tomados en cuenta para la explicación de la configuración de las políticas regionales para la educación superior y su vinculación con las políticas nacionales o domésticas, a saber: el nivel de análisis nacional, el regional y el internacional. Se da inicio con el estudio en profundidad del Sector Educativo del MERCOSUR en lo que refiere a su desarrollo político e institucional, identificando las fases por las que ha transitado y cómo éstas se vinculan con el devenir del acuerdo de integración regional (analizado en el capítulo IV). Además, se realiza un análisis de su dinámica institucional para comprender el proceso de elaboración de políticas regionales. A continuación, el capítulo VIII analiza en profundidad la política regional de acreditación de carreras de grado en vistas a responder los objetivos de investigación planteados. Seguidamente, sobre esta base, en el capítulo IX me detengo en el abordaje de la situación de asimetrías entre los sistemas y/o complejos de educación superior ya que constituye uno de los elementos a tener en consideración en todo estudio de la integración regional de América del Sur. Finalmente, el capítulo X

presenta las conclusiones de este trabajo de investigación y brinda pistas sobre puntas de análisis para indagaciones futuras.

Segunda Parte

Capítulo VII

El desarrollo y la institucionalidad del Sector Educativo del MERCOSUR

1. Introducción

La agenda de educación ha estado presente en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR desde su creación en el año 1991 –comenzando a funcionar de manera formal a partir del primer semestre del año siguiente–. Esta situación le imprimió una característica distintiva a su devenir ya que la cambiante orientación general del proceso de integración regional presenta rasgos contradictorios y en pugna. Por un lado, hay un proyecto político o modelo de integración regional concebido en términos solidarios en pos del objetivo político de consolidar la autonomía política y propender al desarrollo integral de la región y los países que la componen –o momento de regionalismo post-hegemónico al decir de Tussie y Riggiozzi (2012a)–. Por el otro, persiste el proyecto político que se tornó hegemónico en sus primeros diez años de funcionamiento alineado bajo el dogma neoliberal y que considera a la integración como sinónimo de liberalización comercial, tornando a la política de reducción de barreras arancelarias y regulatorias como un fin en sí mismo –regionalismo hegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012a) o regionalismo neoliberal (Perrotta, 2011b)–..

Esta contraposición de visiones sobre el objetivo político de la integración regional no es un hecho nuevo a causa de la situación actual de América del Sur sino que es posible encontrar elementos compartidos, tal como se expuso en el capítulo IV, con el antecedente directo del MERCOSUR: el acercamiento argentino-brasilero de mediados de la década de los años ochenta, un tipo de integración que recuperaba las nociones de lo que había sido el regionalismo autonómico iniciado en los años sesenta (antecedente más lejano), puntualmente en lo referido a la necesidad de fortalecer el desarrollo económico –como lo demuestran los numerosos protocolos de integración y complementación económica firmados en ese momento– y de

recuperar la autonomía política –un objetivo, quizás, más soslayado, pero que se puede justificar por el énfasis colocado por los nóveles presidentes de los dos países en el resguardo de la democracia y la importancia que dieron a la conducción política del proceso–.

Adicionalmente, la situación de persistencia del modelo de regionalismo hegemónico en el MERCOSUR actual, pese al momento post-hegemónico por el que se encuentra transitando, se plasma y cristaliza en la estructura institucional y las reglas decisionales del acuerdo: éstas quedaron desfasadas de los cambios experimentados desde el año 2003 hasta la actualidad ya que aún se conserva la toma de decisiones en los poderes ejecutivos y, dentro de éstos, se privilegian ciertos Ministerios por sobre otros.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este capítulo consiste en desentrañar con qué proyecto político o modelo de integración regional se vincula la política regional para la educación superior que conforma el caso de estudio que aquí se indaga: la política regional de acreditación de titulaciones de grado. En relación con lo anterior, también se estudia en este capítulo cómo inciden las reglas de juego institucionales del proceso de integración en el desarrollo de su sector educativo, en general, y en la política regional en cuestión, en particular.

El presente capítulo se estructura en dos secciones. En primer término, se describen y analizan las características particulares del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) en lo que refiere a su desarrollo, la creación de instituciones y las fases por las que transitó hasta el momento actual. En segundo lugar, se realiza un estudio crítico de la dinámica institucional del SEM para identificar sus disfuncionalidades tanto como los elementos que operan de manera positiva en la elaboración de políticas regionales para el sector. Vale destacar que para la elaboración de este capítulo, el trabajo de campo fue ampliado: se analizaron las actas de las reuniones de todos los órganos de la estructura institucional del SEM, así como las decisiones del CMC y las resoluciones del GMC vinculadas a la agenda de integración regional de la educación. También, se realizaron entrevistas con funcionarios de gobierno (principalmente con aquellos que colaboran con la

coordinación de todo el SEM en cada Ministerio de Educación, dentro de la estructura de cooperación internacional de las carteras de gobierno) y se participó de seminarios, talleres y actividades de divulgación del SEM.

2. El desarrollo del Sector Educativo del MERCOSUR

2.1. Los motivos de la incorporación temprana en la agenda regional

La agenda de integración regional de la educación no estuvo concebida en el diseño inicial del MERCOSUR que fue acordado en el TA en 1991. Sin embargo, la propia letra del acuerdo otorgó la “condición de posibilidad” (Perrotta, 2011b) 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 (Inchauspe y Perrotta, 2008), señaló la importancia de la educación para el crecimiento económico. En este marco, los Ministerios de Educación de los cuatro Estados Parte afirmaron que la movilidad de las personas se facilitaría de manera automática a través de actividades como el reconocimiento de títulos y, conformemente, debían ser parte del proceso de integración.

Por lo tanto, a un mes de su creación, se iniciaron contactos informales entre funcionarios de los Ministerios de Educación de los cuatro países, que derivaron en una propuesta de acuerdo que fue sometida a la aprobación, revisión y firma de los Ministros. Entre los meses de julio a noviembre de 1991, cada delegación nacional trabajó sobre la propuesta de acuerdo para dar paso a la discusión y articulación de las sugerencias de cada delegación en una segunda reunión preparatoria (realizada en San Pablo). A partir de estas actividades, los cuatro Ministros se reunieron en diciembre del mismo año (en el marco de la segunda PPT del MERCOSUR, realizada en Brasil) y, a partir de la acumulación y discusión previa, consensuaron en torno de la necesidad de contar con un “área” dentro del MERCOSUR, es decir, de una estructura dedicada a los asuntos educativos. Como resultado se suscribió un

Protocolo de Intenciones que, de acuerdo a la lógica decisional establecida en el TA, se elevó a la consideración del Grupo del Mercado Común (GMC) y, por intermedio de éste, al Consejo del Mercado Común (CMC) para ser sometido a aprobación. Así, con la aceptación de las instancias ejecutivas y decisorias del MERCOSUR, se institucionalizó la Reunión de Ministros de Educación con la Decisión del CMC N° 7/91. Así, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM, en adelante) comenzó a funcionar a partir de enero de 1992.

A primera vista, el motivo que explica la creación de la agenda educativa en el MERCOSUR refiere a la necesidad de contar con “trabajadores”: es decir, en la medida en que se creó (o intentó crear, como se expuso) un “Mercado Común” del Sur, para asegurar la libre movilidad de los factores productivos se requería que la formación de la fuerza de trabajo sea más o menos similar y que sea posible reconocer los estudios cursados en los cuatro Estados Parte. Sin embargo, este “factor habilitante” no fue el único ni el necesario (Perrotta, 2011b).

Al contrario, para comprender por qué los cuatro Estados Nación deciden poner en común en el espacio regional algunas de sus acciones en materia educativa es menester incorporar algunos elementos adicionales, a saber: primero, la configuración de un mercado educativo a nivel internacional a partir de los años noventa que tensionó la tradicional provisión pública de este servicio y, segundo, la cada vez mayor tendencia hacia la mercantilización de la educación. Dos tendencias que no fueron disonantes a la orientación general del proceso de integración en su fase inicial. Tercero, no menos desdeñable, la necesidad de crear una identidad regional que legitime y sirva de sostén al proceso de integración a partir del fortalecimiento de la ciudadanía y de las identidades tanto nacionales como regionales. Sobre esto último, es menester señalar que la integración regional se produce a partir del retorno a la vida democrática en los cuatro países, tras largas y cruentas dictaduras militares en cada uno de ellos. El desafío del SEM fue, entonces, doble: por un lado, reconstruir los lazos de amistad y confianza con los vecinos regionales –dadas las hipótesis de conflicto predominantes durante los gobiernos de facto– y, por el otro,

aumentar la base de legitimidad tanto de las nuevas democracias como de los procesos de integración en etapas iniciales. La necesidad de reforzar el ejercicio de la ciudadanía fue un aspecto clave en este sentido.

Consecuente, en el marco de la creación del MERCOSUR, y a partir de la convergencia de estos tres elementos, se logró instalar institucionalmente el SEM, constituyendo el punto de partida de un proceso de acumulación de capacidades y experiencias que ya lleva más de veinte años.

El Protocolo de Intenciones del año 1991 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.

En líneas generales, estos ejes se han mantenido: como se observa en el último Plan de Trabajo (aprobado para el período 2011-2015), la *visión* del SEM consiste en “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 contribuyan 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”, mientras que la *misión* refiere a la conformación de “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 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”. (Tomado del Plan de Trabajo del SEM 2011-2015; los cuales fueron mantenidos respecto del Plan de Trabajo del SEM 2006-2010).

Como se argumentó en el capítulo V respecto del escenario actual para la educación superior a nivel global/internacional y, *ut supra*, sobre el primero y segundo de los elementos que abonaron a favor de la no colisión del SEM

con el modelo inicial comercial del MERCOSUR, en las dos definiciones programáticas realizadas por el SEM en sus sendos Planes de Trabajo se evidencian las tensiones contemporáneas entre la concepción de la educación como un bien público y un derecho humano que el Estado debe garantizar *vis-a-vis* su apreciación como un bien privado sujeto al libre juego de la oferta y la demanda, donde cada individuo debe hacerse de las herramientas para adquirir este servicio. Particularmente, esto se expresa en la necesidad de “contar con una educación de calidad”, donde la noción de calidad ha quedado reducida –por prescripción de organismos internacionales– a la evaluación de resultados por parte de mediciones cuantitativas de una plétora de indicadores descontextualizados de cualquier realidad social, histórica, económica y cultural en la cual se desarrolla la educación. 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. 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 (Puiggrós, 2010). 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 (Naidorf, 2009b).

A raíz de lo anterior se entiende por qué la política regional más dinámica del SEM es la de educación superior y no la de educación básica o técnica. Los motivos enunciados anteriormente junto a otros: formación de un mercado común donde los trabajadores y profesionales se muevan libremente; tendencias globales en pos de la mercantilización de la educación y privatización del conocimiento mientras se conforma un mercado internacional redituable para los servicios de educación superior; procesos de reforma neoliberal que incorporan como una de sus políticas estrella a la evaluación y la acreditación; el desfinanciamiento y la re-regulación del sector universitario (donde se opera el pasaje de la

universidad autónoma a la universidad heterónoma⁹⁹); la descentralización educativa (en especial en los niveles de la enseñanza inicial, primaria y secundaria) que deja a los Ministerios de Educación Nacionales “sin escuelas”; la desestimación de la enseñanza técnica; etc., permiten entrever que fue menos dificultoso para las autoridades nacionales con injerencia regional encaminar medidas para la educación superior y que, solamente en tiempos recientes (como se desprende de la periodización que elaboré), el SEM ha logrado una relativa mayor injerencia en los otros niveles de enseñanza.

2.2. Institucionalidad

La estructura del SEM fue creada en su versión mínima en el año 1991 (con la citada decisión del CMC N° 07/91). A continuación, experimentó dos modificaciones sustanciales: primero, fue reformulada en el año 2001 con la decisión (DEC) del CMC N° 15/01 y, en segundo lugar, fue actualizada diez años más tarde por las decisiones del CMC N°5/11 y N° 6/11. De manera sucinta, la DEC del CMC N° 07/91 establece el “Sector” (el SEM, que puede nominarse indistintamente como “MERCOSUR Educativo”) con una estructura básica conformada por la Reunión de Ministros de Educación (RME) como órgano decisorio por excelencia de todo el Sector y las estructuras organizativas operativas en tres áreas: educación superior, educación básica y educación técnica.

Con la DEC del CMC N° 15/01, la estructura institucional del SEM adopta la forma actual y con las DEC del N°5/11 y N° 6/11 se complejiza, a saber (véase gráfico VII.1): la RME, como autoridad máxima, adopta las

⁹⁹ Siguiendo a Daniel Schugurensky (1994) 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 especiales en el otorgamiento de fondos e intento de estandarización; y j) la coordinación y el control de políticas universitarias desde los ministerios.

decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos. A continuación en la estructura funcional, y asistiendo a la RME, sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios de carácter político y técnicos de los Ministerios (por ejemplo, coordinan el CCR los Directores de Cooperación Internacional –o denominación equivalente–, los cuales son asistidos por los técnicos de estas Direcciones Nacionales). El CCR, a su vez, es asesorado por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC)¹⁰⁰: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD)¹⁰¹ y Educación Tecnológica (CRC-ET). 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 conocimiento¹⁰². Al esquema funcional del año 2001 (que excluía al CRC-FD) se incorporaron, más adelante y de manera progresiva, 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

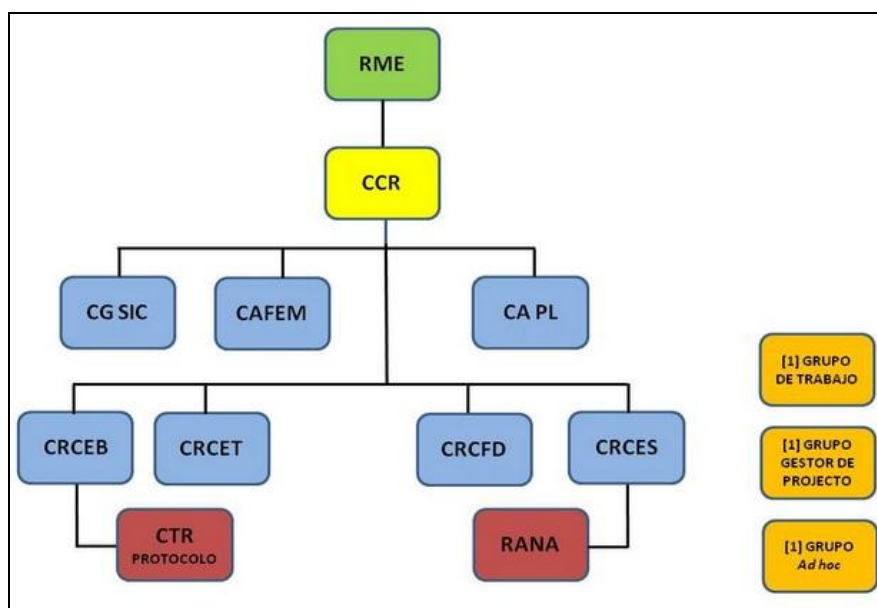
¹⁰⁰ Hasta mediados del 2011, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta –dedicada a la formación docente– se adicionó en el último Plan aprobado y se plasmó en las DEC N°5/11 y N° 6/11. Básicamente, de acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de Argentina (mayo 2011) y Brasil (septiembre 2011), la necesidad de contar con este nuevo organismo de apoyo versa en torno al reconocimiento de su 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).

¹⁰¹ De acuerdo al Plan de Trabajo 2011-2015, se identificó una “creciente dificultad en tratar el tema de la formación docente en el ámbito del SEM. El enlace con el área de educación básica no contemplaba la participación técnica necesaria al tratamiento de las cuestiones planteadas. [...] El 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, indican la necesidad de crear una comisión de área específica [Además,] la aprobación del Proyecto de Apoyo al SEM (PASEM) por la Unión Europea [reviste carácter] fundamental para el desarrollo de las actividades del área para el próximo quinquenio, pues proveerá los fondos necesarios para el efecto” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 18).

¹⁰² El 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.

acreditación de carreras de grado es la Reunión 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). Los funcionarios de las agencias nacionales de acreditación son los que encaminan las acciones de la RANA. Una segunda instancia de relevancia que se suma al marco institucional de funcionamiento del SEM ha sido el Comité Asesor del Fondo de Financiamiento Educativo del MERCOSUR.

Figura 6. Estructura institucional actual del Sector Educativo del MERCOSUR



Fuente: Tomado del Plan de Trabajo 2011-2015 del SEM.

Ref.: Respecto de la ubicación de la agenda de la formación docente en la estructura institucional del MERCOSUR ha surgido, durante la fase de trabajo de campo de esta investigación, la dificultad de dónde colocarlo. Al realizar entrevistas a funcionarios de Brasil (septiembre de 2011), éstos mencionaron que “formaría parte del CRC-ES”. Sin embargo, al analizar el último Plan de Trabajo del SEM (2011-2015), la formación docente queda configurada en el organigrama institucional del SEM como una Comisión Coordinadora Regional propia (es decir: CRC-FD). Luego, en una presentación realizada por la CRC-ES en Buenos Aires, durante la PPT Argentina del primer semestre del año 2012, un funcionario de Uruguay discurrió que aún era complejo el abordaje de la formación docente en el SEM. Por lo tanto, opté por utilizar como base las decisiones del CMC del año 2012 así como el organigrama que figura en el citado Plan de Trabajo y el sitio web oficial del SEM.

Cuadro 7. El Fondo Educativo del MERCOSUR (2001-2012)

El Comité Asesor del Fondo Educativo del MERCOSUR (CAFEM) integra la estructura orgánica del SEM a partir de la decisión del CMC N° 05/06, adoptada durante la Cumbre de Córdoba del año 2006 (PPT argentina), la que complementa la decisión CMC N° 15/01.

El CAFEM cuenta 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: en el 2004, se crea el Fondo y se aprueba su reglamento (decisión CMC N° 33/04); cuatro años después, 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, se inicia una nueva etapa: con la decisión del CMC N° 06/11, el FEM se transforma en un mecanismo de carácter permanente y se especifican las participaciones financieras que los Estados deben realizar. 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. En la declaración conjunta de los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR del 29 de junio de 2012 con motivo de la XLIII Reunión Ordinaria del CMC, tomaron nota de los resultados de la XLII RME en lo que refiere a los avances en la implementación del FEM “cuyo principal objetivo es el de financiar programas y proyectos específicos para el sector educativo del MERCOSUR a fin de fomentar una educación de calidad, con especial atención a los sectores vulnerables” (artículo 47 del citado Comunicado Conjunto). Sin embargo, no se cuenta con mayor precisión al respecto de los efectivos avances en la implementación del Fondo

Fuente: elaboración propia

A partir de lo antes dicho, y tal como se observa en el gráfico VII.1 y en el cuadro VII.1, el MERCOSUR Educativo ha logrado desarrollar una estructura institucional propia, densa y compleja que sirve de sustento a las iniciativas de programas y políticas regionales que desarrolla en cada área de trabajo. Sin embargo, se desprende que la cuestión financiera aún no ha sido resuelta pese a la creación de un Fondo específico, lo que va en detrimento de la posibilidad de sortear los escollos respecto de la

disponibilidad de recursos para encaminar las actividades propuestas en la planificación quinquenal. El proceso lento de instalación del Fondo (y su aún imprecisa funcionalidad y forma de ejecución) da cuenta de la persistencia de obstáculos vinculados a las peculiaridades de cada Estado Parte (y sus reglamentaciones nacionales) y de la ausencia de un órgano técnico de carácter permanente capaz de constituirse en un soporte a la gestión del SEM a partir de una visión regional (y menos constricciones provenientes de los intereses, valores e ideas nacionales). Esta discusión se retoma en reiteradas oportunidades.

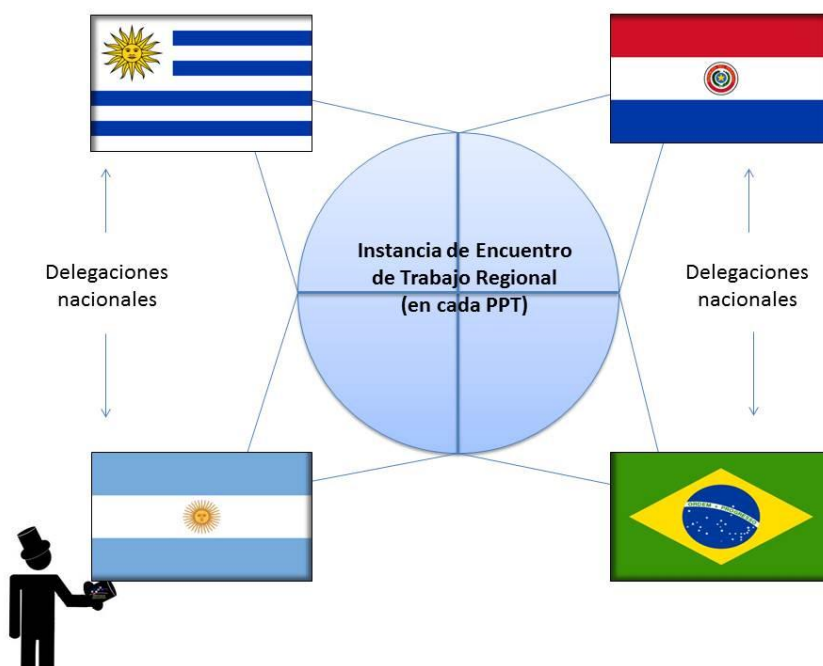
2.3. Dinámica de funcionamiento

El SEM organiza su actuación en cuatro áreas de trabajo, a saber: educación básica, educación técnica, educación superior y formación docente. Para el área de la educación superior, sucintamente, 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 (de acuerdo a lo plasmado en los últimos tres Planes de Trabajo: 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015). Tres son los bloques temáticos para la puesta en marcha de programas: acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional.

Al igual que la mayoría de las instituciones regionales del MERCOSUR, el SEM funciona por medio de delegaciones nacionales: el trabajo diario se realiza en cada Estado Parte y Asociado por funcionarios y funcionarias nacionales que desarrollan las actividades en áreas “cooperación internacional”. Esto significa que sus competencias, lejos de ser exclusivas para el tema MERCOSUR y/o cooperación internacional suelen, más bien, incorporarse a otro conjunto de atribuciones relativas al cargo particular que desempeñan. También implica que el trabajo en conjunto de todas las delegaciones nacionales se realiza en el marco de las reuniones semestrales (en cada Presidencia Pro Témpore, PPT) y las reuniones preparatorias que tengan antes de éstas. Asimismo, en lo que compete a cuestiones financieras, implica que tanto los salarios de los funcionarios como los

costos en términos de pasajes, viáticos y hospedaje consisten en desembolsos en el marco de cada presupuesto nacional. En mi tesis de maestría ilustré esta situación peculiar de los agentes regional-nacionales a partir de la siguiente imagen:

Figura 7. 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, que pasó a ser Estado Parte a mediados del año 2012).
Fuente: (Perrotta, 2011b: 106)

2.4. Etapas desarrolladas al presente

Como se expuso, el SEM no formó parte del diseño institucional inicial del MERCOSUR, plasmado en el TA. Sin embargo, 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 que,

junto con el Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, realizó un encuentro en Buenos Aires (“Encuentro sobre Descentralización Educativa”) y otro en Brasilia (“Encuentro Internacional de Educación, Alfabetización y Ciudadanía”), en abril y mayo, respectivamente. 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 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 (véase cuadro VII.2) 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).

Cuadro 8. Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación

En la sección de los considerandos, los cuatro Ministros de Educación reconocen que:

- La educación tiene un papel fundamental para que se consolide y se proyecte la integración en el MERCOSUR (y la única garantía de ello la constituye el factor humano y la calidad de los habitantes de la región); la misma depende, en gran medida, de la capacidad de los pueblos latinoamericanos de re-encontrarse en los valores comunes y en la afirmación de identidad ante los desafíos del mundo contemporáneo; y, finalmente, que 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.
- 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; y que, a su vez, 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.
- En pos de favorecer la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, resulta 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.

Tomando lo antes dicho como punto de partida, 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 ;
 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.

Acuerdan que, para facilitar el logro de los objetivos del MERCOSUR, se considera imprescindible el desarrollo de programas y/o políticas educativas en las siguientes áreas:

- *Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración;*
- *Capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo;*
- *Armonización de los sistemas educativos.*

Fuente: elaboración propia en base al Protocolo de Intenciones (1991)

El Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación se vuelve la hoja de ruta programática para la conformación del Sector. En efecto, si bien el escenario político (y por tanto, ideológico) ha experimentado variaciones entre su momento fundacional y la actualidad, el SEM ha transitado manteniendo estas ideas, pese a que los objetivos han variado (con mayor o menor intensidad según el área de trabajo en cuestión) a lo largo del tiempo. Como se desprende de lo analizado en esta investigación –puntualmente, del estudio de caso pero no limitado a éste– la modificación de los objetivos tiene que ver con dos situaciones: por un lado, ajustar los objetivos a la(s) nueva(s) realidad(es) políticas del MERCOSUR y de los Estados Parte y, por el otro, el cumplimiento de objetivos por parte de cualquier institución implica colocar nuevas metas para seguir funcionando.

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: conocimiento y reconocimiento (1992-2001), visibilización (2002-2007) y profundización (desde el 2008)¹⁰³. 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 elementos o procesos que lo dotan de continuidad respecto del momento anterior. 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 que puedan devenir en políticas regionales. Ambas no están ajenas, claramente, al devenir histórico del proceso de integración regional –es decir, a la orientación general del MERCOSUR en determinados momentos– y a las relaciones interinstitucionales que establece el SEM con los órganos decisionales.

La elaboración de esta periodización es el resultado de un análisis profundo de la totalidad de documentos oficiales del SEM: los disponibles en su portal electrónico y los obtenidos durante las distintas fases del trabajo de

¹⁰³ Una primera versión de esta propuesta de periodización se encuentra en mi tesis de maestría, véase: Perrotta (2011b). Esta 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 Inés 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.

campo. En total se analizaron más de 300 documentos porque para comprender la dinámica general del SEM no sólo fue menester analizar en profundidad las estructuras dedicadas a la educación superior (objeto de esta tesis) sino que todas las demás, lo que incluye educación básica, educación técnica, el sistema de información y comunicación, el sector de estadísticas, la RME, las decisiones del CMC vinculadas a la educación y la estructura anterior. Estos 312 documentos constituyen las fuentes primarias que fueron trianguladas con, por un lado, los dichos de los actores entrevistados (ya que se entrevistó a los puntos focales de todo el SEM por cada delegación nacional) y, por el otro, con textos escritos (de divulgación y académicos) producidos por los funcionarios del SEM.

2.4.1. Etapa 1: del conocimiento al reconocimiento (1992-2001)

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 (2001). La denominación de esta etapa estriba en el estudio de la dinámica interna: puntualmente, 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 sentar las bases para un proceso de construcción de confianza entre los actores, los que, 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 reticencia para brindar información). En efecto, los primeros entrevistados (funcionarios de Argentina, Uruguay y Brasil entre octubre y noviembre de 2008) destacaron que el proceso de construcción de confianza fue esencial para lo que luego fue capaz de desarrollar el SEM en término de políticas y programas para la integración educativa.

Esta información, provista por los y las entrevistado/as, se complementa con documentos de divulgación que los mismos técnicos realizan: por ejemplo, en un 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, que conlleva, en sus términos, a mejorar el funcionamiento del SEM. En este punto se puede vislumbrar cómo el hecho de remitir al “crecimiento del sector” lo que se evidencia es la modificación de los intereses a raíz del proceso de socialización: 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 los sistemas de estadísticas nacionales 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 (organismos regionales e iberoamericanos)¹⁰⁴.

Asimismo, 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, a su vez, de sustento a futuras acciones de política.

En lo que compete al relacionamiento del SEM con los restantes órganos del MERCOSUR y, en particular, los decisorios, no se cuenta con evidencia

¹⁰⁴ Un estudio de la producción en educación realizada por organismos internacionales y regionales se encuentra en: Galarza, Suasnábar y Merodo, 2007.

específica que permita realizar una evaluación. Los entrevistados en las diferentes fases del proceso de investigación (2008, 2009, 2010, 2011 y 2012) no señalaron la presencia de obstáculos institucionales durante estos primeros años: vale destacar que los entrevistados han sido funcionarios desde la fase que sigue (desde el año 2001, 2002 o 2003, dependiendo del país y los recambios gubernamentales) y que, de acuerdo a sus dichos, la agenda de la educación fue una que no “molestaba” y pasó bastante desapercibida durante estos años (entrevista a funcionario uruguayo, octubre de 2008). Entonces, es posible afirmar que las relaciones interinstitucionales del SEM con la estructura radial de funcionamiento del MERCOSUR no fueron dificultosas ni se generaron conflictos de intereses con la orientación imperante en tanto la educación se alineó a la ideología imperante y fue concebida como una mercancía¹⁰⁵. Adicionalmente, dado el tenor de las acciones efectivamente encaminadas en este período, referentes a la planificación del Sector, intercambio de información, generación de estadísticas y esbozo de los primeros programas, no se perciben situaciones extra SEM que obstaculicen lo acordado por el Sector. Por lo demás, el papel de la educación en el MERCOSUR pudo ser considerado como irrelevante, lo que contribuyó a que se “deje hacer” en el seno del mismo

¹⁰⁵ Ampliando este primer punto, la educación pública de la región fue señalada como ineficiente y de mala calidad y que su sostenimiento consistía una carga económica para aquellos grupos que no eran sus beneficiarios directos. Al igual que la opción en torno a la apertura irrestricta –que operó a favor de un esquema de integración regional de regionalismo abierto (Perrotta, 2010 b)– fue concebida como la única opción para enfrentar un proceso de globalización irreversible, las medidas que se adoptaron durante la década de los noventa en América Latina fueron acompañadas de un discurso que las presentó como el único camino a seguir en pos de la modernización educacional. Las políticas encaminadas consistieron en: 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; la *flexibilización* de la contratación docente, tendiendo a imponer la libertad de mercado en el campo educacional; la orientación piramidal y la *reducción* de la planta docente que sigue empleada por el Estado; 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; 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 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 (Puigrós, 2010: 26-27).

(como se desprendió de la entrevistas a los funcionarios de gobierno antes citados).

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 efecto, considero que este aspecto permite sentar las bases de tres procesos que dotan de una característica peculiar al SEM y que explica el devenir prolífico en iniciativas regionales en programas y políticas. Los tres procesos son: la inclusión temprana en el proceso de integración regional –gracias al accionar de los Ministros y organismos regionales vinculados a la educación–, la conformación de una trama institucional densa –que fue construyéndose a lo largo de estos años iniciales y que se vincula con las áreas de acción que el Sector se propone para dar cuenta de su misión y visión– y la planificación como característica de gestión –situación paradójica ya que, si bien los Ministerios de Educación se destacan por su alta capacidad organizativa y la elaboración de planes para la administración y gestión de sus políticas, éstos lograron continuar con actividades de planificación en un momento histórico (el Neoliberal) que se destaca por la total ausencia de la planificación y previsión–¹⁰⁶. Estos procesos abonan, en una dinámica sostenida en el tiempo de acumulación de experiencia y capacidades de gestión, en un prolífico accionar sedimentado en la capacidad propositiva y de implementación de variados programas y políticas regionales –a lo que se adiciona la presencia de recursos materiales, principalmente financieros, disponibles–. En la etapa en cuestión, por ejemplo, los recursos disponibles

¹⁰⁶ Desde su puesta en marcha en el año 1992 al 2012, 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 de experiencias y capacidades 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 se 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° 20/11.

provinieron no sólo de las erogaciones presupuestarias de los propios Ministerios de Educación sino que, además, el SEM contó con fondos provenientes de la cooperación internacional: puntualmente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (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, contribuyó con el financiamiento de las actividades de encuentro que se revisitaron en la introducción a la periodización (talleres, capacitaciones, reuniones, etc.).

Respecto del 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 (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 desgranamiento, la matrícula, la asistencia escolar, el gasto respecto del Producto Bruto Interno, etc. Así, el “conocimiento” de las realidades nacionales logró profundizarse (más adelante) en acciones de integración y de cooperación en materia educativa, permitiendo acciones concretas. Un ejemplo de ello, y que me permite nombrar esta etapa, es el pasaje del “conocimiento” de las realidades nacionales en lo que refiere a la estructura de los niveles educativos (sus peculiaridades), para 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 las etapas posteriores, en el “reconocimiento” de la calidad de algunas titulaciones (seleccionadas) y de programas de posgrado (véase cuadro VII.3 a continuación).

Cuadro 9. 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 N° 4/95)	<p>Protocolo de Integración Educativa para Proseguimiento de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Estados Parte del MERCOSUR.</p> <p>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”.</p> <p>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”</p>
XI CMC Fortaleza, 17 diciembre 1996 DEC CMC N° 9/96	<p>Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los Estados Parte del MERCOSUR.</p> <p>El Art. 1° define como objetivos del mismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 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 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>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 junio 1999</p> <p>DEC CMC N° 4/99</p> <p>(sustituye DEC N° 3/97; 26/97; 11/98)</p>	<p>Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR.</p>
<p>XVI CMC Asunción, 15 junio 1999</p> <p>DEC CMC N° 5/99</p>	<p>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</p>
<p>XXII CMC Brasilia, 6 diciembre 2002</p> <p>DEC CMC N° 26/02</p>	<p>Aprueba acuerdos emanados de la XXIII RME, entre ellos:</p> <p>1- Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los Estados Parte</p>

	<p>del MERCOSUR y la República de Bolivia.</p> <p>2- Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia

Más estrechamente vinculado a la última etapa, el “conocimiento” de las disparidades, desigualdades y de la persistencia de analfabetismo, deserción escolar y, principalmente, de situaciones de pobreza extrema y marginalidad, al “reconocimiento” de la necesidad de encaminar acciones mancomunadas en el plano regional para resolverlo.

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 reforma estructural a nivel nacional –fue el período de implementación de las reformas educativas: las que, 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 y/o de acreditación (en sólo dos de los Estados Parte). Por lo tanto, no fue posible en esta etapa encaminar programas regionales que 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 tuvo que esperar para ser negociado hasta el año 1998. A raíz de las revisiones a las que quedó sujeto en los años siguientes, recién se lanzará el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el reconocimiento de Grados Universitarios en el MERCOSUR, Chile y Bolivia (MEXA) en la etapa que sigue.

2.4.2. Etapa 2: visibilización de políticas (2002-2007)

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 agenda¹⁰⁷.

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 para adecuarla a la densificación y complejización que había experimentado en la práctica (fue formalizada en la DEC del CMC N° 15/01). Es menester destacar que el punto de partida lo constituyó el diagnóstico realizado por el propio Sector, que identificó:

“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, sobretudo, 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; 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

¹⁰⁷ La visibilización de la agenda tiene su correlato en la visualización desde el sector académico (Perrotta, 2010a).

estadística para la elaboración de respuestas comunes a las problemáticas regionales; etc. Se concretaron proyectos como la armonización de los perfiles técnicos, la capacitación de docentes en educación tecnológica y la creación e implementación del programa de Bibliotecas Escolares del MERCOSUR. “Avances legislativos”, en palabras de uno de sus actores (entrevista a funcionaria ARG 5, año 2009), 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 Prosección 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.

La política regional 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”). El MEXA implicó una acción de sustancial relevancia para la integración regional de la educación –una prueba piloto que sería el prelude del sistema que se lanzaría seis años más adelante– porque movilizó recursos humanos y materiales (Perrotta, 2009a) 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 (Perrotta, 2011b). 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 iniciado el camino por el 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 estructural, 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, 2009a). Cabe destacar que el liderazgo de Argentina será más bien “tardío”: de acuerdo a una funcionaria de Paraguay, Argentina no se interesó por el programa regional de acreditación porque [la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria] estaba desarrollando procesos internos en materia de acreditación y sólo se volcó hacia el escenario regional una vez que ya había realizado una experiencia doméstica de acreditación. Igualmente, de acuerdo a la informante clave, una vez que Argentina se interesó por el proceso y comenzó a participar activamente de la elaboración del mecanismo, se volvió una de sus principales promotoras y lideró la generación de los procedimientos e instructivos así como fortaleció las capacidades de los socios como su país (Paraguay) porque ya contaba con mayor experiencia que el resto (entrevista a funcionaria PRY 1).

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 técnicos¹⁰⁸. Esto permite aceitar 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 (y abona a lo que yo considero como

¹⁰⁸A 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 paraguaya, entrevista realizada en mayo de 2011).

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, 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, estos actores inician una crítica al modelo institucional imperante y demandan cambios¹⁰⁹.

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 anexo 3) (Perrotta, 2011b). 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. Respecto de la preponderancia numérica de Argentina y Brasil, cabe destacar que el proceso se desarrolló de manera bastante simétrica y que los funcionarios de Uruguay y Paraguay que participaron lograron adquirir las capacidades de gestión necesarias para encaminar la política regional.

¹⁰⁹ 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).

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 – si bien cuentan con diferencias entre sus sistemas y/o complejos de educación superior– abogan por la idea de bien público y derecho humano de la educación (que fue defendida y sostenida durante las negociaciones del ALCA). Los sistemas y/o complejos de educación de los cuatro Estados Parte son disímiles: dos son eminentemente públicos y de acceso irrestricto y otros dos experimentan procesos más privatistas y con acceso limitado (Brasil, en particular), si bien en ambos el sector de gestión pública es más dinámico y poderoso que el privado (véase Capítulo VIII). Por lo tanto, la reafirmación de la educación como un bien público y un derecho humano en el marco de un MERCOSUR novedoso (social, solidario, inclusivo y productivo; post-hegemónico) 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 configuración 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).

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 comienza 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 2003¹¹⁰; 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 Corporación Andina de Fomento (CAF, denominada desde el 2011 Banco de Desarrollo de América Latina).

Finalmente, en lo que compete al relacionamiento del SEM, en esta etapa – que coincide con el momento en que se discutía a nivel regional una reforma institucional en el MERCOSUR (véase, Caetano, et al., 2009)– las cuestiones más tematizadas como problemáticas referían a la ausencia de instituciones de carácter supranacional y a la jerarquía del CMC y GMC por sobre la agenda del SEM. Esta discusión se modifica levemente en la fase posterior, a saber: por un lado, se visualiza la necesidad de contar con un espacio de articulación inter-institucional y, por el otro, comienza a plantearse la posibilidad de crear una Secretaría Técnica para el Sector (capaz de sortear los obstáculos del funcionamiento por PPT y que pueda, a la vez, servir de repositorio de la memoria institucional, como lugar de acumulación de los conocimientos y la experiencia adquirida)¹¹¹.

2.4.3. Etapa 3: profundización de las políticas regionales (2008-actual)

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 destaco en el año 2008

¹¹⁰ En 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).

¹¹¹ Participación en un taller cerrado con autoridades del SEM realizado en Buenos Aires el 24 de mayo de 2011.

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 del ARCU-SUR por parte del CMC, primero, y por los Presidentes, luego –convirtiéndolo, de esta manera, 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 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 (que fueron 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)¹¹², 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 permanente (DEC del CMC N° 06/11)–.

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 la 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 SEM ha participado en los proyectos y acciones enfocadas a: por un lado, la educación superior como, por ejemplo, los programas Tunning, la movilidad interregional, etc. (Perrotta, 2008) y, por el otro, a la formación docente¹¹³. Finalmente, respecto del Fondo Educativo

¹¹² Queda planteado como interrogante para una profundización de esta investigación cómo será el proceso de incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al SEM, en general, y a la política regional de acreditación de titulaciones, en particular. Además, en futuras indagaciones cabe cuestionar la situación de solapamiento, complementación, continuidad y/o contradicción entre la agenda regional para la educación superior del MERCOSUR y la de la reciente UNASUR.

¹¹³ 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

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 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 BRA 1, 2008)¹¹⁴.

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 colisiona con dos situaciones heredadas del auge del MERCOSUR comercial: por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados desde el año 2002 y, por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2011b).

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 (acuerdo internacional), se llevaron adelante varias ediciones del programa de movilidad académica entre carreras acreditadas y se lanzaron (tras largos procesos de negociación)

con la edición de materiales en común para la totalidad de los mismos” (González, I., 2009: 26).

¹¹⁴ 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.

acciones en pos de la creación de un núcleo de estudios¹¹⁵ y para el fortalecimiento del área de posgrado.

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. Esto es importante por dos motivos identificados por los informantes clave: 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 poder 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 durante el año 2011, 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).

¹¹⁵ En efecto, el núcleo comenzó a funcionar “públicamente” (es decir, se realizó una primera reunión para darse a conocer en la comunidad académica y se lanzó su sitio Web) en el año 2012, durante la PPT argentina. Quiero destacar que un avance preliminar en formato de artículo de mis primeras indagaciones sobre la educación superior en el MERCOSUR (vinculadas a mi tesis de maestría) resultó ganador del concurso realizado por el Núcleo (convocatoria a artículos) y fue publicado en el primer número de su revista.

Cuadro 10. Síntesis de las tres etapas de desarrollo del SEM

Acciones Etapas	Intra SEM	Relaciones inter-institucionales con otras agencias
1° (1992-2001) Políticas de conocimiento para el reconocimiento	Instalación del tema y creación de institucionalidad mínima; Inicio de los intercambios entre las delegaciones (base para proceso de construcción de confianza); Seminarios regionales para dar a conocer las realidades nacionales (que permiten, en fases posteriores, elaborar protocolos de reconocimiento de títulos) y generar un sistema estadístico.	No se perciben conflictos (pese al lugar marginal del SEM en la estructura de toma de decisiones del bloque); Apoyo - cooperación de organismos internacionales (OEI, OEA).
2° (2002-2007) Visibilización de las políticas	Creación de una estructura institucional más compleja; Las actividades que venían siendo planificadas cristalizan en acciones que movilizan recursos y actores; Estabilidad de cuadros técnicos, profesionalización e inicio de un proceso de socialización	Visualización de déficit funcional, material, de legitimidad democrática y comunicacional; Particularmente, la discusión sobre la reforma institucional apunta a la creación de instancias supranacionales en todo el MERCOSUR.
3° (2008 – actual) Profundización de las políticas	Ampliación de las políticas como resultado del proceso de acumulación de capacidades, recursos, intereses y valores; jerarquización de acciones; modificación de la estructura institucional (ampliación a nuevos temas); Profundización del proceso de socialización de las burocracias regionales.	Funciona de manera aceptada a pesar de las disfuncionalidades de la arquitectura jurídica-institucional del acuerdo; Persistencia de los déficits, dejando de lado la discusión en torno a una reforma integral (en pos de la supranacionalidad) en pos de una acción más concreta: la posibilidad de crear una Secretaría Técnica y la necesidad de generar una instancia de articulación inter-institucional

Fuente: elaboración propia, una versión preliminar se encuentra en Perrotta (2011a)

Por lo expuesto, el MERCOSUR Educativo tiene una gravitación relevante dentro del acuerdo de integración regional porque da cuenta de un proceso de acumulación de experiencias, saberes, valores, capacidades y recursos que –a veintiún años de su creación– permiten argumentar que ha logrado reformular sus objetivos, ajustándolos según las posibilidades abiertas en cada etapa de desarrollo de la integración regional, para, de esta manera, implementar acciones diversas en los frentes de trabajo propuestos. En efecto, del análisis de las iniciativas encaminadas en cada eje de trabajo (Perrotta, 2012c; Perrotta y Vazquez, 2010), es posible argumentar que se ha

avanzado en la consecución de la misión propuesta (y permanente) en sus Planes operativos quinquenales. Para fundamentar lo anterior, en el acápite que sigue analizamos el desarrollo del SEM a partir de los Planes de Trabajo que ha elaborado.

2.5. El desarrollo del SEM a partir de sus Planes de Trabajo: continuidad, acumulación y reflexión como características de la actividad de los funcionarios regional/nacionales

Tras la firma del Protocolo de Intenciones en 1991, durante el primer semestre del año 1992, el SEM se propone trabajar en vistas a conformar su primer Plan de Trabajo (también llamado Plan Operativo) para el Sector. Se pretendía, de acuerdo a Inés González (2009) seguir los ritmos impuestos por el TA al proceso de integración: la consecución del mercado común para el año 1994. De esta manera, el primer Plan (1992–1994) se aprobó durante la primera Reunión de Ministros de Educación (Buenos Aires, Argentina; 1 de junio de 1992). El instrumento operativo fue ratificado junto con el Protocolo de Ouro Preto y prorrogado hasta el año 1997. El 1º Plan –en línea con el Protocolo de Intenciones– se propuso tres áreas de actuación en vistas a fomentar la cooperación e integración, a saber: primero, la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; segundo, la formación de recursos humanos para contribuir al desarrollo económico; y tercero, la compatibilización y armonización de los sistemas educativos de los países.

El período inicial de trabajo se extiende hasta 1995 y culmina con la celebración de un Seminario de Reflexión Estratégica (San Rafael, Mendoza, Argentina). Como características salientes de estos pasos iniciales se destacan la conformación de la estructura operativa (Reunión de Ministros, Comité Coordinador Regional y Comisiones Técnicas) y el inicio de acciones tendientes a eliminar las barreras que dificultaban la integración educativa: procesos de reconocimiento de títulos, consenso respecto de tablas de equivalencias, etc.

En el año 1996 –en vistas a la culminación del primer Plan– se aprueba el *Documento MERCOSUR 2000, Desafíos y Metas para el Sector Educativo*, que plantea las premisas de: reafirmar la identidad cultural; alcanzar la transformación productiva con equidad y fortalecer la democracia en el marco de la integración. Para llevar adelante estos objetivos, el documento identificó áreas sustantivas, a saber: renovación educativa, evaluación educativa, sistemas de información, educación y trabajo y cooperación inter-universitaria.

En el año 1998, en el marco de la XIV Reunión de Ministros de Educación (Buenos Aires, Argentina; 19 de junio) se aprueba el segundo Plan de Trabajo (1998-2000). Los dos ejes prioritarios que establece el documento programático son: el desarrollo de la identidad regional por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración y la promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación. Las estrategias planteadas en el documento para el cabal desarrollo de sus actividades refieren a: primero, que el SEM se relacione con otras instancias del MERCOSUR para poder coordinar acciones; segundo, lograr la vinculación del quehacer del SEM con los planes nacionales de educación y los procesos de reforma y renovación educativas que se implementan en los Estados Parte; tercero, fomentar la cooperación horizontal ente los países e instituciones de la región con otros bloques regionales; cuarto, desarrollar acciones que favorezcan la movilidad de estudiantes, académicos e investigadores así como el intercambio de experiencias y prácticas laborales.

Se desprende de lo anterior que, desde fases iniciales, el SEM ha estado preocupado por dos cuestiones que se han destacado a lo largo de esta investigación: cómo coordinar sus actividades con otras instituciones del MERCOSUR y cómo vincular los procesos regionales con las políticas nacionales.

En el marco de la citada XIV RME se firmó el Compromiso de Brasilia: documento que establece las metas para el Plan trienal que se iniciaría en el año 2000. Los aspectos destacados en este momento son: tornar compatibles

aspectos curriculares y metodológicos a partir de una perspectiva regional; promover el intercambio estudiantil, docente y de investigadores; contar con un sistema de información y comunicación; avanzar en las actividades de evaluación y acreditación de carreras; definir la cooperación en áreas prioritarias de la región de manera de avanzar en programas de formación. Claramente, el Compromiso de Brasilia nutre la etapa siguiente del SEM (que, como expuse, denomino de visibilización).

En el año 2000 se acuerda un nuevo documento: el Compromiso de Gramado (producto del Seminario de Reflexión Estratégica realizado en Uruguay). A partir de este compromiso se elabora, aprueba e implementa el tercer Plan de Trabajo para el período (2001-2005). A partir de entonces, los avances del SEM se registran en la implementación de programas y políticas educativas regionales con cierto impacto sobre la sociedad mercosuriana. El 3° Plan se aprueba en la XX RME (Asunción, Paraguay; 28 de junio de 2001) y plantea cinco principios para el accionar del SEM:

- 1) La agenda del Sector Educativo del MERCOSUR debe vincularse a las políticas educativas nacionales para lograr mayor impacto en los sistemas educativos y en el conjunto de la sociedad;
- 2) La educación es un espacio cultural que permite el fortalecimiento de una conciencia favorable a la integración que valore la diversidad y la importancia de los códigos culturales y lingüísticos;
- 3) El proceso de integración que se fortalece en la institución educativa debe impactar en las instituciones educativas, especialmente en los niveles primario y medio;
- 4) La integración exige educación de calidad para todos en vistas a atender a las necesidades educativas de los sectores más vulnerables y superar las inequidades existentes;
- 5) El fortalecimiento del diálogo con la sociedad permite involucrar a los distintos actores educativos en el proceso de integración;
- 6) La movilidad e intercambio de actores educativos contribuye al desarrollo y fortalecimiento de redes y experiencias.

Los objetivos estratégicos para el Sector que plantea el 3° Plan son: primero, fortalecer una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración regional que valore la diversidad cultural; segundo, promover una educación de calidad para todos en la región y políticas de formación y capacitación de recursos humanos competentes; y tercero, conformar un espacio educativo regional de cooperación solidaria.

Conforme estaba por culminar el Plan, se realizó una evaluación y discusión (Taller de Reflexión, realizado en Valle Hermoso, Córdoba, Argentina) que derivó en la adopción de lineamientos políticos para el SEM, los que se sustentan en los objetivos que se plasman en el cuarto Plan de Trabajo (2006-2010). El 4° Plan fue aprobado en dos instancias de discusión y negociación. En un primer momento, las generalidades se alcanzan en la XXIX RME (Montevideo, Uruguay, noviembre de 2005). En segunda instancia, las particularidades que aluden a la operatividad del Plan –ya que se definen metas y acciones–, se aprueban en la XXX RME (Buenos Aires, Argentina, junio de 2006). En estos documentos se encuentra la definición actual del SEM en lo que compete a su visión y misión, 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 de Acción 2005-2010).

Por su parte, los objetivos estratégicos que plantea el 4° Plan son:

- 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.

Estos objetivos estratégicos son los que dan cuenta del pasaje de la etapa de visibilización a la de profundización, que se opera, a mi entender, en el año 2008 –sedimentada sobre las discusiones y las pequeñas e incrementales modificaciones y ajustes que el SEM plantea con este Plan–. Del análisis de la misión y la visión se da cuenta de cómo el SEM se vincula con el nuevo momento político regional mientras que de los objetivos se observa, para el área de la educación superior, cuestiones centrales para la investigación: la ejecución de políticas, la priorización de la noción de calidad, el fomento de la cooperación para mejorar los sistemas educativos; la concertación de políticas para propender a la integración; el ajuste de las instituciones del SEM; y, tangencialmente, el fomento a la movilidad académica.

El último Plan de Trabajo (2011-2015) se aprobó en el marco de la PPT de Paraguay del primer semestre del año 2011. Este 5° Plan contiene definiciones relevantes de los actores que forman parte del SEM y se plasman en el documento estratégico, a saber:

En primer término, respecto de la definición del SEM sobre el contexto de realización del nuevo Plan, se expresa que:

El quinto Plan “se enmarca en un contexto internacional y regional particular. A nivel internacional, se destacan cambios sustanciales en las relaciones políticas, comerciales y financieras acaecidos luego de la crisis económica de 2008, que impactó fuertemente en los países de América del Norte y Europa. [...] A nivel regional,] América Latina se ha convertido en un importante destino para los flujos de inversión extranjera, lo que demuestra la capacidad de superación de la crisis económica. [...] Sin embargo, a pesar de los avances económicos y sociales, [...] continúa siendo una de las regiones con mayor índice de desigualdad en la distribución del ingreso” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 2-3).

Al igual que el proceso de integración regional del MERCOSUR en general, en el SEM se reconoce la peculiaridad de una nueva etapa que, conforme se expresó en los dos planes anteriores a éste, el foco se coloca en la participación, la inclusión, la democratización y la vinculación con el mundo productivo, en este nuevo escenario de crisis internacional (que se vincula con lo argumentado en los capítulos II, III y IV), América Latina, en general, y el MERCOSUR, en particular, ha tenido un especial dinamismo que le ha permitido a los diferentes países sortear la situación de crisis financiera. Se reconoce, asimismo, que aún persisten las desigualdades e inequidades de la región pese a este escenario favorable.

En segundo lugar, el SEM reconoce la situación por la que transita la educación en América Latina y la consecuente importancia de la integración regional de la educación en este contexto:

“Teniendo en cuenta las deudas pendientes en materia de inclusión y educación de calidad, el Siglo XXI nos insta a trabajar arduamente con el objetivo de hacer frente a estos desafíos. En este contexto de fortalecimiento de las políticas de integración regional, la educación juega un papel estratégico, siendo el [...] SEM, con sus veinte años de existencia y trabajo ininterrumpidos, instrumento esencial para la construcción de un espacio educativo integrado a través de la coordinación de las políticas educativas.

En los últimos cinco años se ha consolidado el concepto de la educación como un derecho humano y un bien público y social. En este sentido, se avanzó en los ordenamientos jurídicos de los países de la región y hubo un incremento considerable en los niveles de cobertura de la educación, además del aumento de la calidad. Por otra parte, continúa la expansión de la educación profesional y superior en toda la región.

Asimismo, sigue existiendo una fuerte desigualdad en los resultados educativos, permaneciendo en situación vulnerable parte de las poblaciones históricamente excluidas. [...] También es necesario ampliar la vinculación de la educación con el trabajo, teniendo en cuenta las cuestiones geográficas y sociales. [...]

[...] Los países continuarán firmes en el esfuerzo de aumentar su inversión en educación, lo que llevará a mejorar la infraestructura de las políticas de asistencia a los sectores más vulnerables y el reconocimiento de la importancia de la profesión docente en la sociedad.

En lo que respecta a la integración regional, se observa que las políticas educativas incluyen contenidos y acciones comunes para la formación de una identidad regional, a fin de lograr una educación de calidad para todos, comprometida con el desarrollo social y que preste atención especial a los sectores más vulnerables y que reconozca la importancia del respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región.

Cabe destacar que el MERCOSUR cuenta con un nuevo marco concertado y aprobado por nuestros países en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, el Programa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, que aborda los principales desafíos educativos de la región, con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad, asumiendo el compromiso de invertir más y mejor en educación en los próximos diez años. El Plan del SEM y el Proyecto Metas 2021 están en sinergia, por tanto, los esfuerzos para la concreción de uno y otro redundarán en beneficio de ambos” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 3-5).

De estas afirmaciones del SEM se desprende que el mayor logro de los países que conforman el MERCOSUR es que la educación es un derecho humano y un bien público, lo que derivó en que los países modificaran sus regulaciones domésticas para consolidarlo (y, agregó, dar marcha atrás a un proceso de regulaciones privatizadoras encaminadas desde la hegemonía neoliberal en la región). Además, se reconoce el aumento del nivel de cobertura y de calidad de la educación (incluyendo el sector superior). Sin embargo, se destaca que aún persisten dificultades en cuestiones centrales como la vinculación con el mundo del trabajo y desigualdad en lo que refiere al acceso y a los resultados (principalmente, en los grupos vulnerables). Se menciona la vinculación de las acciones nacionales y regionales con el Programa Metas 2021.

Tercero, el balance que el SEM realiza sobre el desarrollo y el cumplimiento de objetivos del Plan anterior reflejan cuestiones que he señalado en otras oportunidades (véase *ut supra*) ya que se vinculan con los dichos de los actores recogidos del trabajo de campo así como de normativa del SEM previa a este documento. A continuación destaco la reflexión del SEM sobre sus avances, dificultades y elementos a profundizar a partir del nuevo Plan:

“La evaluación del Plan del SEM 2006-2010 demuestra que, a pesar de las dificultades inherentes a cualquier proceso de integración, el Sector Educativo del MERCOSUR consiguió dar continuidad a sus actividades avanzando en las direcciones estratégicas establecidas.

Desde el punto de vista de su estructura, el SEM mantiene en funcionamiento las [... RME, CCR, CRC de área y el SIC]. También es importante destacar la realización de reuniones de diversos grupos de trabajo, como la de materiales didácticos en derechos humanos y bibliotecas escolares y de seminarios tales como el de Posgrado y el de Patrimonio Indígena. *Estas actividades, a lo largo de los cinco años contribuyeron de forma relevante a la consolidación de la agenda de la integración educativa en la región.*

[...] Se avanzó sustancialmente en el relacionamiento del SEM con otros bloques y organismos internacionales, como OEI, UNASUR, Unión Europea, UNESCO y OEA. Como ejemplo de este avance, se destaca la planificación de acciones del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI) de la UNASUR, a fin de *garantizar la convergencia y complementariedad con las acciones del Plan del SEM 2011-2015.*

[...] Es importante destacar el posicionamiento acordado del SEM en otras instancias internacionales y regionales [... como] la Conferencia Mundial de Educación Superior de UNESCO (CMES) [...].

En cuanto al relacionamiento del SEM con otras instancias del MERCOSUR, la evaluación demostró que, a pesar de los avances y esfuerzos realizados en la articulación con otras áreas del bloque, *ese punto merecerá mayor atención en los próximos años, de manera a mejorar aún más la implementación de acciones transversales.*

Con relación a la interacción y diálogo con la sociedad civil, se realizaron cuatro Foros Sociales con la participación de diversos actores vinculados a la educación (ONGs, sindicatos, asociaciones de estudiantes). También debe destacarse el trabajo conjunto con el Sector Educativo de la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur, a través de reuniones periódicas y del establecimiento de una agenda de

trabajo común. *Los países entienden que este diálogo constituye un aspecto fundamental para el fortalecimiento del Sector y que merecen una atención especial en los próximos años.*

En cuanto a la Educación Básica, se consolidó y actualizó la tabla de equivalencias del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no técnico, que no se adecuaba a los cambios en las legislaciones relacionadas con la educación de los países. [...] Se institucionalizó el Proyecto Caminos del MERCOSUR [...] y se destaca también la primera edición del Proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR [...].

Con relación al proceso de acreditación, [...] partiendo de un mecanismo experimental (MEXA) con la adhesión de 6 países y 85 carreras de grado evaluadas y acreditadas en 3 áreas (Agronomía, Medicina e Ingeniería), el Sistema ARCU-SUR inició sus actividades con la adhesión de 7 países, y extendió los procesos de evaluación para 7 áreas: Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Veterinaria.

Aunque el proceso de evaluación no ha seguido el mismo ritmo en todos los países, se estima que hasta el momento fueron acreditadas cerca de 200 carreras de grado, siendo posible estimar que hasta que se concluyan las convocatorias en todos los países, se llegará alrededor de 500 carreras acreditadas.

Otro punto que merece especial atención es la incorporación de los temas de discusión del SEM en la formación docente, considerada ésta el punto crucial en cualquier proceso de desarrollo de políticas educativas en la región [...].

Deben mencionarse también las acciones vinculadas a la educación en derechos humanos, educación ambiental, educación en la primera infancia, educación de jóvenes y adultos, educación profesional y tecnológica, educación en la diversidad y educación a distancia, que en el Plan 2011-2015 serán consolidadas y estructuradas.

Varios materiales relativos a diversas áreas se han elaborado y publicado en Internet. Sin embargo, con los avances tecnológicos, se espera que en el próximo período, el uso del formato digital en las publicaciones sea intensificado, a los efectos de facilitar el acceso a estos materiales.

[...] Se verifica que *la visibilidad del SEM mejoró en los últimos cinco años*, llegando a un mayor número de beneficiarios. Sin embargo, [...] es necesario aumentar la presencia del Sector en los debates de la sociedad, lo que será abordado en el próximo período.

Si bien se espera que las formas de financiamiento [por parte de los estados y de organismos internacionales] sigan existiendo, una mayor estabilidad en las acciones podría concretarse a través de nuevos aportes al FEM.

En términos generales, se considera que en el Plan del SEM 2006 – 2010 no hubo un instrumento para el adecuado monitoreo. En este sentido, se busca que el Plan del SEM 2011 – 2015 contenga un sistema de monitoreo y evaluación que permita acompañar las acciones establecidas, identificar problemas de rendimiento a lo largo de todo el período y proceder a los ajustes cuando sea necesario, para que a fines de 2015, todos los objetivos y acciones sean implementados” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 6-8; el destacado nos pertenece).

El SEM realizó un balance profundo sobre los avances y las dificultades experimentadas en el desarrollo del Plan anterior, permitiendo así la identificación de cuestiones pendientes o desafíos. Como se indicó, este balance plasma en el documento programático algunas conclusiones que el Sector venía realizando con anterioridad y que, en esta investigación, pudieron ser recabadas a través de las entrevistas a los actores y de la participación en variados eventos (abiertos y cerrados) del SEM. Las cuestiones más salientes refieren a: primero, la adecuación necesaria de la estructura de funcionamiento para ajustarla a nuevos objetivos e iniciativas; segundo, la cuestión del financiamiento como un cuello de botella para la efectiva continuidad de los programas; tercero, la necesidad de desarrollar mecanismos de seguimiento de las iniciativas y que tengan un carácter permanente (o periódico) que permitan la evaluación antes, durante y con posterioridad a la implementación de programas y políticas en vistas a lograr una mayor efectividad; cuarto, profundizar la visibilidad del SEM; quinto, mejorar la vinculación del SEM con otras instancias institucionales del MERCOSUR, con bloques regionales y organismos internacionales y con actores sociales e instituciones educativas; sexto, coordinar las acciones regionales con las regulaciones, políticas y estructuras nacionales.

La visión del SEM establecida en el último Plan se asemeja a la del anterior:

“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 contribuyan 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” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 9).

Igual situación acontece con la definición de la 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 de Acción del SEM 2011-2015: 9).

Además, se incluyen los siguientes principios orientadores de las acciones en todos los niveles de enseñanza y en la aplicación de líneas estratégicas:

- 1) Confianza: considerada el elemento primordial para fortalecer los vínculos entre los países, se destaca que el conocimiento mutuo y la fluidez en las relaciones de trabajo desarrollan un marco de certeza y seguridad para encaminar actividades y potenciar programas conjuntos;
- 2) Respeto y consenso: se reconoce que la actividad del SEM se sustenta a partir de acuerdos internacionales que persiguen el entendimiento y la conveniencia mutua, lo que implica asumir compromisos en la búsqueda de acuerdos y respetar procesos y políticas nacionales;
- 3) Solidaridad: el Plan se lleva a cabo si los países asumen la iniciativa de desarrollarlo así como el compromiso de apoyar a aquellos que no puedan cumplir las actividades programadas, por lo tanto, este principio es el que permite dar continuidad a las acciones cuando sucedan situaciones adversas;
- 4) Cooperación: los acuerdos que se establecen en el SEM toman en consideración las asimetrías y las diferencias entre los Estados y, por este motivo, se fomenta el intercambio, la asistencia técnica y la cooperación entre los sistemas educativos;

- 5) Impacto: las acciones del SEM deben alinearse a los objetivos estratégicos del Plan, los que surgen de la vinculación con la realidad social y que, consecuentemente, deben contar con impacto sobre ésta. Así las acciones del SEM deben relacionarse con las políticas nacionales e impactar sobre los sistemas educativos;
- 6) Difusión y visibilidad: el SEM debe profundizar su difusión y, por lo tanto, lograr construir una relación sustentable y fluida con los medios de comunicación y con los actores locales (aprovechando las estructuras comunicacionales de cada Ministerio nacional), así como desarrollar estrategias para favorecer el uso y la actualización del SIC;
- 7) Gradualidad: la implementación de los programas y las políticas regionales debe respetar la autonomía de cada Estado y los ritmos de los sistemas educativos (implementación real y efectiva). Este principio es fundamental para la negociación de las variadas iniciativas, donde cada país cuenta con plena libertad de integrarse a los diferentes ámbitos, comisiones y acciones que se emprendan, explicitando su posición para evitar el atraso innecesario de acciones y proyectos programados;
- 8) Diálogo e interacción: las acciones derivadas del Plan deben promover el diálogo y la interacción del SEM con otros actores del ámbito del MERCOSUR, de la UNASUR y otros bloques regionales, así como con los gobiernos nacionales, locales y la sociedad civil.

Estos principios dan cuenta del proceso de aprendizaje desarrollado por el Sector durante sus veinte años, así como de la acumulación de experiencias, capacidades, recursos, valores comunes y permite avizorar una nueva fase ya de un SEM maduro y que se sostiene por la capacidad de trabajo que ha tenido.

Finalmente, cinco son los objetivos estratégicos que señala el Plan: primero, 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; segundo, promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo; tercero, promover la cooperación solidaria y el intercambio, para mejorar los sistemas educativos; cuarto, impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales; y quinto, concertar políticas que articulen la educación como el proceso de integración del MERCOSUR.

En suma, se puede afirmar que entre el 4° Plan y el 5° Plan se mantienen la visión, la misión, los principios rectores y los objetivos estratégicos, lo que denota continuidad y coherencia en las acciones encaminadas. En otras palabras, se observa la persistencia de objetivos y el incremento de iniciativas entre la segunda y la tercera fase del SEM (las de visibilización y profundización).

3. Análisis de la dimensión institucional

En lo que compete al lugar funcional dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM depende jerárquicamente del CMC (órgano máximo del acuerdo de integración). 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 órgano que las elabora, esta tarea es atribución de las diversas instancias del SEM, pero sí el que las convierte en normativa regional. Esta situación genera, primero, una jerarquización 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 educación¹¹⁶–.

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. En base al diagnóstico realizado por Caetano, Vazquez y Ventura (2009), tres son los déficits institucionales –aplicados al SEM– a señalar.

El *déficit funcional* estriba en la disfuncionalidades generadas por: la situación de jerarquías diferenciadas entre el nivel nacional y el regional; la 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. Pese a estas dificultades, considero que el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su

¹¹⁶ 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 utilizado 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.

competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar.

El *déficit material* refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración¹¹⁷. 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).

El *déficit de legitimidad democrática* refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política¹¹⁸. En lo que refiere a la rendición de cuentas, los temas en cuestión son 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

¹¹⁷ Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del MERCOSUR que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.

¹¹⁸ 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 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.

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). En lo que compete a la persistencia de una visión regional, considero que se ha logrado: 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. 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.

Los tres déficits señalados para el SEM permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan las políticas regionales para la educación superior. El SEM, por tanto, 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 el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2011b).

Capítulo VIII

La política regional para la educación superior en el MERCOSUR: del MEXA al ARCU-SUR (1998-2012)

1. Introducción

La política regional de acreditación, así como las diversas iniciativas de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, ha sido moldeada 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 (Perrotta, 2011b). El cuadro que sigue indica los objetivos del SEM para cada uno de ellos:

Cuadro 11. 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 credenciamento 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 de evaluación para elevar la calidad (¿internos y/o regionales?, no queda claro); 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, es menester recordar 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 (véase capítulo VII), en especial: 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 cinco años (2008-2012): de la política de acreditación se generó una de movilidad estudiantil entre los cursos y carreras acreditados por el MERCOSUR a, de manera más reciente, la puesta en marcha del Programa de Movilidad MERCOSUR, de un Núcleo de Estudios y de acciones en el área de posgrado (Perrotta,

2012c). En esta investigación analicé en profundidad la política regional de acreditación de carreras y/o titulaciones y/o cursos de grado por tratarse de la primera y de la que mayor desarrollo ha tenido.

En este capítulo se analiza en profundidad la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR (MEXA y ARCU-SUR, 1998-2012) en vistas a identificar y analizar cómo inciden en la forma y el contenido que ésta adquiere a partir de: a) las reglas de juego institucionales del MERCOSUR (nivel regional); b) la situación de asimetría entre los Estados Parte (nivel nacional); c) las tendencias en pos de la internacionalización y regionalización de la educación superior (nivel global) y, consecuentemente, discernir con qué proyecto político regional se vincula.

Para encaminar estos objetivos se delimitan tres secciones: la primera pasa revista a la política regional de acreditación y aborda, tangencialmente, una política de menor desarrollo pero que ha sido elaborada a partir de la de acreditación. La segunda sección analiza en profundidad múltiples dimensiones de la política regional a partir de un recorrido cronológico (del MEXA al ARCU-SUR) ya que esto permite desentrañar cómo se iban sorteando obstáculos, alcanzando logros y/o modificando objetivos en el proceso de negociación y ejecución de la política. En tercer término, se realiza un balance respecto de la vinculación de la política regional con el MERCOSUR (los modelos encaminados a lo largo de su desarrollo y su dimensión político-institucional) y un escenario internacional que propende a la internacionalización de la educación superior. A partir de aquí, el capítulo que sigue analiza los cuatro sistemas y/o complejos de educación superior de los Estados Parte en vista a desentrañar cómo incidió la situación de asimetría en la forma y el contenido de la política regional. Este último elemento de análisis permite identificar y analizar el tipo de vinculación entre la política doméstica y la política regional.

2. La educación superior en el MERCOSUR

En este apartado se analiza la política regional que conforma el estudio de caso de la presente investigación, la que contó con un programa piloto antes de conformar el sistema permanente actual. La política regional escogida, por los motivos esbozados en el capítulo V, es la de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR. Asimismo, en esta sección se realiza un breve análisis del programa de movilidad regional vinculado a la política bajo estudio.

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 documento inicial 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 dio inicio al proceso de acreditación regional.

La citada XXII RME del año 2002 también incorporó, entre sus anexos, los documentos: a) “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo IV); b) los criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera con el documento titulado “Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores, elaborados por las Comisiones Consultivas de Agronomía, Ingeniería y Medicina” (Anexo V); y c) 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 avanzaron las negociaciones para encaminar el proceso de acreditación, este objetivo fue dejado de lado de manera paulatina –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 y/o al reconocimiento automático–. 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 (véase en el capítulo anterior los elementos que incentivaron la creación de un Sector para la educación en el MERCOSUR).

La política regional en su versión de prueba piloto implicó que 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 evaluadores con experiencia y trayectoria reconocidas en la disciplina bajo acreditación. Del resultado del análisis de cada uno de los informes elaborados por las instituciones universitarias que pasaron por el MEXA y las observaciones consignadas por los pares evaluadores a partir del estudio del informe, la normativa institucional y la visita a la carrera se realizaron sendos informes de evaluación (coordinados por la agencia nacional de

acreditación del país de la carrera que estaba siendo evaluada). La institución universitaria recibía, tras este proceso, un informe final que indicaba si 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 *ad hoc*) invitó a las instituciones prestigiosas de su país a pasar por el proceso de acreditación regional en su fase piloto. Al mismo tiempo, el mecanismo experimental tuvo un cupo limitado para cada una de las tres disciplinas seleccionadas –agronomía, ingeniería y medicina– (es decir, una cantidad determinada de titulaciones por país podían participar) 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 en el año 2006 y tuvo como resultado la acreditación regional de 55 carreras de grado, de las que: 19 corresponden a titulaciones de Agronomía, 28 a diferentes tipos de Ingenierías y 8 carreras de Medicina (véase cuadro 12).

Cuadro 12. 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		

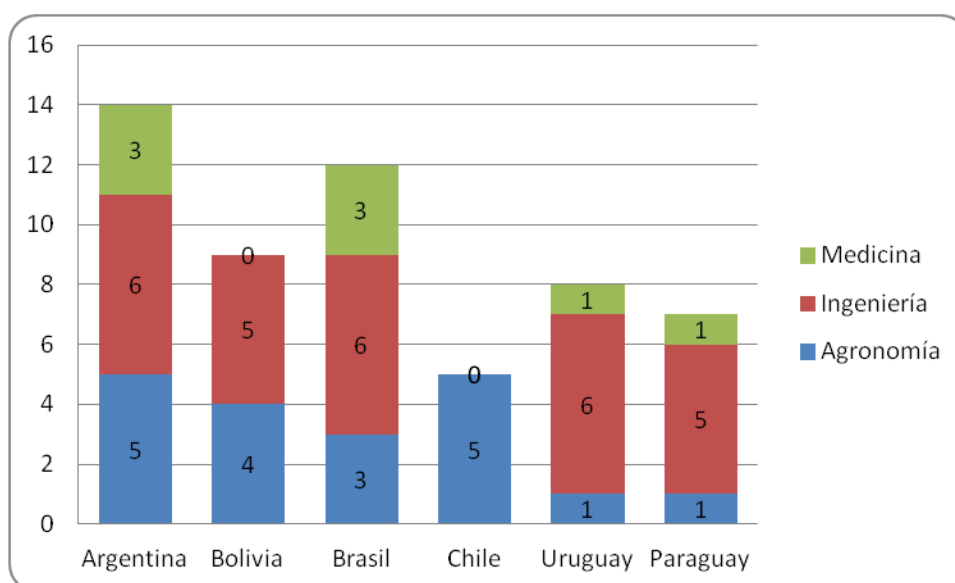
	Universidad de Chile	Chile		
	Pontificia Universidad Católica de Chile			
	Universidad de Concepción			
	Universidad Austral de Chile			
	Católica de Valparaíso			
	Universidad Nacional de Asunción			Paraguay
	Universidad de La República			Uruguay
	Universidad Nacional de La Plata	Argentina	XXIX RME, Montevideo, 10 de noviembre de 2005	
Ingeniería Industrial	Universidad Nacional de Cuyo	Argentina	XXX RME, Buenos Aires, 2 de junio de 2006.	
	ITBA			
Ingeniería Electrónica	Universidad Nacional de La Plata			
	Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Córdoba			
Ingeniería Química	Universidad Nacional del Litoral	Brasil		
	Universidad Nacional de Río Cuarto			
	Universidad Estadual de Campinas			
	Universidad Católica de Río de Janeiro			
Ingeniería Mecánica	Universidad Federal de Río de Janeiro			
	Universidad Federal de Uberlandia			
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	Argentina		
	CEMIC			
	Universidad Federal de Sao Paulo			Brasil
	Universidad Estadual de Londrina	Brasil		
	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 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).

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– y la evaluación antes citada 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, de acuerdo a la letra del documento, entraría 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 pero 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. Como se analizará más adelante, los plazos previstos no fueron cumplidos pero sí se alcanzó el objetivo de acreditar con el nuevo sistema a las carreras señaladas.

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 es nuestro).

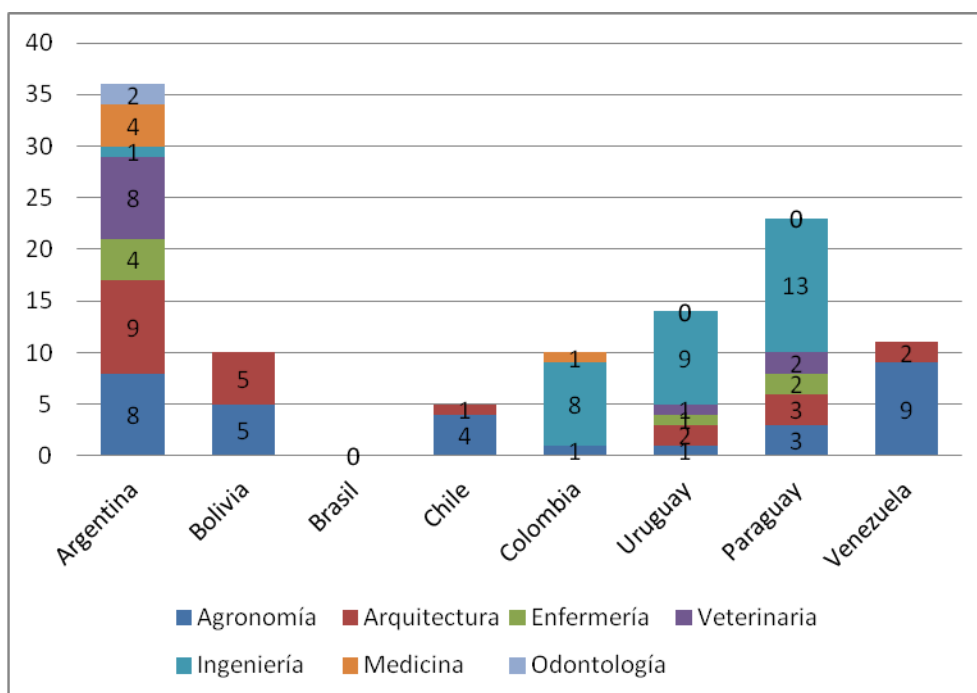
El reconocimiento de títulos pretendido bajo la ideación de la fase experimental de acreditación queda reducido a la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, se cuela un objetivo adicional que tiene que ver con la necesidad de compatibilizar y/o armonizar ciertos 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 adhieren al Acuerdo).

Los resultados del proceso ARCU-SUR al primer semestre del año 2012 son los siguientes. En lo que refiere a las carreras acreditadas, e partir de la información vertida en el Acta de la RANA N°1 del año 2012, se comunicó la acreditación de: 31 carreras de agronomía, 22 carreras de arquitectura, 7 carreras de enfermería, 11 carreras de veterinaria, 31 carreras de ingeniería, 5 carreras de medicina y 2 carreras de odontología. Es decir, 109 carreras en total distribuidas de la siguiente manera en cada uno de los países participantes:

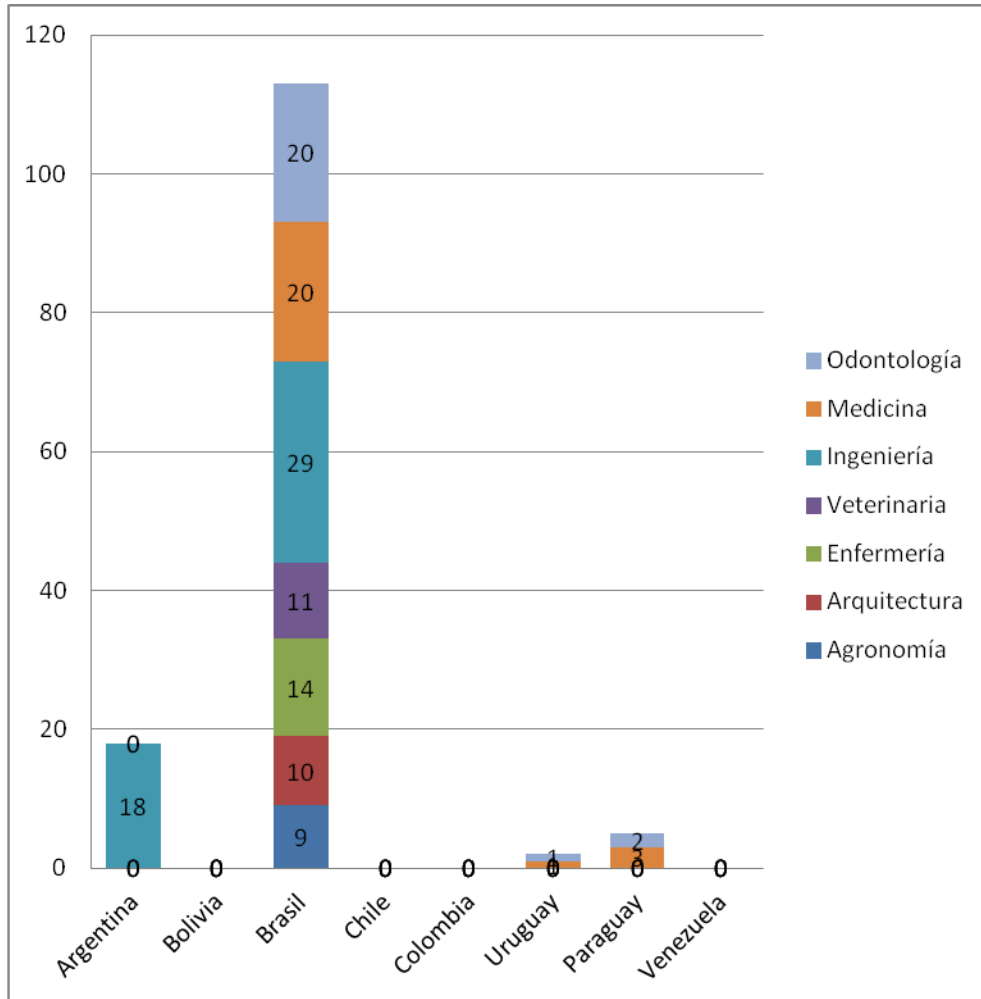
Gráfico 2. Carreras acreditadas por el ARCU-SUR (2008-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012.

Asimismo, durante el primer semestre del año 2012, se encontraban en proceso de acreditación las siguientes carreras: 3 de veterinaria, 27 de ingeniería, 6 de medicina y 2 de odontología. La distribución por país de las carreras en proceso de acreditación se refleja en el gráfico a continuación.

Gráfico 3. Carreras en proceso de acreditación por el ARCU-SUR al primer semestre del año 2012



Fuente: elaboración propia en base al Acta de la RANA N°1 del año 2012.

Como se desprende del gráfico anterior, entre el segundo semestre de 2011 (momento en que realicé entrevistas a funcionarios de Brasil) y la culminación del primer semestre del año 2012 (PPT argentina), Brasil logró comenzar la aplicación del ARCU-SUR tras cuatro años de no haber encaminado acciones regionales en materia de acreditación. Al respecto, de las entrevistas realizadas en Brasil, los funcionarios destacaron que el mayor impedimento al desarrollo del ARCU-SUR en tiempo y forma refirió a los problemas de gestión vinculados a la autorización de la ejecución de fondos: con el gobierno de la Presidenta Dilma Rouseff (2011-2015) y la investigación sobre posibles casos de corrupción en el sector estatal, los funcionarios del Ministerio de Educación debieron realizar gestiones para

autorizar el pago de pasajes y honorarios a pares evaluadores provenientes de otros países. Es menester destacar, asimismo, que la tardanza de aplicación del sistema permanente de acreditación por parte de Brasil generó resquemores en los demás socios regionales (entrevista a funcionaria ARG 6).

2.3. “El MARCA”: la primera experiencia de movilidad regional. Una política regional derivada de la política regional de acreditación de carreras de grado

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:

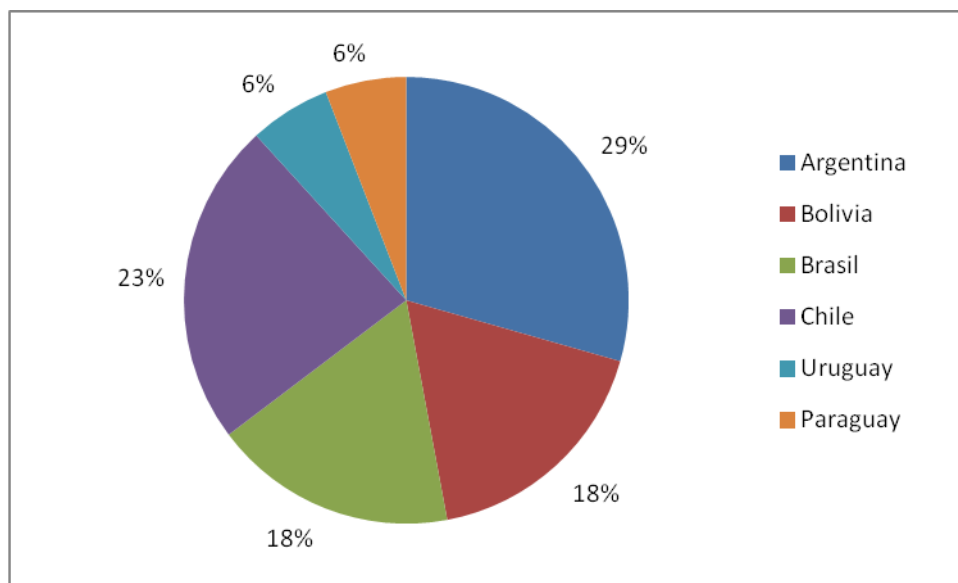
- a. Promover el conocimiento recíproco sobre la formación académica de las carreras de grado de los países del MERCOSUR y el perfeccionamiento de los procesos de formación, a través del intercambio de alumnos, docentes, investigadores y gestores/coordinadores de las carreras que participan del Mecanismo 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. 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 4 a continuación).

Gráfico 4. 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.

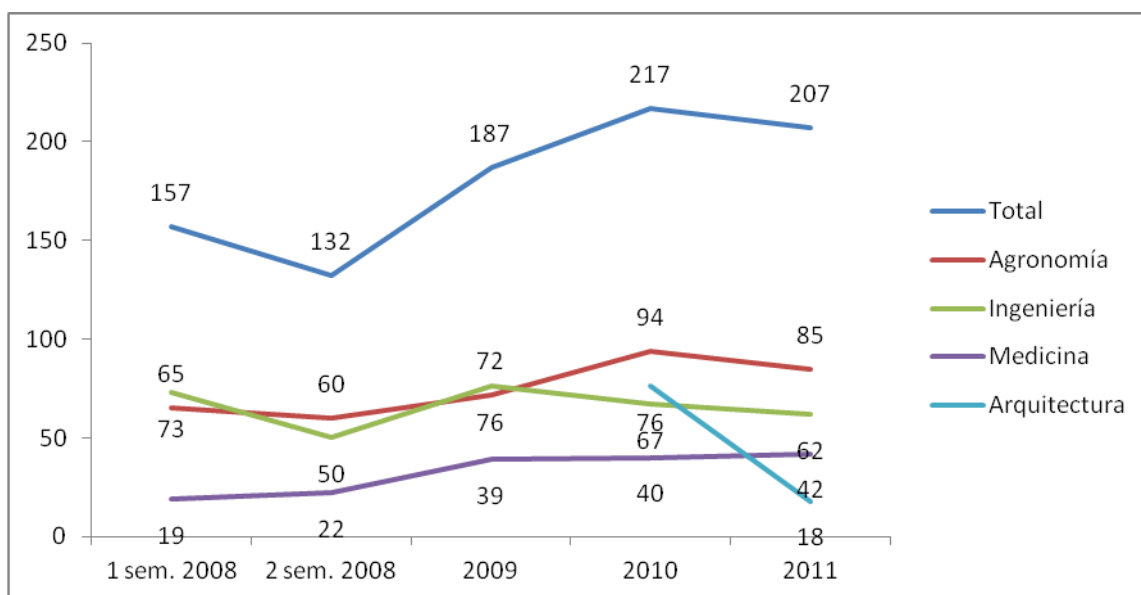
Cuadro 13. Plazas disponibles del Programa MARCA (2008-2009)

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

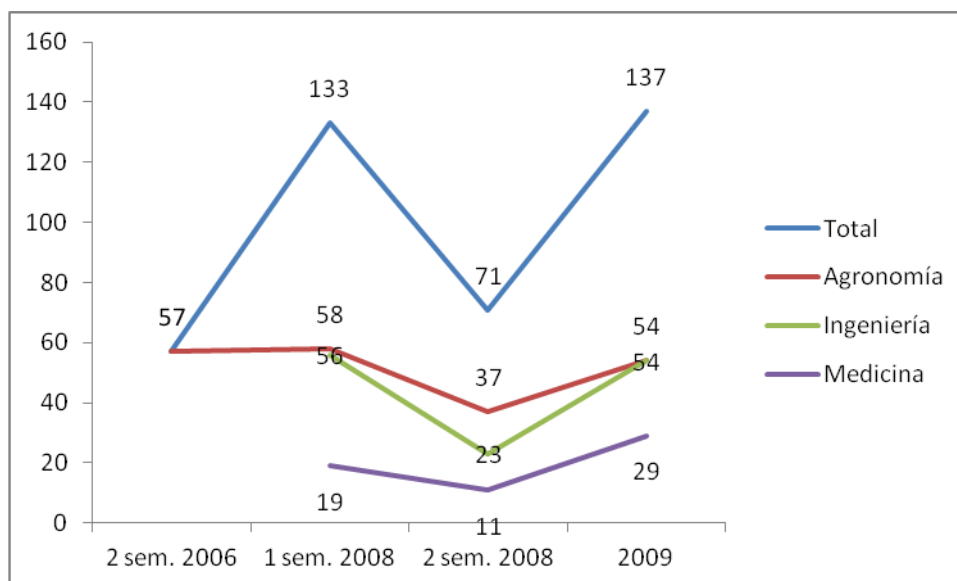


Ref.: Se encontraron incongruencias entre los números provistos en el Anuario 2009 (MEDUC) y el Informe elaborado por la sección argentina (Anexo VI del acta de la XXXVIII CRC-ES). Básicamente las cantidades del año 2009 diferían en los siguientes datos: los valores del 1° y 2° semestre del 2008 del 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 bastante menor (580 en total, lo que representa una ocupación del 59% de los cupos disponibles). El gráfico que sigue ilustra la movilidad de estudiantes:

Gráfico 6. Cantidad de estudiantes movilizados por el MARCA (2006-2009)

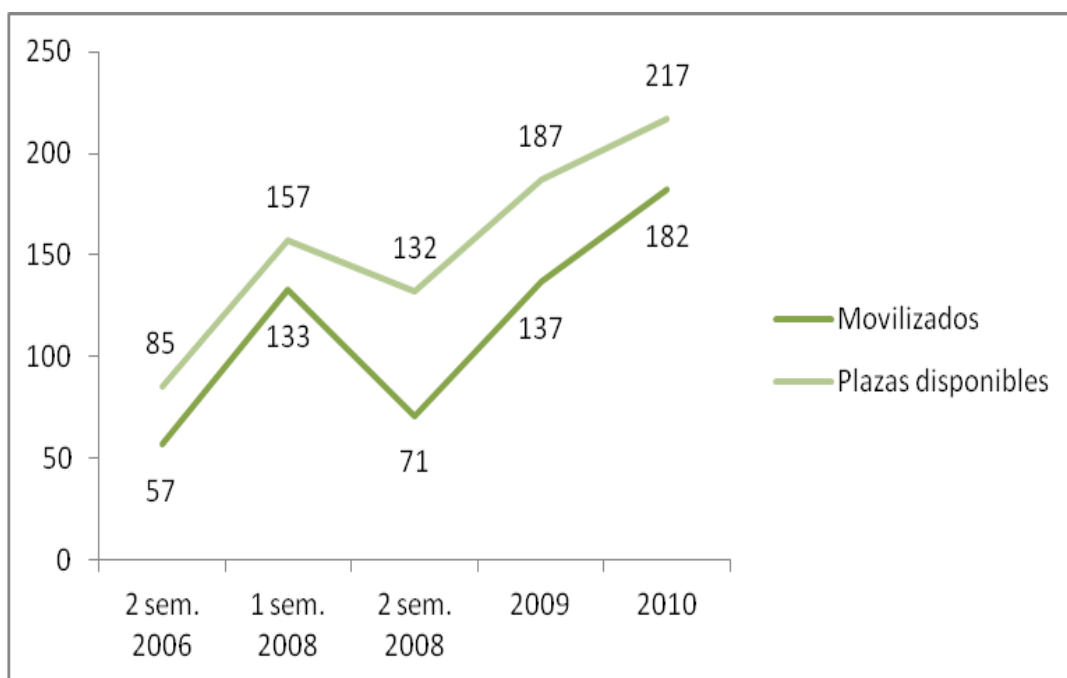


Fuente: Elaboración propia en base al Informe General del Programa MARCA, elaborado por la delegación argentina y publicado como Anexo VI del Acta de la XXXVIII CRC-ES.

Del gráfico anterior se desprende que ha habido un aumento progresivo de la cantidad de estudiantes de las carreras acreditadas que pueden movilizarse entre las instituciones. Este aumento vincula con la implementación y el aumento de las carreras y/o cursos que pasaron por el proceso. La caída de la movilidad en todas las titulaciones durante el segundo semestre del año 2008 se vincula con el pasaje del MEXA al ARCU-SUR: cuando el sistema permanente comienza a ser implementado en algunos países aumenta nuevamente el número de plazas disponibles.

Con todo, resulta interesante indagar si los cupos fueron utilizados por las instituciones y lograron movilizar la cantidad estipulada de estudiantes. La tendencia general en la evolución de las plazas y la movilidad efectiva es la siguiente:

Gráfico 7. 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.

Como se desprende del gráfico anterior, en función de las plazas disponibles, no se ha alcanzado movilizar la cantidad máxima de estudiantes en cada convocatoria. En efecto, en el segundo semestre del 2006 se utilizó un 67% de los cupos disponibles mientras que en el primer semestre del 2008 se alcanzó al 85%. Sin embargo, en el segundo semestre del 2008 se observa una nueva caída en la ocupación de las plazas (54%), movilizándose apenas más de la mitad de la totalidad de estudiantes que podrían haber participado del MARCA. Durante los años 2009 y 2010 comienza a disminuir la brecha de implementación entre la totalidad de plazas y los estudiantes efectivamente movilizándose, alcanzando un 73% y un 83% de ocupación, respectivamente.

3. El estudio en profundidad de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado en el MERCOSUR (MEXA y ARCU-SUR): motivaciones y particularidades de la negociación

El objetivo del presente apartado es analizar cómo fue el proceso de negociación regional que dio origen a la política regional en cuestión así como las peculiaridades del proceso de implementación, incluyendo el pasaje del MEXA al ARCU-SUR, las evaluaciones realizadas en ese entonces y las potencialidades y obstáculos que persisten a nuestros días. La estructura de esta sección se vale de la evidencia sustancial recabada durante el proceso de investigación, que surge de la triangulación de los datos obtenidos en documentos (normativa regional, actas de la estructura del SEM y artículos elaborados por los y las funcionarios/as de gobierno nacional que participan y/o participaron de la configuración de la política regional) y entrevistas a los actores. En particular, el hecho de contar con variadas fuentes permitió no sólo la triangulación de datos para aseverar su veracidad, sino que también habilitó cubrir las lagunas o cuestiones que quedaron inconclusas o poco claras. Además, la realización de entrevistas durante diversas etapas del proceso de investigación permitió ajustar las interrogaciones a los hallazgos parciales que se iban obteniendo así como contar con información actualizada al año 2012 (ya que la agenda presenta una dinámica peculiar con ritmos diferenciados de implementación de acuerdo al país en cuestión). Por último, la participación en diversos talleres y/o seminarios de trabajo y reflexión regional (cerrados y abiertos al público general) contribuyó al mejor entendimiento del caso de estudio.

Un aspecto adicional a destacar respecto de la secuencia que tuvo el trabajo de campo, nuevamente vinculado con las entrevistas realizadas, refiere a que la primer ronda de entrevistas (Argentina, Brasil y Uruguay, 2008) se realizó apenas se había acordado, en la Cumbre de Tucumán (Argentina) de ese año –de la que participé–, el ARCU-SUR. Por lo tanto, en todas las entrevistas se observa cierto optimismo por el nuevo proceso, expectativas en torno a lo que se desarrollará a partir de entonces con el sistema permanente, cierta satisfacción por el trabajo realizado durante el MEXA y

la posibilidad de encauzar cuestiones evaluadas negativamente en el nuevo ARCU-SUR, una identidad común como partes de una “misma familia” (los “raneados”, como expresó un entrevistado en ese momento, funcionario URY 1) y que da cuenta de un embrionario proceso de socialización regional –vinculada, a mi entender desde la coyuntura actual, a la intensidad de los intercambios y reuniones que tuvieron los actores entre la culminación del MEXA, su evaluación y la elaboración del ARCU-SUR–. La segunda ronda de entrevistas de similar intensidad¹¹⁹ (gracias a entrevistas realizadas durante la PPT argentina del primer semestre del 2011 a funcionarios de Argentina y Paraguay en talleres cerrados y la entrevista a funcionarios de Brasil en el segundo semestre), junto con charlas menos estructuradas con funcionarios de Uruguay (2011, 2012), se produjo durante la etapa de implementación del nuevo ARCU-SUR. Se evidencia un menor optimismo respecto del sistema permanente y, dadas las falencias en la implementación por parte de algunos socios, se percibe en los dichos de los actores (notándose ciertos resquemores provenientes de la falta de cumplimiento de lo acordado a nivel regional). En efecto, ya se avizora, en los dichos de los actores, que el mecanismo anterior cumplía más fielmente con los propósitos de la acreditación regional (Entrevista a funcionaria PRY 1) ya que el sistema devino en la mecanización de los procesos. En suma, la estrategia secuencial desarrollada con el trabajo de campo ha sido pertinente para la obtención de mayores datos sobre el objeto de estudio.

3.1. La negociación inicial del MEXA y el propósito la política regional (1998 a 2002)

Como se expuso *ut supra*, el MEXA que se aprobó en el año 2002 tuvo como antecedente el “Memorandum 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

¹¹⁹ Durante el año 2009 y 2010 se realizaron entrevistas a actores del SEM que no participan estrictamente del sector de la educación superior, así como a informantes clave del sector gubernamental y de la academia.

MERCOSUR”, que fue aprobado en el año 1998 durante la XIV RME (en adelante se lo denomina como “Memorándum 98”). Esta propuesta, al igual que la que efectivamente se pondrá en marcha desde el año 2002, revistió un carácter experimental (es decir, se buscó iniciar con una fase piloto) y las carreras que participarían del proceso serían las Agronomías, las Ingenierías y las Medicinas. Sin embargo, una de las principales diferencias es que no incorporó a los Estados Asociados (Chile y Bolivia) que, para ese entonces, ya formaban parte del MERCOSUR¹²⁰.

Se podría afirmar que el contexto del proceso de integración regional en la denominada fase de “crisis [de la integración comercial]” a partir de los procesos políticos, sociales y económicos experimentados a nivel doméstico, como la devaluación de la moneda en Brasil de 1999, la crisis profunda de Argentina de diciembre de 2001 y los impactos de ésta sobre Uruguay, no fue posible que la propuesta se desarrollara y quede sujeta a revisiones posteriores¹²¹. Este argumento debe ser matizado ya que los vaivenes político-institucionales, pese a leves recambios que se observan en el anexo 3, no redundaron 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.

De acuerdo a información provista por las actas de las reuniones de la estructura del SEM y de artículos elaborados por funcionarios que participaron del proceso se desprende el siguiente devenir en el desarrollo inicial del proceso piloto.

¹²⁰ 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).

¹²¹ 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 anexo 3 muestra este proceso de recambio).

Vale destacar, para comenzar, que 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.

Tras la firma del Memorándum de 1998, se constituyeron tres Comisiones Consultivas de Expertos (CCE, en adelante) –una por cada disciplina– conformadas por un trío de expertos por cada país en cada una de las disciplinas. Cada país, por lo tanto, conformó la terna con un representante de la asociación profesional de la disciplina, un experto proveniente de una universidad pública y otro de una universidad privada. Los expertos, por lo tanto, fueron doce por cada disciplina; es decir, 36 en total. A su vez, cada grupo contó con el apoyo técnico de especialistas en evaluación y acreditación universitaria de cada uno de los países. El objetivo de contar con estos especialistas fue el de homogeneizar los estudios de las comisiones consultivas. Por lo tanto, la definición de los parámetros (perfil del egreso, currículum, criterio de calidad) para Agronomía, Ingeniería y Medicina quedó a cargo del Grupo de Trabajo de Especialistas de Evaluación y Acreditación (GTAE), el que coordinó el trabajo hasta la creación de la RANA. Del trabajo de los expertos por disciplina y de los especialistas en evaluación y acreditación universitaria surgieron las “normas de calidad” que sirvieron como referencia para la construcción de instrumentos y procesos en el MEXA.

En relación con lo anterior, el Memorándum de 1998 planteaba que el dictamen de los pares evaluadores revestiría carácter vinculante si la decisión era tomada manera unánime. Por lo tanto, el mecanismo se convertía en una instancia de acreditación supranacional por encima de las ANA. Esta situación no fue viable ni posible entonces (cabe preguntarse si lo sería en la actualidad).

Por su parte, la creación de Comisiones de Pares compuestas por miembros de todos los países en partes iguales ya estimulaba la discusión en torno de los costos del 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 tornaba oneroso el proceso” (Texto elaborado por dos funcionarias de las ANA argentina y paraguaya, respectivamente; 2009:83)

Pues bien, en este marco el trabajo del GTAE pudo realizarse y culminó en el año 2000 con la aprobación de los criterios de calidad y normas generales de operación y procedimiento. Sobre esta base se decidió poner a prueba estos instrumentos y procedimientos y, consecuentemente, se realizó un “pre-test” –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).

“la necesidad de explorar el terreno y de validar la legibilidad de las normas por parte de las instituciones y comunidades universitarias demandaron la realización de un conveniente testeo preliminar. Fue un trabajo de campo en universidades de los seis países en el que se ensayó la viabilidad del procedimiento, aún sin la participación de las [ANA]” (Texto elaborado por un funcionario de la ANA argentina, 2010: 33).

Hacia el año 2001 se contó con información relevante provista tras la evaluación de los resultados de los testeos preliminares y, ya para entonces, se observa una progresiva participación de las ANA. En especial, de acuerdo a los datos provistos en una de las entrevistas, la CONEAU comienza en este momento a participar asiduamente de la negociación y del proceso; es decir, con mayor interés. Esto es así porque ya había realizado, a nivel nacional, un primer proceso de acreditación de carreras. Desde entonces, de acuerdo al funcionario entrevistado, la CONEAU pasará de una situación de indiferencia a un rol de liderazgo del proceso (Entrevista realizada a un funcionaria de PRY 1). A mi entender, la “indiferencia” inicial de la CONEAU se vincula a que la acreditación regional no era relevante para su agenda porque, precisamente, estaba en un proceso de construcción del organismo, de su identidad institucional y de consolidar (o,

mejor dicho, legitimar) su papel dentro del marco regulatorio nacional para la educación superior. En este sentido, cuando la CONEAU ya había realizado su primer proceso de acreditación de grado (Medicina).

Iniciada la nueva década, se armonizaron los criterios de calidad comunes (a cargo de Comisiones Consultivas) y se concluyó que la operatoria –tal como estaba prevista en el Memorándum de 1998– sería difícil de implementar. Consecuentemente, se revisa todo el texto del Memorándum y, en el año 2002 (XXII RME) se firma un nuevo instrumento: el nuevo texto se ajustaba para poder incorporar a los dos Estados Asociados así como para modificar temas que hacían a la operatoria general y principios del mismo. El nuevo documento se tituló “Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Memorándum del 2002). A este documento, como se expuso, se anexaron otros, a saber: “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°). En palabras de uno de sus actores:

“La fase preparatoria incluyó un conjunto de acuerdos para realizar recomendaciones operativas sobre el orden y la sincronización del trabajo de campo en los seis países hasta que se llegó a la Convocatoria formal del MEXA por parte de la [RME] del 14 de junio de 2002 en Buenos Aires, oportunidad en la que se introdujeron modificaciones al Memorando de Entendimiento y se aprobó toda la documentación técnica necesaria. Quedó claro que, mientras durara la fase

experimental, la acreditación no surtiría efectos sobre el desempeño profesional de los graduados aunque sí tendría valor académico para ellos y, desde luego, para las instituciones” (Stubrin, 2010: 33).

A partir de lo anterior, se esboza el cambio conceptual operado entre los dos Memorandos, lo que se vincula, eminentemente, con los fundamentos de por qué incluir en la agenda de la RME y del MERCOSUR la acreditación de carreras. Por un lado, se ha analizado en el capítulo dedicado al SEM que ciertos argumentos fueron esbozados por los actores para incluir a la educación en la agenda regional. Entre estos elementos se encontró que el “argumento habilitante” consistió en la necesidad de constituir, a partir de la integración de la educación, un soporte a la conformación del mercado común en lo que refería a la movilidad de trabajadores y profesionales. Luego, se indicó que un elemento que operó fuertemente por la no colisión de objetivos entre el MERCOSUR de entonces y una posible agenda educativa dentro de éste fue que, precisamente, en ese momento la educación fue concebida como una mercancía y se estaba asistiendo, en línea con los procesos de reforma estructural pero no ceñidos únicamente a éstos, a la profundización de la mercantilización de la educación y privatización del conocimiento. Mientras que un tercer elemento, más bien cultural, redundó en la importancia de la educación para la conformación de una ciudadanía e identidad regional.

Por otro lado, también he esbozado, de la lectura crítica de la literatura sobre el regionalismo, la regionalización y la integración regional, en general, y estos mismos procesos en el área de la educación superior, en particular, que los posibles incentivos para la incorporación de la educación superior en un acuerdo de integración regional (vinculado al regionalismo comercial) son: a) efectos económicos deseables que se esperan en el nivel doméstico: ganancias por el aumento del flujo comercial, producción regionalizada y economías de escala, atracción de capitales externos; b) consolidar y sellar el proceso de reformas políticas y económicas neoliberales: así, los AIR generan un “efecto candado” (*lock-in effect*) ya que permiten anclar los procesos nacionales de reforma en un acuerdo internacional (cuya disolución es dificultosa); c) presiones del sector privado: aumento de las

ganancias de los sectores exportadores que logran acceso al mercado regional y los sectores que compiten con los importadores obtienen protección (respecto de las producciones de terceros países); d) estrategia para aumentar el poder de los miembros (los Estados Nación) en las negociaciones multilaterales y entre otros bloques y/o Estados hegemónicos extra regionales; e) estrategia para afectar el equilibrio de poder político al interior de la región: para los Estados más fuertes, representa una forma de consolidar su liderazgo mientras que para los más débiles implica un intento de contener el ejercicio de poder hegemónico de un miembro más poderoso; f) dar una respuesta conjunta a los problemas generados por el aumento de la interdependencia; g) reflejar valores regionales comunes y un sentimiento de conciencia y cohesión que es reforzado con el tiempo por medio de la formación de redes y de interacción institucionalizada. Estos elementos, entre otros posibles, pueden operar como catalizadores de las políticas regionales, favoreciendo y/u obstaculizando determinadas decisiones por sobre otras. Estos incentivos detectados del análisis de la bibliografía, a su vez, se vinculan con las presiones de un contexto internacional que constriñe y/o estimula determinadas acciones en lo referido a una tendencia cada vez mayor de internacionalización de la educación superior. Las experiencias de la UE o de las negociaciones del ALCA también aportan en esta discusión elementos para el análisis. Consecuentemente, ¿cómo comprender el surgimiento de la tematización como problema a resolver la acreditación regional en el MERCOSUR?

Pues bien, en palabras de dos funcionarias de las ANA (de Argentina y de Paraguay) se encuentra el argumento similar al que operó con la creación del SEM:

“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.” (Robledo y Caillón, 2009: 77). (El destacado es propio).

Este fragmento ilustra dos cuestiones: primero, fue el GMC el órgano que instó al SEM sobre la necesidad de contar con un mecanismo de reconocimiento de títulos universitarios para poder agilizar el tránsito de profesionales de un país a otro. Segundo, vinculado a lo anterior, desde el inicio ya se percibe un sesgo en la política regional vinculado al MERCOSUR comercial y a las tendencias neoliberales de la época. Además, se desprenden dos elementos significativos para el análisis: cronológicamente, la experiencia de acreditación regional del MERCOSUR es anterior al proceso de Bolonia en Europa. Esto deja de lado un argumento sobre los motivos del MERCOSUR para conformar esta política regional: no fue por “traslación”, ni “copia”, ni “presión” de la UE; por lo menos en esta fase inicial. El segundo elemento es que, años más tarde, el mismo GMC volverá sobre este tema y lo tomará como propio a partir de las negociaciones para la liberalización de servicios con el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR.

A partir de la necesidad detectada por el GMC se comenzó con la elaboración del Memorando de 1998 y su reformulación del 2002. El objetivo del MEXA consistió, entonces, 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 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 la 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”. (Robledo y Caillón, 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” (Robledo y Caillón, 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 que reduciría ampliamente los márgenes de acción –soberanía– de los Estados, confluyó en la modificación del texto del Memorándum de 1998 y, más adelante, del Memorándum 2002 respecto del ARCU-SUR.

Del análisis del MEXA, se desprende que la modificación del objetivo inicial se vincula con dos situaciones: por un lado, 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, por el otro, el reconocimiento “cuasi automático” de las titulaciones implicaba tocar intereses sectoriales fuertemente arraigados. Sobre esto último un doble frente sectorial se presentó como problemático: se debía lidiar con las universidades (públicas), que son las que permiten reconocer los títulos de universidades extranjeras y 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.

Esto no es menor porque, la validación académica, a su vez, se puede anudar 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 ARG 2; el subrayado es nuestro).

Se reafirma, entonces, que la acreditación tiene una utilidad: dar garantía pública sobre 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 ARG 2; 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 (en vez de la idea original: el reconocimiento automático permite la movilidad profesional). 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 funcionaria ARG 1; 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) y de los tratados de libre comercio (como lo que intentó hacer el ALCA), reconocen también la existencia de un mercado de títulos a nivel internacional en el que 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, como se expuso, 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 titulaciones¹²²). En palabras de un entrevistado:

“¿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

¹²² 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.

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 URY 1; 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” (Robledo y Caillón, 2009: 86)¹²³.

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 tanto a las consecuencias de la privatización de la enseñanza superior como a las causas de la misma: sobre las “consecuencias” refieren a que en tanto el fenómeno de privatización conllevó a la proliferación de instituciones de educación superior de dudoso

¹²³ 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).

funcionamiento (expendedoras de títulos) cuya calidad hay que cerciorar; y sobre la “causa”, 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.

Si se enfoca la cuestión sobre el argumento que abona por la incorporación de la acreditación y evaluación en el discurso universitario y en las políticas para el sector, se pueden discernir varios puntos de vista:

“En algunos [países] es empleada [la evaluación y acreditación] para el mejoramiento de la calidad y la articulación internacional de las universidades y carreras. En otros es concebida como un procedimiento que resguarda la calidad frente al peligro de procesos de crecimiento frenético de la oferta y también hay países en los cuales se la imagina como un vector para ayudar al desarrollo académico compensando rezagos o corrigiendo inadecuaciones de parte o de toda la oferta nacional.

En países de mediano porte, con historias políticas accidentadas y desequilibrios internos [...] son vistas, según las instituciones y los grupos de interés bajo alguna de las tres esferas anteriores de manera que, como un caleidoscopio, todas están presentes en el panorama político regional.

Otro elemento infaltable en todas las situaciones es que la evaluación y la acreditación son consideradas siempre como una faz que se conecta con la internacionalización. Ya sea para ejercer mejor el control estatal, para promover la excelencia académica, para fomentar una actualización que [supere] el atraso o bien para cumplir con dos o más funciones a la vez, la promesa de que la evaluación y la acreditación confieren a la educación superior de los países la clave para una fluida interacción con la región y el mundo es una constante” (Robledo y Caillón, 2009: 50-51).

El análisis de este fragmento a la luz de los datos obtenidos en las entrevistas realizadas durante la primera etapa del trabajo de campo (donde se colocó el foco en este aspecto) permite afirmar que éstos posibles motivos son válidos para comprender las decisiones de política nacional en

torno de la acreditación y/o evaluación en cada uno de los países. En efecto, considero que el funcionario explicita los motivos por los que Argentina emprendió su agenda de acreditación de carreras de grado. Al contrario, y tomando en consideración la evidencia recogida del trabajo de campo, en la negociación regional no importaron mucho los argumentos individuales por los que cada Estado Parte y Asociado puede (o no) desarrollar políticas de acreditación y/o de evaluación universitaria sino que la opción por la acreditación terminó alcanzándose por no poder lograr la meta originaria vinculada al reconocimiento de títulos para la movilidad regional de los profesionales.

3.2. El liderazgo de la política regional de acreditación

De acuerdo a los funcionarios que indagamos, ha sido la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la ANA 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). En el caso de Argentina, como se expuso, su liderazgo se inicia de manera posterior a los primeros pasos (Entrevista a funcionaria PRY 1) pero, al tomar como propia la agenda regional, su dinamismo será incremental desde entonces. Asimismo, que hayan sido Argentina, Brasil y Chile los países que motorizaron el proceso (conformando un grupo de países “a la delantera” en contraposición a los Estados más “rezagados”) resulta indicativo de 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 y/o de Evaluación 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 URY 1).

Argentina sancionó en el año 1995 la Ley de Educación Superior N° 24.521 y en su articulado incorporó la creación de CONEAU, que 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) y fue remplazada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en el año 2006.

Retomando los dichos del entrevistado recién citados, se observa cómo 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. En efecto, se puede afirmar, inclusive, que los funcionarios de Brasil fueron cautelosos y recelosos de las posibles modificaciones en regulaciones internas que el mecanismo generaría –motivo por el cual, por ejemplo, tras la creación del ARCU-SUR ha tardado mucho tiempo en ratificar el instrumento y más aún en ponerlo en marcha. Esto se vincula, a mi entender, con que la tradición brasilera se había avocado más a la

evaluación universitaria que a la acreditación. 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. Sin embargo, conceptualmente, Chile tuvo un aporte importante al procedimiento (es más, una de las funcionarias de la ANA es una reconocida experta en acreditación universitaria). Tercero, la CONEAU en tanto se convirtió en un núcleo de capacitación técnica y de transferencia de experiencia a los demás socios, contó con la legitimidad suficiente para guiar y liderar el proceso. En palabras de los actores:

“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 ARG 2).

Esta situación permite, al mismo tiempo, aseverar que se partió de una situación de asimetría regulatoria inicial, la que 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 y el componente de asimetrías estructurales, regulatorias y de gestión cobra una relevancia fundamental, se aborda a lo largo de lo que queda de este capítulo y del próximo.

3.3. La cuestión de las Agencias Nacionales de Acreditación y la supuesta “mercosurización” de las políticas nacionales

El mecanismo colocó como requisito que el proceso sea encaminado por las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA) de cada uno de los países e instaba a los países que no contaban con este marco regulatorio nacional a crear sus ANA. Mientras tanto, para aquellos países que no contaban con ANA (Bolivia, Paraguay y Uruguay) se permitió la creación de Comisiones Ad Hoc para cumplir este cometido mientras “regularizaban” su situación.

De este escenario es menester señalar dos cuestiones: una tiene que ver con el tipo de Agencia Acreditadora que se intentó crear en un comienzo (durante las primeras negociaciones entre los años 1998 y 2002) y la otra, a partir de cómo se saldó la discusión, la gravitación que tendrían las agencias en este mecanismo. A continuación se ilustra, en palabras de un funcionario, cómo fue el proceso de negociación sobre la cuestión candente de las agencias acreditadora:

“la creación de [... ANAs] fue discutida desde el comienzo [porque...] se pensó en constituir una Agencia Internacional. El contexto de baja institucionalización que, hasta el presente, caracteriza al MERCOSUR hizo poco aconsejable persistir en esa línea de acción. Además, el aporte que la evaluación y la acreditación podían hacer a la mejor organización de la educación superior de nuestros países debía describir una ruta que los tome como punto de partida porque era un tanto ilusorio esperar que la cooperación internacional fuera, por sí sola, vector de modernización efectiva de los sistemas nacionales. Al menos eso indicaba la experiencia en los países de mayor porte. En los países más pequeños, la presencia de un factor externo podría ayudar, hasta cierto punto, a la introducción de instituciones y prácticas nuevas. Por eso, el acuerdo alcanzado en el Memorando de Entendimiento hizo posible el lanzamiento de la iniciativa y reconoció que las evaluaciones y los juicios que las culminan deberían ser administradas [ANAs] que cada país se comprometía a constituir para realizar dicha tarea en cada territorio por cuenta del grupo internacional. Esa resolución concilió los objetivos de la actividad internacional [regional], por un lado, con las necesidades y con las aspiraciones del desarrollo institucional endógeno de cada país, por otro” (Stubrin, 2010: 37) (El destacado es nuestro).

Del fragmento anterior se desprende: primero, en las negociaciones se incluyó la posibilidad de crear una “Agencia MERCOSUR”, es decir, un único organismo acreditador con rasgos supranacionales –como se desprende del texto citado (elaborado por un funcionario de la ANA argentina) –. El funcionario indica que esto no fue posible por la baja institucionalidad del MERCOSUR. Este discurso sobre la pobre institucionalidad es frecuente en algunos funcionarios nacionales que participan del esquema regional sin tener, efectivamente, un conocimiento certero de cómo y por qué funciona el MERCOSUR. Además, se anida con lo que he denominado en los capítulos iniciales como el “mito de la integración regional europea” como “el único modelo posible de integración” y la creencia –sin sustento– de que la UE es un esquema

puramente supranacional. Sin embargo, cierto asidero es posible encontrar en la noción de la pobre institucionales: por un lado, esos fueron los años de la crisis de la integración regional comercial (crisis que se trasladó a otros ámbitos) y por el otro, muchos funcionarios de gobierno que participan del SEM han participado activamente en la discusión sobre el modelo institucional del MERCOSUR, buscando la reforma institucional y abogando, primero, por un modelo más supranacional y, luego, por modificaciones sustanciales sin dejar de lado la intergubernamentalidad. Con todo, a mi entender –vinculado no sólo con mi participación en diversas reuniones y talleres regionales– sino que también de los dichos de otros funcionarios de gobierno, más que la cuestión institucional –efectivamente necesaria– la idea de contar con una agencia acreditadora internacional no era factible en tanto la contestación a la misma hubiera sido elevada. Tan sólo si se toma en consideración que el proceso de creación de la CONEAU en Argentina ha sido muy contestado y dificultoso y que aún en Uruguay no ha sido posible crear una ANA, se desprende que la autonomía universitaria fue el factor de mayor peso para desestimar esa decisión.

En segundo lugar, el resultado de la negociación fue el único “posible” en ese entonces; no por la baja institucionalidad del MERCOSUR, sino que el mismo funcionario brinda la respuesta –incluso, una respuesta que se alinea más a mi argumento del párrafo posterior–: se creyó, en ese entonces, que cada país, por medio de sus propias ANA, serían los únicos que podrían sostener el proceso (a diferencia de una estructura de por encima de éstos) y que aquellos que no contaban con agencias necesitaban un impulso externo para fomentar su creación (el MERCOSUR, en este sentido, contribuiría a “modernizar” los sistemas de educación superior de los países). En efecto, esta situación –resultado de un “acuerdo de compromiso” en la negociación regional–, sin embargo, impuso también la obligatoriedad de contar con una ANA en todos los países participantes. Es decir, plasmó también una situación vinculante que tendrá impacto diferencial en los países que no tenían agencia.

Facundo Solanas (2009) ha caracterizado este proceso –en espejo al enfoque de la europeización de los estudios europeos– como uno de mercosurización de las políticas nacionales:

“el 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).

El concepto es útil para comprender, globalmente, a las políticas regionales del MERCOSUR y su vinculación con la esfera doméstica pero no explica las diferentes acomodaciones que pueden darse tanto en la esfera doméstica y entre las diversas opciones nacionales en función de la regulación regional. En efecto, al abordar qué sucedió en cada caso con los países que no tenían ANA en el año 2002 (Bolivia, Paraguay y Uruguay) se detectan situaciones disímiles: dejando de lado el caso de Bolivia (que no fue objeto de esta investigación¹²⁴) Paraguay y Uruguay han tenido trayectorias diferentes en pos de la creación de una ANA. En el caso de Paraguay se detectaron dos situaciones: por un lado, de la literatura específica sobre el sistema de educación superior paraguayo –y principalmente de uno de sus máximos exponentes (Domingo Rivarola)– se desprende que la cláusula del Memorando del 2002 que imponía la creación de una ANA en cada Estado Parte y/o Asociado del proceso de integración fue utilizado como un argumento de peso para abrir un necesario debate sobre la reforma de la educación superior en el país que –hasta entonces– no había sido posible (en el capítulo que sigue profundizo sobre este tema). Por el otro, más que la influencia directa del proceso regional, en el caso de Paraguay se detecta cierta influencia de la CONEAU argentina (dado el liderazgo regional adquirido) sobre la elaboración del texto de la ley de Agencia y, luego, de su funcionamiento (por medio de cooperación técnica del órgano argentino al

¹²⁴ No analizamos lo acontecido con Chile y con Bolivia ya que esto hubiera implicado un trabajo de campo que requería más tiempo, recursos materiales e, inclusive, hasta la conformación de un pequeño grupo de investigación. Sin embargo, en una de las entrevistas se abordó el caso boliviano: la ANA creada no tiene gravitación en el sistema de educación superior doméstico (entrevista a funcionaria PRY 1).

paraguayo). En contraposición al caso paraguayo, la República Oriental del Uruguay no tiene, a once años del lanzamiento del MEXA, con una ANA: si bien se han presentado proyectos al Congreso y el tema cuenta con apoyo entre los funcionarios del Ministerio de Educación y entre las universidades privadas, el hecho de que el principal opositor a la misma es la institución que cuenta con mayor gravitación dentro del complejo de educación superior uruguayo. La Universidad de La República (UdeLaR) es el actor con mayor peso en la discusión de los asuntos que atienen a la educación superior y, al igual que sus pares argentinas, es autónoma (inclusive, varios académicos reconocidos –alguno de ellos funcionarios gubernamentales durante la etapa del MEXA e inicios del ARCU-SUR– indican que la UdeLaR es aún más autónoma que sus pares latinoamericanas). Además, cuenta con un reconocimiento constitucional que la torna un cuasi ministerio para el manejo de los asuntos universitarios. En efecto, a partir de este estatus particular, la UdeLaR ha participado desde los inicios del SEM en las agencias dedicadas a la educación superior (para ello se creó, en su seno, una Comisión Sectorial –COMISEC–).

En suma, considero prematuro indicar que existe una mercosurización en esta agenda de política regional y se analiza con más detalle esta vinculación entre la política regional y la política nacional en el capítulo que sigue.

3.4. Acreditación voluntariamente orientada a ciertas instituciones de educación superior

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 arquitectura¹²⁵: 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 funcionarias ARG 1 y 2; el subrayado nos pertenece).

De este extracto se deduce, adicionalmente, que existe una 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 terceros países (extra zona) por contar con el "sello MERCOSUR de calidad", sino que, particularmente, entre los socios regionales.

En este sentido, se percibió 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.

3.5. Agronomía, Ingeniería y Medicina: ¿por qué?

Las carreras seleccionadas por la RME para la fase piloto de la acreditación regional fueron Medicina, Ingeniería y Agronomía. Para cada disciplina, como se expuso, se formó una Comisión Consultiva de Expertos, que elaboró los criterios de calidad comunes. Sobre la selección de carreras, del

¹²⁵ Hace referencia a la acreditación del ARCU-SUR en su primer llamado: Agronomía y Arquitectura.

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, acordes al 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 BRA 1, 2008).

Esta fue una decisión del SEM, sin consultar a la comunidad académica (es decir, se trató de una definición eminentemente política y orientada al modelo de región). Esta selección de carreras habilita la reflexión, nuevamente, en torno de la compleja cuestión de la habilitación profesional, que, 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 contempla¹²⁶: movilidad para el SEM ha devenido exclusivamente en movilidad académica y el “sello MERCOSUR” constituye una certificación de la calidad de un curso académico. 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).

En efecto, como se expuso en el capítulo IV, una forma de agilizar la movilidad de profesionales –y que cuenten con efectivas posibilidades de su

¹²⁶ El SEM no ha logrado avanzar en la cuestión de movilidad profesional para el mundo del trabajo, pese a los insistentes intentos de sus funcionarios (básicamente, los del CCR-ES; en detrimento de los de la RANA).

ejercicio profesional– es por medio de los acuerdos de reconocimiento mutuos (ARM) en cualquiera de sus dos posibilidades: la armonización por medio de un organismo centralizado (como ha sido el caso de la UE) y el alcance de consensos sobre reconocimiento mutuo de credenciales académicas (como ha sido el caso del TLCAN en tres disciplinas). En ambos casos, se deben alertar dos cuestiones: por un lado, necesariamente, las asociaciones profesionales deben ser parte fundamental en estas negociaciones y estar interesadas en alcanzar consensos a nivel regional; por el otro, los países con regulaciones disímiles en lo que compete a este tema (particularmente, si cuentan con capacidades de negociación reducidas) sufrirán los impactos de este tipo de ARM a partir de la necesidad de modificar sus ordenamientos nacionales.

3.6. La metodología de implementación del MEXA... “aires de familia”

En vistas a evitar superposiciones y esfuerzos duplicados, el mecanismo experimental se ejecutó a partir de una estrategia secuencial: primero se acreditó Agronomía, luego Ingeniería (cinco especialidades) y, finalmente, Medicina. El MEXA, de acuerdo al cronograma tentativo, culminaría en el año 2004; como se expuso *ut supra*, los plazos se flexibilizaron y el mecanismo culminó dos años más tarde de lo previsto.

El primer paso, antes de poner en marcha el proceso de acreditación, consistió en la selección de pares evaluadores y, a partir de aquí, en su formación para la tarea:

“El personal académico seleccionado debía ser entrenado en el dominio de las normas MERCOSUR a través de talleres formativos de carácter nacional –a cargo de cada agencia– e internacional– realizados por el grupo” (Stubrin, 2010: 34).

La instancia de capacitación de los pares evaluadores (expertos) fue doble: la nacional y la regional. A partir de los talleres se dieron a conocer los instrumentos y se indicaban los procedimientos para analizar las carreras presentadas bajo estos criterios regionales comunes. Además, como el requisito de la acreditación regional consistió en que los pares evaluadores

de un curso del “país A” no sean en su totalidad nacionales de ese país, sino que el grupo debía contar con pares de otros países. Por esto mismo, la necesidad del encuentro entre ellos era vital para la puesta en marcha del proceso (tan necesario como costoso, como se argumenta más adelante).

La riqueza del diálogo de los expertos en el nivel regional permitía, no sólo conocerse y nutrir las disciplinas a partir del intercambio de experiencias, sino que, en especial, dotaba de una verdadera dimensión regional a los instrumentos y procesos: se discutían los instructivos, se ajustaban, se alcanzaban consensos en áreas grises y se aseguraba la calidad regional homogénea a partir de cierta consistencia de hecho generada en la discusión entre los pares (Entrevista a funcionaria PRY 1).

Cuadro 14. Ejecución del MEXA: talleres de formación y carreras escogidas

Disciplina	Taller regional de formación de pares	Carreras por país
Agronomía	Septiembre de 2003, Curitiba (Brasil) 60 expertos (6 países total)	Argentina: 5 Bolivia: 5 Brasil: 3 Chile: 5 Paraguay: 1 Uruguay: 1 (20 en total)
Ingeniería	Septiembre de 2004, Asunción (Paraguay) 58 expertos (6 países)	Argentina: 6 Bolivia: 7 Brasil: 3 Chile: 4 Paraguay: 3 Uruguay: 3 (26 en total)
Medicina	Agosto de 2005, Buenos Aires (Argentina) 60 expertos (6 países total)	Argentina: 3 Bolivia: 6 Brasil: 3 Chile: 2 Paraguay: 2 Uruguay: 1 (17 en total)

Fuente: elaboración propia en base a Stubrin (2010: 34-35)

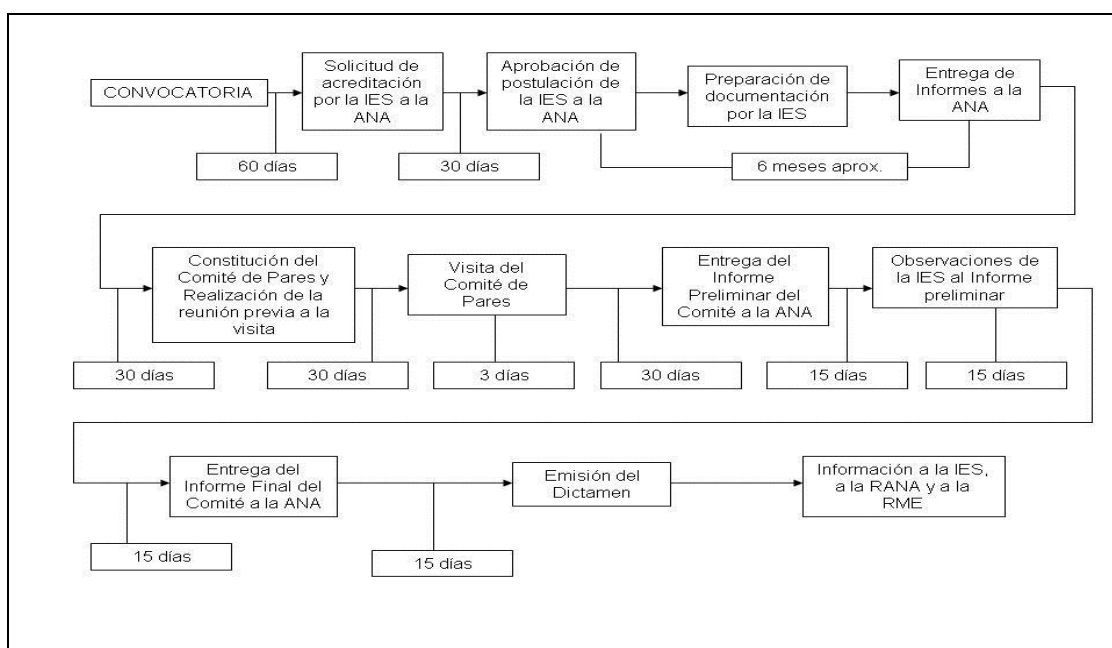
La intensidad de los intercambios, como se desprende del cuadro anterior, fue elevada. En efecto, la alternativa de organizar una acreditación secuencial permitió:

“asegurar una escala reducida de carreras para controlar la calidad de los procesos, prever que universidades de todos los países de una manera equitativa y también asegurar que los pares de los seis países tuvieran oportunidad de desempeñarse en la evaluación de carreras de los países vecinos” (Stubrin, 2010: 44)

Respecto de los resultados, los mismos se desarrollaron en la segunda sección de este capítulo.

En paralelo a la formación de los expertos, las instituciones universitarias que fueron “invitadas” a pasar por el mecanismo de manera “voluntaria” debieron elaborar sendos informes de autoevaluación institucional. Cada informe se presentó en la ANA o comisión *ad hoc* de su país. Los pares evaluadores debían analizar el informe y realizar una visita a la institución bajo proceso de acreditación. A partir de estos dos procesos, se elaboraba un informe final donde los pares destacaban los aspectos necesarios para proceder a la acreditación de la carrera o recomendar su postergación. Tal como se desprende del diagrama de flujo del MEXA, el Informe se eleva a la ANA –que analiza cuestiones técnicas del texto– y se emite un Dictamen, que luego es elevado a las instancias regionales y, finalmente, se aprueba por la RME.

Figura 8. Diagrama de flujo del MEXA



Fuente: Tomado de Comisión Sectorial del MERCOSUR (2007)

Del análisis del mecanismo experimental a la luz de los procedimientos de acreditación de carreras de los países que, al 2002, contaban con una agencia nacional dedicada a este fin se observa cierto “aire de familia” con una de las ANA: la CONEAU. En efecto, el proceso nacional argentino de acreditación de carreras de grado (sólo aquellas que se declaran de interés público nacional) cuenta, sucintamente, con las siguientes fases: para las instituciones, una convocatoria a presentar un informe de autoevaluación junto con una plétera de datos de la carrera, la unidad académica y la institución de educación superior. Los pares evaluadores¹²⁷, por su parte, cuentan con un taller de capacitación inicial para que puedan analizar la información presentada por la carrera, luego elaboran un pre-informe de evaluación que les permite tener información para realizar la visita institucional a la carrera. A continuación, se re-elabora el informe, incorporando los datos recabados durante la visita y se procede a una reunión de consistencia (plenario de todos los pares). El informe de evaluación contiene una propuesta de resultado (Acredita por 6 años, Acredita por 3 años con compromisos, Posterga, No Acredita) que es enviado a las instituciones. Estas cuentan con la posibilidad de responder a la vista el citado informe. La CONEAU elabora luego una propuesta de resolución que la Comisión, en plenario, aprueba. Las resoluciones son públicas. Si las instituciones no coinciden con el resultado, cuentan con un procedimiento administrativo –Recurso de Reconsideración– que las habilita a presentar nueva evidencia que sustente una modificación de la resolución¹²⁸.

Se desprende de lo anterior la similitud entre el proceso argentino y el proceso regional. Otro argumento a favor del “aire de familia” señalado tiene que ver con una cuestión que indico en reiteradas oportunidades en

¹²⁷ Los pares evaluadores son seleccionados de una nómina aprobada por la Comisión y enviada a cada institución que participa del proceso de acreditación, en base a un criterio de pluralidad en sus áreas de especialización disciplinar (tres expertos por carrera) y otro geográfico (brevemente, la LES argentina de 1995, en su artículo décimo, conformó los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior –CPRES–; por lo tanto, para la evaluación de carreras de un CPRES, los pares deben provenir de otro CPRES).

¹²⁸ Este es, de manera general, el procedimiento de la CONEAU para la acreditación de carreras de grado (de interés público nacional). Con el tiempo, la Comisión ha modificado sus procedimientos e instrumentos.

este capítulo y, principalmente, en el próximo: la CONEAU –que asumió un rol de liderazgo– tuvo un papel importante en la capacitación de los funcionarios de otros países, más aún en los casos de los países que, antes del 2002, no contaban con una ANA. Así, la CONEAU fue una importante transmisora de sus capacidades de gestión y experiencia en evaluación y acreditación universitaria. Además, conforme explicitaron varios de los actores entrevistados (y se observa en bibliografía que he analizado sobre el sector de la educación superior en uno de los países del MERCOSUR), la ley de ANA de Paraguay se asemeja bastante a la estructuración de la CONEAU. No es de extrañar, entonces, que del liderazgo regional argentino el proceso se haya parecido a su propio procedimiento doméstico.

3.7. Los actores de gobierno y las disfuncionalidades institucionales

En esta política regional para la educación superior en el MERCOSUR, los actores gubernamentales que participan están encuadrados en la estructura institucional del acuerdo de integración. En el marco del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), se cuenta con los Ministros de Educación (RME), funcionarios políticos (CCR) y funcionarios de segunda línea y técnicos (en el CRC-ES, Grupos Gestores de Proyecto y Comisiones o Grupos Ad-Hoc). Estos no contaron con mucha incidencia en la elaboración, implementación y evaluación del MEXA. Si fueron los actores más importantes los nucleados en la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA).

Cabe destacar, igualmente, que el hecho de que los actores gubernamentales que participan del proceso estén contemplados en la arquitectura del acuerdo de integración, no significa que su capacidad decisoria no esté libre de constreñimientos. En este sentido, como se expuso, los actores gubernamentales 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).

Las constricciones y las posibilidades del marco jurídico-institucional para el SEM 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 integración¹²⁹: 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

¹²⁹En 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).

autónomo (en cuantía) y a la poca permeabilidad de actores sociales en el desarrollo del programa.

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.

3.8. Los pares evaluadores y el desarrollo de una tarea verdaderamente regional

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, como se expuso, 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, como se argumentó, 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 paraguaya, 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” (Robledo y Caillón, 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” (Robledo y Caillón, 2009: 90).

En la entrevista realizada a una de las autoras en el año 2012 (funcionaria PRY 1), se destacó como el aspecto más valioso del proceso de acreditación el hecho de reunir a todos los expertos en un taller regional para que puedan reflexionar y discutir los criterios regionales aplicados en las carreras. Lamentablemente, en sus palabras “esta reunión regional de expertos se va a perder con el ARCU-SUR” (entrevista a funcionaria PRY 1) porque a raíz de los costos de realización de ese tipo de reunión y del pasaje al sistema, el proceso de acreditación regional se tornó más mecánico y menos vivencial. Ilustra la riqueza de los talleres del MEXA la siguiente afirmación de un funcionario argentino:

“esa puesta en situación [refiriéndose a los talleres regionales] es fundamental para garantizar que los comités se desempeñen con sensibilidad y respeto por la diversidad de formación entre sus miembros, estén prevenidos frente a eventuales equívocos de lenguaje y se predispongan a la construcción de un concepto de calidad que dé bases a la cooperación, al desarrollo equitativo de todos los países y a la integración regional” (Stubrin, 2010: 49)

Consecuentemente, la legitimidad sobre el alcance efectivo de un concepto de calidad regional estuvo dada en los propios intercambios de los pares evaluadores en estos talleres regionales.

3.9. El papel de las instituciones de educación superior

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 funcionaria ARG 2; 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 funcionaria ARG 2; el destacado es propio).

En Brasil, las universidades invitadas recibieron 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 BRA 1, 2008).

Las universidades, con todo, recibieron favorablemente el mecanismo, primero, y el sistema, luego. Como se expuso, si bien este no ha sido un objetivo de investigación, son diversos los incentivos que guían su participación. Igualmente, cabe preguntarse si toda la comunidad universitaria puede participar del proceso de acreditación regional o no es, solamente, una decisión de política institucional de las direcciones de

carrera o de las unidades académicas. En efecto, en una entrevista realiza en Brasil (funcionario BRA 2) se indicaba como desafío la posibilidad de incorporar a los estudiantes en el proceso de evaluación (este argumento lo colocó a título personal, sin reflejar una discusión similar existente en el seno de la RANA o del CRC-ES). Sin embargo, también se debe reconocer que la posibilidad de participación de los estudiantes es a partir del programa de movilidad antes citado (MARCA).

3.10. Observadores externos

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 funcionaria ARG 5, 2009).

3.11. Balance del MEXA

Antes de dar inicio a los acápites dedicados a la transición entre el MEXA y el ARCU-SUR, destaco la siguiente afirmación de uno de sus actores:

“El MEXA se perfila [...] como el programa más avanzado entre todos los que se iniciaron en el marco del capítulo sobre la educación superior del Memorándum de Entendimiento del MERCOSUR Educativo y es el único que consiguió crear una nueva función de carácter regional en el panorama de los seis sistemas nacionales de educación superior.

El conocimiento mutuo entre las comunidades académicas nacionales de las tres disciplinas, la capacitación del personal experto de alto nivel, la creación y consolidación cooperativa de varias agencias nacionales de evaluación y acreditación universitaria y un sello de calidad académico administrado con estricto apego a normas construidas en la propia región, según procedimientos y prácticas con aceptación internacional, son un saldo cultural positivo que permite aumentar las expectativas de ampliación y profundización de los procesos de cooperación horizontal e integración en América Latina.

[...] La realidad actual, próxima a la culminación del mecanismo experimental, exige un pronóstico más cauteloso. La pequeña lista de logros alcanzados y el tiempo invertido evidencian que la construcción de confianza recíproca entre los

países mediante la lógica académica es mucho más trabajosa de lo que se suponía. En cambio, desde la perspectiva universitaria, la experiencia es muy auspiciosa porque la acreditación regional de carreras es, por cierto, un ejercicio intenso de cooperación internacional cuyos efectos podrían traducirse en múltiples beneficios para el desarrollo de los países más rezagados, tales como la gestación de una corriente constante de cooperación científico-profesional que es un potente factor de integración cultural de importancia económica indirecta y la apertura mancomunada de enlaces más simétricos con otras regiones y países [...]” (Stubrin, 2010: 35-37).

Como he argumentado aquí y en otros trabajos (Perrotta, 2009a, 2011b, 2012c), un análisis miope del MEXA arroja un balance pobre respecto de los resultados del programa: se acreditaron en total 55 carreras un número despreciable si se lo compara con la cantidad total de instituciones de educación superior del MERCOSUR (sólo en los cuatro Estados Parte hay aproximadamente 2.466 instituciones). Como se expuso, el objetivo no consistió en una política regional de acreditación masiva, sino, más bien, focalizada en vistas a destacar unas instituciones por sobre otras en el ámbito regional. Sin embargo, una evaluación más pertinente del desarrollo del MEXA no se cuestiona cuán poco o mucho impactó numéricamente en los sectores y/o complejos de los países que participaron sino que se dirige a la comprensión del significado y la importancia del proceso para la integración regional en general, para la elaboración nacional de políticas para el sector y para las instituciones de educación superior, en especial.

Sobre el primer punto, el MEXA sugiere que el MERCOSUR ha sido capaz de encaminar de manera exitosa –no por ello sin dificultades– una política regional en áreas diferentes a la liberalización comercial (conforme ha sido el tradicional desarrollo). Como expuse en el capítulo anterior, esto se debe a la inclusión temprana del Sector, a la ausencia de conflictos programáticos entre el SEM y el proyecto de integración regional del MERCOSUR inicial –y, agrego ahora, del MERCOSUR renovado desde el 2002–, al desarrollo de una arquitectura institucional compleja y densa que ha acompañado el crecimiento del Sector, a la planificación constante –lo que implicó redefinir objetivos, ajustar metas, etc.– y particularmente, como corolario y, al mismo tiempo, sustento de lo anterior, a un sostenido proceso de acumulación de capacidades de gestión, recursos, experiencia técnica, valores e ideas.

Respecto del segundo elemento, sin profundizar en este punto demasiado, el MEXA acompasó el proceso nacional de configuración y puesta en marcha de procesos de acreditación de carreras de grado (con ritmos diferenciales y particularidades según el país). El compás entre el desarrollo de la política regional y de la política nacional no fue siempre armónico y afinado, sino que se evidenciaron obstáculos derivados de factores tan variados como la falta de experiencia técnica a la existencia de cronogramas no coincidentes que hacían duplicar los esfuerzos a las ANA. Este tema, por lo tanto, será una cuestión a intentar resolver en el pasaje al sistema permanente.

Finalmente, para las instituciones de educación superior y para los pares evaluadores que participaron del proceso, los saldos son, *prima facie*¹³⁰, bastante favorables. Las instituciones adquieren prestigio en un mercado cada vez más competitivo, lo que deriva en opciones de financiamiento adicionales, como el acceso al programa de movilidad MARCA y del intercambio con los pares surgen nuevas redes de cooperación académica regional, sedimentadas en la confianza mutua y el respeto a las diversidades. Por lo tanto, la tendencia de una internacionalización por medio de la regionalización fenicia convive con una de tipo solidaria.

3.12. El ARCU-SUR consolida la política regional de acreditación a favor de la calidad de ciertas titulaciones y mecaniza el proceso

Como se indicó en la sección segunda del presente capítulo, entre la culminación del MEXA y la aprobación del ARCU-SUR transcurrieron dos años en los que se realizó una evaluación del mecanismo experimental. Este fue un momento muy intenso en lo que refiere a la interacción de los funcionarios de gobierno (los “raneados”, conforme se analiza más adelante) y que permitió realizar un balance en profundidad del haber y del debe del mecanismo, su operatoria e, inclusive, la institucionalidad y los objetivos

¹³⁰ Es un argumento preliminar que requiere ser indagado en otra investigación. En efecto, la obtención de una beca posdoctoral del CONICET (14 de diciembre de 2012) me permitirá estudiar las implicancias de la acreditación regional en una selección de instituciones universitarias de Argentina.

estratégicos del SEM y del MERCOSUR. Esto fue así porque transcurrió durante los años más convulsionados del MERCOSUR en lo que refiere al intento de modificar la estructura institucional heredada de la fase neoliberal. Entre el 2006 y el 2008, ilustran esta convulsión política, social y ciudadana, el desarrollo de la primera cumbre social (en paralelo a la presidencial) del MERCOSUR (Córdoba, Argentina; junio del 2006), la primera sesión inaugural (diciembre de 2006) y efectiva (mayo de 2007) del Parlamento del MERCOSUR, la aprobación de los primeros proyectos del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), la puesta en marcha del Grupo de Integración Productiva (GIP), la aprobación del primer plan de trabajo de Ciencia y Tecnología y el dinamismo que adquieren nuevas agendas: desarrollo social, agricultura familiar, cooperativas y género. Además, en este contexto, el SEM da inicio a un nuevo Plan de Trabajo, acorde a estos aires renovados.

De la relatoría del Seminario de Evaluación del MEXA se desprenden las siguientes consideraciones: primero, el MEXA ha cumplido con las expectativas demostrando su calidad intrínseca y su relevancia para la integración regional; segundo, el impacto sobre la educación superior ha sido evaluado, sin excepciones, como muy favorable pese las debilidades detectadas en lo que refiere a procesos y al instrumento de evaluación; tercero, la integración regional es primordial para la consolidación del sistema en vistas a construir una sociedad de conocimiento y una comunidad científica; cuarto, el Memorándum de Entendimiento y el Plan del Sector 2006-2010 sirven como base para la elaboración de un sistema permanente de acreditación regional. Asimismo, en este Seminario se plasmaron los objetivos, las metas y las directrices para la elaboración del nuevo sistema:

**Cuadro 15. Objetivos, metas y directrices establecidas por el SEM
durante el seminario de evaluación del MEXA**

Objetivos
<ol style="list-style-type: none"> 1. La mejora de la calidad de la educación superior como elemento sustancial para la consolidación de la integración regional; 2. Acreditar la <i>calidad académica</i> de las carreras, de los procesos educativos y de los resultados, con criterios regionales revisados periódicamente en los plazos acordados; 3. Integración de los sistemas educativos de los países del MERCOSUR para facilitar los procesos de movilidad; 4. Establecer redes de centros universitarios, carreras, profesores y alumnos para el intercambio regional; 5. Apoyar y facilitar los mecanismos de reconocimiento de títulos y grados; 6. Generar el reconocimiento regional académico de los títulos para facilitar la circulación de profesionales y el ejercicio de su profesión en los países integrantes del Mercosur; 7. Aportar el insumo necesario para los procesos de convalidación de títulos de otros países por parte de las autoridades responsables; 8. Empleo del dictamen MERCOSUR para las decisiones sobre el reconocimiento de títulos de países del MERCOSUR por parte de los países de la región; 9. Desarrollar para las disciplinas profesionales un ideal de calidad forjado por latinoamericanos; 10. Formar y capacitar un cuerpo regional de evaluadores disciplinares; 11. Servir de apoyo para la creación y el desarrollo de agencias acreditadoras nacionales en los países miembro y asociados; 12. Compartir la experiencia adquirida por el MEXA en la formación y capacitación en procesos de autoevaluación; 13. Fomentar los procesos de autoevaluación permanente de las carreras / cursos y la actualización continua de los actores intervinientes en los mismos; 14. Generar conciencia y sociabilizar los logros y alcances de la evaluación y acreditación regional.
Metas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudiar la posibilidad de validar los resultados de las carreras / cursos acreditados por el MEXA como los primeros del futuro Programa o Sistema de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario del MERCOSUR; 2. Ampliar gradualmente el número de cursos incluidos en el proceso de acreditación regional en el caso de Medicina, Ingeniería y Agronomía; 3. Incorporar progresivamente al proceso de acreditación nuevas carreras / cursos de las disciplinas / profesiones que ingresarán mediante una fase específica (inicialmente a escala reducida). Fijar pautas para la selección de carreras (disciplina, calidad y número); 4. Consolidar un plantel de evaluadores suficiente para cubrir la potencial demanda y la renovación necesaria. Capacitación de los pares evaluadores que deberá contemplar tanto los aspectos técnicos como el conocimiento de la realidad educativa del país de inserción del curso evaluado. Establecer criterios de selección de los pares evaluadores; 5. Evaluar periódicamente el nuevo Programa; 6. Mantener al menos la presencia de dos Pares Evaluadores de países diferentes a la carrera evaluada;

7. Buscar prestigio y renombre internacional para el sello de calidad MERCOSUR / MERCOSUL. Valorizar a nivel mundial la calidad de los criterios utilizados para el proceso de acreditación;
8. Fortalecimiento de las agencias nacionales de evaluación y acreditación;
9. Que todos los países tengan una Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación en funcionamiento que trabajen en red, conectadas entre sí con un amplio espíritu de colaboración.
10. Creación de un Registro Regional accesible en la web de las carreras / cursos acreditados y profesionales titulados en los períodos correspondientes a la vigencia de la acreditación.
11. Construcción de una página web para el Sistema de Acreditación del MERCOSUR (SAM);
12. Tener una estrategia común de comunicación de las actividades y los resultados del Programa;
13. Programas gestionados por el MERCOSUR destinados a facilitar la movilidad estudiantil y docente, generando redes permanentes;
14. Establecimiento de reglas para la movilidad docente y discente;
15. Definición de las responsabilidades de los países con respecto al programa de movilidad;
16. Generar una retroalimentación entre los documentos de autoevaluación de las carreras y los producidos durante las evaluaciones institucionales y/o de los posgrados y pruebas nacionales que pudieran existir (ej. ENADE, ACCEDE).

Directrices

1. Énfasis en el contexto institucional y en la responsabilidad social de los cursos;
2. Establecimiento de criterios para la selección de las carreras a ser evaluadas y acreditadas además del reconocimiento en sus países y la existencia de egresados;
3. Definición de plazos para la validez de las acreditaciones;
4. Revisar la conveniencia de mantener la figura de postergación de la acreditación. En el caso de que sea mantenida, deberán ser establecidos los criterios pertinentes y verificables;
5. Establecer contenidos mínimos para la presentación del informe de autoevaluación y del informe institucional;
6. Creación y puesta en marcha de Comisiones Consultivas de cada carrera para el PROGRAMA. Revisión de los documentos (Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores) utilizados;
7. Rever los documentos operativos. Incorporación de sugerencias por parte de las Agencias;
8. Establecer algún mecanismo de consistencia de las recomendaciones de los comités de pares actuantes en el mismo proceso de evaluación;
9. Revisión de los instrumentos evaluativos existentes;
10. Mantener el carácter voluntario de la presentación de las carreras / cursos;
11. Implementar mecanismos ágiles de comunicación de resultados y su monitoreo permanente;
12. Aseguramiento de la sustentabilidad financiera;
13. Establecer políticas comunicacionales;
14. La acreditación MERCOSUR beneficiará a quienes se gradúen a partir de la fecha de la resolución de la acreditación;
15. Respeto a la diversidad.

Fuente: elaboración propia en base al documento “Relatoría Seminario de Avaliação do MEXA” (documento no disponible en el reservorio digital del SEM y obtenido en las entrevistas a funcionario BRA 3) (traducción propia).

A su vez, en el Seminario se abordó la problemática de la relación entre los mecanismos del MERCOSUR para la acreditación de carreras y los mecanismos nacionales para el mismo fin. Al respecto, las conclusiones alcanzadas fueron las siguientes: primero, los países y las respectivas ANA son los responsables de aplicar criterios comunes sobre la aceptabilidad de las carreras y/o cursos que aspiran alcanzar la acreditación regional; segundo, se debe evitar la duplicación de los esfuerzos de las ANA y de las carreras y/o cursos en las convocatorias nacionales e internacionales intentando, en tanto fuera posible, que el nuevo sistema logre articular en el tiempo las convocatorias para la presentación de las solicitudes para la acreditación regional y cualquiera de las formas de evaluación nacional, evitando, de esta manera, la duplicación de los esfuerzos; tercero, estudiar la convergencia de los plazos de la vigencia de las acreditaciones nacionales y regionales; cuarto, acordar el financiamiento, los costos y las retribuciones; quinto, las agencias deben acordar en las reuniones de la RANA la reglamentación y el cronograma de las llamadas a convocatoria para la evaluación en vista a la acreditación; sexto, analizar la posibilidad de estimular la presencia de evaluadores de los países del MERCOSUR en las evaluaciones nacionales; séptimo, compatibilizar la información solicitada y los procedimientos utilizados para los procesos de acreditación regional y nacional; octavo, las ANA deberán encaminar la acreditación con estándares regionales, manuales de procedimientos y procesos regionales acordados mutuamente; noveno, contar con una actitud de apertura hacia otros países interesados (sean o no de la región del MERCOSUR) que aspiren ingresar al programa.

Finalmente, en lo referido a cuestiones de tipo operativo, como resultado del seminario se establecieron las siguientes sugerencias:

- a) Contar con tiempo suficiente durante la visita en vistas a elaborar el informe preliminar;
- b) Poner a disposición de las instituciones de educación superior los documentos utilizados a través de la plataforma del SIC con el objetivo de obtener sus sugerencias.

- c) Revisar los documentos existentes y, en base a ese análisis, elaborar un formato común aplicable a todas las carreras donde se indiquen pautas de procedimiento y dimensiones a evaluar;
- d) Comisiones Consultivas ad hoc deben tener en cuenta los documentos ya existentes;
- e) Evaluar la posibilidad de incluir en el nuevo sistema una instancia de recurso de reconsideración;
- f) Definir los criterios y/o las condiciones de aceptabilidad de las carreras y/o cursos que solicitan la acreditación (por ejemplo, que los programas cuenten con estabilidad);
- g) Efectivizar la RANA para el seguimiento del programa / sistema;
- h) Articular las relaciones del SEM con la UNESCO con el objetivo de elaborar un nuevo convenio regional sobre validez de títulos a fin de que los dictámenes de calidad del PROGRAMA MERCOSUR / MERCOSUL sean tenidos en cuenta.

A partir de este seminario, como se expuso, se elaboró la propuesta del ARCU-SUR como política regional de carácter permanente para la acreditación de la educación superior. Los resultados de la evaluación se plasmaron en la XXXI RME (realizada en Belo Horizonte, 24 noviembre 2006). En esta misma Reunión de Ministros, se aprobó 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 ANA 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”.

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 funcionaria ARG 2).

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 principal. 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 funcionaria ARG 2; 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: primero, cantidad de carreras sujetas a acreditación; segundo, 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); tercero, la orientación al mejoramiento queda, por tanto, limitada al ámbito nacional.

En suma, como se desprende de lo analizado en el acápite anterior sobre los resultados alcanzados y los procesos en marcha durante el primer semestre de 2012 dan cuenta de un avance menos optimista en la implementación de la política regional de acreditación de lo que se consideró en el año 2008, momento de elevadas expectativas entre los actores a raíz de haber logrado que la política regional haya sido aprobada por la instancia máxima del MERCOSUR e, inclusive, se haya convertido en un acuerdo internacional entre los países. Este acuerdo internacional, como expuse, tendría un efecto cerrojo que impediría desandar la política regional alcanzada –por debajo, el efecto cerrojo ciñe más al proceso, vinculándolo con la dimensión más comercial de su funcionalidad–. Otro elemento positivo es el aumento de las carreras bajo acreditación y de cantidad de países participantes. Sin embargo, dos situaciones se percibieron, al año 2012, como negativas:

primero, el hecho de no contar más con instancias de encuentro regional de pares y técnicos (talleres regionales) ha tornado más mecánico y menos regional al procedimiento y, segundo, existió una falla de implementación ya que uno de los países de mayor porte no encaminó las convocatorias a acreditación (y su consecuente ejecución) entre los años 2008 y 2012.

3.13. El talón de Aquiles: cómo garantizar la sustentabilidad financiera del sistema

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) –bajo dos modalidades: todos los Estados aportan o bien, cuando surgen dificultades, un Estado se hace cargo de cubrir la falta de financiamiento por parte del que tiene el problema– 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 financia el desarrollo de la estructura regional de soporte del SEM así como la política regional en cuestión). 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 (gastos en pasajes, alojamiento, viáticos y honorarios para los pares evaluadores 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 URY 1; el destacado es propio).

Como se mencionó en el capítulo VI sobre las generalidades del SEM, el aspecto financiero es de suma importancia para garantizar la sustentabilidad del proceso. Este es un tema recurrente en todas las entrevistas así como en diversos documentos: puntualmente, en el Plan de Trabajo 2011-2015 y la Relatoría del Seminario de Evaluación del MEXA. La referencia el papel del Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM) ha surgido en las entrevistas:

“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 funcionaria ARG 5, 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. Por este motivo, uno de los funcionarios brasileros destaca la importancia del Fondo (funcionario BRA 1, 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 URY 1; 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 BRA 1, 2008; el destacado es propio).

Entre las propuestas para dar una respuesta a la necesidad de financiamiento del proceso, una de las opciones, como se indicó, es por intermedio del Fondo Educativo del MERCOSUR. Otras posibilidades que se han tomado bajo consideración fueron¹³¹: 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

¹³¹ Respecto de la financiación del programa de movilidad, uno de los entrevistados del año 2011 sugirió que podría realizarse con aportes de las empresas translatinas que se benefician del MERCOSUR. Sin embargo, admitió que al colocar esta sugerencia en la mesa de negociación regional no contó con el apoyo de las demás delegaciones.

a funcionarios BRA 2 y 3). Esta propuesta no ha sido sistematizada además de que el Banco aún no se encuentra en funcionamiento¹³².

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 URY 1; 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, y principalmente de Brasil, 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 en el momento de trasladar esos mismos expertos a las actividades regionales (en diferentes ciudades del MERCOSUR). La cuestión de escala ha favorecido a Uruguay,

¹³² En el año 2009 algunos países de la UNASUR crearon una herramienta financiera con el objetivo de promover el desarrollo económico, social y ambiental de los países miembro, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional: el Banco del Sur. Los Estados que integran esta iniciativa son: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela; mientras que Chile y Perú son miembros observadores y Colombia ha renunciado a formar parte de la iniciativa. El Banco del Sur persigue el fortalecimiento de la integración tomando como punto de partida la necesidad imperiosa de disminuir las asimetrías entre los países de la región a través de “la equitativa distribución de las inversiones” entre sus miembros. El capital inicial del Banco ascenderá a los 7.000 millones de dólares (proyectando un aumento a 20.000 millones más adelante en el tiempo). Los fondos serán utilizados para el desarrollo de proyectos y obras de infraestructura, los cuales serán aportados y otorgados siguiendo una lógica solidaria. (Identidad MERCOSUR, 2012).

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). Para subsanar (o por lo menos, aminorar) esta situación, Argentina y Brasil han optado por realizar algunas reuniones regionales (preparatorias) en Paraguay o Uruguay aunque la PPT esté en otro país.

3.14. Las ANA y el proceso de socialización regional como sustento de la política regional de acreditación del MERCOSUR

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 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 de gestión especializadas. En este camino se destaca la actuación de las ANA que ya estaban creadas, principalmente la CONEAU (Argentina), que ha capacitado al resto y ha sido tomada como modelo a seguir (lo que abona a la identificación de la construcción de capacidades como resultado palpable del proceso). Asimismo, se fueron consolidando los recursos humanos en la RANA y en la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES)¹³³. En este proceso, se consolidó un cuerpo de funcionarios regionales que compartirían una identidad regional que han construido a lo largo del tiempo.

¹³³ La CONEAU tuvo una participación activa hasta fines del 2011 en la RIACES. Para más información, 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 (como un órgano permanente), el sistema dependa fuertemente de los funcionarios a cargo: ante el remplazo de uno de ellos se pierde 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 (funcionario PRY 2), 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 BRA 1, 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, del hecho de que 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 vinculado a la socialización si, en el caso de la RANA, 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, conforme se ha realizado en el capítulo VII.

Finalmente, como mencioné en el inicio de este tercer apartado, la estrategia secuencial de realización de las entrevistas que conforman una parte sustantiva del trabajo de campo me permitió identificar algunas “rupturas” entre los “raneados”. Si bien un dato intangible que surge de la situación de entrevista y de la participación de talleres donde se encontraban los funcionarios de la RANA y el CRC-ES es el afecto y las relaciones de amistad que mantienen entre sí los actores: ejemplo de ello son las referencias por sus nombres de pila, la situación de complicidad y cordialidad en reuniones más allá de pertenecer a delegaciones nacionales (como se desprende de mis notas de campo) y la realización de artículos de divulgación (académica o al público general) de manera conjunta, de las entrevistas realizadas en el año 2011 y 2012 se notaron ciertos resquemores vinculados, especialmente, al incumplimiento de los plazos estipulados y la falta de previsibilidad y/o certeza de cuándo iban a ser ejecutadas las acreditaciones regionales. Como expuse, el sello MERCOSUR se sustenta en la idea de “club” con membresía cerrada: unas pocas carreras reconocidas pasan y obtienen el reconocimiento regional de la calidad. Sin embargo, en este “club”, un principio fundamental es el “todos para uno y uno para todos”: es decir, si hay un país que no cumple con el proceso de acreditación, todos los demás se ven afectados. Además, los países que destinan recursos de todo tipo (como los que ya indiqué) observan con cierto desdén a los que no lo hacen, dado el esfuerzo material, de los técnicos y pares y derivados de sortear trabas institucionales y burocráticas internas. En este punto destaco dos obstáculos burocráticos que excedieron al SEM y a los Ministerios de Educación y ANAs y afectaron el correcto desarrollo de la acreditación: el primero es el caso de Brasil, que no pudo

ejecutar el ARCU-SUR en el año 2011 por cuestiones operativas derivadas de la imposibilidad de justificar el gasto asociado al proceso de acreditación en el presupuesto de la cartera. Esto, como indicaron los entrevistados de este país (funcionario BRA 3), se vinculaba con la política anticorrupción de la Presidenta Rousseff y, en consecuencia, debieron realizar numerosas diligencias para contar con la aprobación del gasto de ese dinero. Segundo, Argentina durante el año 2012 no pudo abonar en moneda diferente al peso nacional los honorarios profesionales a los pares evaluadores de las carreras de Ingeniería. Al momento, esta situación no ha imposibilitado el correcto desempeño de la acreditación regional en el país pero podría hacerlo.

Al final del primer semestre del año 2012, como se expuso en un gráfico *ut supra*, todos los países contaron con carreras de grado en las titulaciones escogidas en proceso de acreditación. Por lo tanto, se podría afirmar que el escollo ha sido sorteado.

4. La política regional de acreditación, las tendencias mundiales en torno a la internacionalización de la educación superior y los modelos de integración regional en pugna¹³⁴

A partir de lo analizado, se puede afirmar que el panorama actual para la educación superior es uno de gran complejidad, donde los niveles internacional, nacional, local y sectorial (Knight, 2006), 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 el actual 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

¹³⁴ Como indicamos en la Introducción de esta tesis y en el Capítulo IV, vislumbrar el tipo de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR (alineada al modelo de integración regional comercial o bien al modelo que surge en el escenario post-hegemónico de integración solidaria) ha sido el tema de mi tesis de maestría (Perrotta, 2011b), que es una parte constitutiva del desarrollo de la estrategia de investigación de mi tesis doctoral. Este acápite, por lo tanto, recoge varias de las afirmaciones que realicé en ese trabajo.

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 de sus procesos (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, se encuentran 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) (véase capítulo IX). 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 (Riaipe, 2012). 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.

Retomando la discusión en torno de la internacionalización de la educación superior, he avanzado en una propuesta de distinción entre formas posibles de integración regional de la educación superior. 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. Gravita 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. A continuación retomo aspectos expuestos en trabajos anteriores que son aquí mejorados:

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 para alcanzar autonomía política y desarrollo integral. Gravita, por tanto, en la profundización de las relaciones 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. 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.

Sobre estas bases analíticas, esboqué 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 análisis hasta el momento de los datos recogidos durante trabajo de campo realizado permite aseverar que:

Primero, 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”).

Segundo, la política regional fue encaminada 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 exento 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-.

Tercero, la política regional carece 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 y ejecutaron la evaluación de las carreras.

Cuarto, la política regional de acreditación no se plantea como contradictoria o contrapuesta 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).

Quinto, 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.

Capítulo IX

Las asimetrías entre los sistemas y/o complejos de educación superior y su relación con la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR

1. Introducción

Las políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR parten de un contexto particular: la situación de asimetrías entre los sistemas y/o complejos de educación superior de los Estados que lo componen. La desigualdad es generada tanto por consideraciones estructurales así como por instrumentos de política pública. Fernando Porta (2006) considera que las *asimetrías estructurales* consisten en las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, las *asimetrías regulatorias* son aquellas creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, las políticas de promoción a las exportaciones, de inversión, los diversos tipos de apoyo industrial, etc., constituyen ejemplos de asimetrías regulatorias. Esta diferenciación es de utilidad para comprender la complejidad de la negociación regional y de las acciones que deben de ser encaminadas para desarrollar políticas regionales¹³⁵.

La incorporación del concepto de asimetría permite visualizar las dificultades que deben sortearse para la puesta en marcha de las políticas regionales: particularmente, la necesidad de intentar igualar las capacidades de los socios en pos de una integración y/o cooperación de característica equitativa y solidaria. En efecto, esta situación se vincula con la consideración de Aldo Ferrer (2008) de que existe una estrecha relación

¹³⁵ Tal es el caso de la política de integración productiva a nivel regional, que ha sido abordada por Inchauspe (2009).

entre la densidad nacional y la densidad regional: la particularidad del proceso de integración regional del MERCOSUR consiste, primero, en la forma en que cada Estado resuelve su propio desarrollo nacional, segundo, la modalidad de inserción internacional de la unidad regional plantea y tercero, 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 desarrollo¹³⁶ es relevante al momento de analizar la forma que adquiere el proceso de integración regional. En otras palabras, como se ha argumentado en reiteradas ocasiones, la integración regional es una política pública al servicio de un proyecto político. Por lo tanto, las políticas regionales se encuentran estrechamente vinculadas con el proyecto político nacional y regional, al mismo tiempo. Sin embargo, como también se argumenta, esto no significa que las posiciones sobre ese proyecto político sean homogéneas sino que se encuentran posiciones divergentes que dan cuenta de variados proyectos políticos, tal como se evidencia en la política regional que es objeto de estudio de la presente investigación y que se analizó en el capítulo anterior en términos de la tensión entre propender hacia una integración regional comercial y/o fenicia o bien a una de tipo cooperativa y solidaria.

¹³⁶A 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 extra-nacionales 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).

Por lo tanto, en este capítulo se desentraña en qué medida las asimetrías estructurales y regulatorias existentes entre los sistemas (o complejos) de educación superior de los Estados Parte adicionan complejidad al proceso de configuración de políticas regionales para la educación superior. Asimismo, considero también que las diferencias entre las culturas universitarias en cada caso son otro elemento a considerar en la comprensión de la forma y en contenido que adopta, finalmente, una política regional para la educación superior. A partir de esta consideración, es posible identificar la relación que se establece entre la política nacional y la política regional en términos de posibles acomodaciones: coordinación, complementación, convergencia y armonización.

Consecuentemente, el capítulo se organiza en tres secciones: en primer lugar, se realiza un sucinto recorrido por la historia y las características distintivas de la conformación de los sistemas y/o complejos de educación superior en los cuatro Estados Parte. El objetivo de contar con un breve panorama del devenir de la universidad en cada país consiste en identificar algunas pistas que permitan comprender las tradiciones universitarias en cada caso, sus semejanzas y diferencias. A continuación, se realiza una presentación de un conjunto de indicadores escogidos para dar cuenta del tamaño de los sistemas y/o complejos de educación superior en los cuatro países, lo que se corresponde con la inquietud respecto de las asimetrías estructurales entre las configuraciones del sector de la educación superior. Luego, se da paso al análisis de las regulaciones de cada país en lo que refiere a la acreditación de la calidad y la evaluación de la educación superior. El objetivo de esta sección final consiste en desentrañar la vinculación de la normativa y/o regulación nacional de acreditación con la política regional que analizamos. En efecto, si los puntos de partida regulatorios fueron disímiles, se busca vislumbrar qué sucedió con los países que no cumplimentaban los requerimientos acordados en el espacio regional. Consecuentemente, es posible identificar, a partir de aquí, las múltiples y posibles relaciones entre la política nacional y la regional.

En este capítulo me valgo, para fundamentar los argumentos esgrimidos, de la totalidad de las fuentes indagadas y la evidencia recabada, sistematizada y

analizada durante el trabajo de campo; ahora interpretado de manera global, a modo de piezas de un rompecabezas que fue armándose durante los capítulos que anteceden a éste y ahora se alcanza apreciar la totalidad del “dibujo” o “fotografía” con la incrustación de los últimos fragmentos. En este sentido, se utiliza aquí información recogida del análisis de la documentación nacional y regional (legislación, actas de reunión, minutas, memorandos, informes), de las entrevistas realizadas, de la revisión de la literatura específica y de la información estadística obtenida por diversos medios (organismos nacionales, regionales e internacionales).

2. Un breve recorrido por la historia y las características distintivas de la educación superior en los cuatro Estados Parte del MERCOSUR

2.1. La República Argentina

La educación superior en Argentina es mayoritariamente pública y tiene una tradición de funcionamiento y de participación en la vida social y cultural del país que viene de larga data, lo que le otorga una dinámica y especificidad propia. Naidorf y Perrotta (2010) han considerado que es más pertinente comprender al sector de la educación superior argentino a partir de la idea de complejo –a diferencia de un sistema– porque se evidencia, a lo largo de la historia, un conjunto de acciones, políticas, procesos y actores que participan de la actividad de educación superior sin que se llegue a una coordinación tal que permita dar cuenta de un sistema¹³⁷. Así, el complejo de

¹³⁷ Junto a Naidorf consideramos que en nuestro país la educación superior no configura un sistema *strictu sensu* sino que las actividades, prácticas y políticas de educación superior no son sistemáticas, tratándose, más bien, de actividades e instituciones con problemas de articulación entre sí y entre éstas y otros actores (sociales, económicos, de gobierno). La idea de un *complejo de educación superior* 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

educación superior argentino se compone de instituciones universitarias y no universitarias, tanto estatales como privadas. A su vez, al interior de las privadas se cuenta con la presencia de una universidad extranjera (Universidad de Bolonia) y una universidad internacional (la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – sede académica Argentina, FLACSO Argentina). Las universidades públicas, por su parte, se denominan nacionales dado que su jurisdicción es el Estado Nacional. Salvo el único caso de una universidad provincial, la Universidad Autónoma de Entre Ríos¹³⁸.

La instalación de universidades privadas se comienza a regular en 1958, con la Ley N° 14.557, modificándose en el año 1996, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, vigente a nuestros días¹³⁹.

sociedad. (Oteiza, 1992:11, citado en Naidorf y Perrotta, 2010: 197-198). En consecuencia, en el citado trabajo evitamos una traslación acrítica de los conceptos, sino que retomamos la noción de “complejo” para nombrar a un cúmulo de acciones, políticas, procesos y actores que participan de la actividad científica y tecnológica (de la educación superior en nuestro caso), y también a modo de propuesta teórica – metodológica para su estudio, negando cualquier a priori de organicidad e incorporando al análisis el estudio de las culturas académicas en tensión.

¹³⁸ La Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación reconoce la existencia de 47 universidades nacionales, 49 universidades privadas, 7 institutos universitarios estatales, 14 institutos universitarios privados, 1 universidad provincial, 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional. Este dato se obtuvo tanto de la página web del Ministerio (<http://portal.educacion.gov.ar/universidad/sistema-universitario/>; acceso por última vez el 9 de enero de 2013) como de la información volcada en los Anuarios Estadísticos de los últimos años –en esta investigación se ha utilizado el Anuario 2010, por ser el último disponible–. Sin embargo, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) reconoce la existencia de: 56 universidades estatales, 59 universidades privadas, 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional. En lo que respecta a las 56 universidades estatales se indica que se incluyen en el cálculo dos universidades provinciales que obtuvieron informe favorable de dicha institución en el año 2011. Esto es así porque el artículo 69 de la Ley de Educación Superior establece que: “los títulos y grados otorgados por las instituciones universitarias provinciales tendrán los efectos legales [...] cuando tales instituciones: a) hayan obtenido el correspondiente reconocimiento del Poder Ejecutivo nacional, el que podrá otorgarse previo informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, siguiendo las pautas previstas en el artículo 63 [...]”. En esta investigación prioricé la utilización de los datos del Anuario Estadístico 2010 de la Secretaría de Políticas Universitarias ya que la CONEAU, si bien dictamina sobre el funcionamiento de las universidades provinciales, no genera estadística sobre y para el sector.

¹³⁹ Durante el año 2008 se inició un proceso de consultas a diversos actores del complejo de educación superior del país en vistas a elaborar una nueva Ley de Educación Superior

Esta última, en su artículo N° 62, indica que deben constituirse sin fines de lucro obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Así, cuentan con un permiso de funcionamiento provisorio por un período de seis años. Transcurrido este período, la autoridad de gobierno examina y otorga el aval definitivo¹⁴⁰.

La Ley N° 24.521 insta la conformación de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) –artículo N° 10– en vistas a reunir a todos los actores de la educación superior argentina: universidades nacionales y privadas, gobierno nacional y gobiernos provinciales en base a siete regiones¹⁴¹ delimitadas –Bonaerense, Metropolitana, Centro-Oeste, Centro-Este, Noreste argentino, Noroeste argentino y Sur–. La Resolución Ministerial N° 602/95 establece la delimitación geográfica (en su Anexo I) y las atribuciones de los CPRES (Anexo II), a saber: actuar como órgano de coordinación y consulta del sistema de educación superior en el ámbito regional; examinar las ofertas de educación superior existentes en la región respectiva para identificar alternativas de desarrollo; designar un representante al Consejo de Universidades; analizar los requerimientos regionales de formación de recursos humanos y proponer planes y acciones para satisfacer estas necesidades; identificar y coordinar la formulación y ejecución de actividades de investigación científica, desarrollo y transferencia de tecnología, extensión y desarrollo cultural; analizar y

(Naidorf y Perrotta, 2010). A pesar de los meses de consulta, la elevada participación de los actores y la elaboración de propuestas –diferentes– de las bancadas políticas representadas en el Congreso Nacional, no se alcanzaron los consensos necesarios para elaborar una nueva Ley. Se intentó cambiar el objetivo político y generar modificaciones a la LES del año 1996, pero a fines del año 2012 aún no se había logrado realizarlo. Para más información sobre los pre-proyectos elaborados por diferentes partidos políticos, véase: Gómez, 2012.

¹⁴⁰ Este es un dato a destacar, tomando en consideración que en Brasil la naturaleza “sin fin de lucro” no es solicitada a las instituciones de educación superior privada. Al contrario, en el caso brasilero, el decreto N° 2027/97 (que regula la educación superior) otorgó un plazo para que las instituciones privadas definan su carácter (lucrativo o no lucrativo). En el caso de definirse como, “lucrativas”, las instituciones privadas no pueden tener acceso a programas de apoyo gubernamental (incentivos fiscales, becas, fondos para investigación).

¹⁴¹ Aquí el término región se utiliza para identificar áreas geográficas menores al Estado Nación y que reúnen a más de una provincia.

sugerir políticas para articular los niveles educativos; difundir y divulgar actividades de planeamiento.

En lo que compete específicamente a la evaluación y acreditación universitaria, los artículos específicos de la LES son los N° 44, 45, 46 y 47; por medio de los que crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y le brinda algunas funciones:

Artículo 44° - Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.

Artículo 45° - Las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Educación, previo dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades.

Artículo 46° - La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación, y que tiene por funciones:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44;
- b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades;
- c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una

nueva institución universitaria nacional con la posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincia;

- d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones. (Ley N° 24.521)

En lo que refiere a su composición (artículo N° 47), la Comisión está integrada por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismo: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso Nacional y uno por el Ministerio de Educación. Los miembros permanecen cuatro años en sus funciones y cuentan con un sistema de renovación parcial¹⁴². Los miembros deben ser personalidades de reconocida jerarquía académica y científica.

Las universidades nacionales gozan del *cogobierno, autonomía y autarquía*, a saber: primero, todos los claustros están representados en el gobierno de las instituciones; segundo, cada universidad cuenta con la capacidad de dictar su propio estatuto, el cual regula la actividad académica y de gobierno; tercero, los recursos financieros provienen del presupuesto nacional (principalmente) y el manejo de los mismos es discrecional (depende de cada universidad).

La organización del complejo de educación Superior puede considerarse binaria en tanto se discrimina la educación superior universitaria de la educación superior no universitaria (Ministerio de Cultura y Educación, 2000). La primera categoría alude a universidades e institutos universitarios, mientras que la segunda refiere a institutos terciarios (que pueden ser de formación docente o técnico-profesional). Sin embargo, García de Fanelli y Trombetta (1996) afirman que, más que binario, el complejo de educación superior argentino constituye un *híbrido* debido a que algunas instituciones

¹⁴² Además de la LES, el funcionamiento de la CONEAU se rige por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 173/96 y su modificación en el Decreto N° 705/97. La CONEAU cuenta con un Reglamento Interno y un Código de Ética.

universitarias tienen oferta académica de carácter terciario y a la desarticulación entre las instancias universitarias y las no universitarias (véase también: Fernández Lamarra, 2003). Es dable destacar que en Argentina la formación docente corresponde al ámbito de las instituciones de educación superior no universitarias¹⁴³.

El recorrido por la historia de la universidad en Argentina debe remontarse al siglo XVI, momento en que se funda la primera casa de estudios universitarios, cuando aún no se había proclamado la independencia de España y se permanecía bajo el dominio colonial. Luego, la segunda universidad data de la segunda década del siglo XIX y la tercera apenas iniciado el siglo XX. Así, las primeras tres instituciones universitarias que se crean en el país son la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Plata. En adelante, la historia de la universidad argentina recorrerá sinuosos caminos, los que van configurando el mapa actual de la universidad y el complejo de educación superior. En este acápite se realiza una brevísima síntesis de este recorrido.

Para comenzar, la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) es la institución universitaria más antigua del país, próxima a cumplir cuatrocientos años: creada en el año 1613, momento en que el Colegio Máximo de la Compañía de Jesús, si bien no estaba autorizado para otorgar títulos, se inician los Estudios Superiores bajo el impulso del Obispo Juan Fernando de Trejo y Sanabria. Unos años más tarde, en 1621, este Colegio Máximo es autorizado a emitir títulos por el Papa Gregorio XV¹⁴⁴. En el año 1623 el Colegio se

¹⁴³ En el caso de Brasil, la formación docente pertenece al ámbito universitario y, precisamente por ello, en el último Plan Operativo del SEM aprobado (2011-2015) se lo incluye como un área propia y se han encaminado programas (desde el GT de Posgrado).

¹⁴⁴ El dictamen papal permitió que las instituciones de formación que se encontraban a la distancia de 200 millas de una universidad puedan convertirse en tal; legitimando, así, las titulaciones que concedían (Buchbinder, 2005:13). Siguiendo a Krotsch (2001), este suceso no constituye un acto fundante; de acuerdo con el autor, la universidad argentina “no tiene origen” en tanto no cuenta con un acto inaugural que marca la historia posterior, como es el caso de universidad humboldtiana o napoleónica. Al contrario, la misma se desarrolla sobre la base de la “incorporación aleatoria de distintos modelos prevalecientes en el mundo [que luego son moldeados de acuerdo] a la demanda profesionalista de las clases medias en ascenso” (Krotsch, 2001:187).

transforma en la Universidad del Tucumán de Córdoba, destinada a la enseñanza de clérigos. En 1800, tras el traspaso a manos de la orden franciscana, se refunda como Universidad de San Carlos y de Nuestra Señora de Montserrat. Finalmente, la UNC es nacionalizada en el año 1854 y encarna una de las características de la universidad argentina de fines de siglo XIX y principios del siglo XX: su vocación profesionalista, es decir, el privilegio por la formación de carreras liberales y de formación de profesiones.

Luego, la segunda universidad argentina es la Universidad de Buenos Aires (UBA), actualmente, la más grande del país, con casi 400 mil estudiantes. Fue fundada en 1821 con la premisa de responder a las demandas y los desafíos de esta ciudad particular del Río de la Plata, la cual había visto incrementado su comercio, su economía era más acomodada y la vida política, agitada. En efecto, es una de las primeras universidades que surge en Hispanoamérica en el marco del período independentista bajo

“la necesidad imperiosa de suplantar los cuadros administrativos peninsulares por otros “criollos” [lo que asigna a las universidades nuevas y no sólo a la UBA la] función [de] crear las élites ilustradas que requieren esos estados en proceso de formación para emprender la ardua tarea de construir rudimentarios aparatos burocrático-administrativos” (Unzué, 2012: 74).

Se caracteriza por su vocación profesionalista, acompañando el crecimiento económico y el proceso de modernización social de una dinámica ciudad como Buenos Aires. Con la federalización de la ciudad en el año 1880, la UBA se transfiere al Estado Nacional, situación que alimentó la necesidad de conformar un marco legal para reglamentar el funcionamiento de las dos universidades que el Estado tenía a su cargo. Consecuentemente, en 1886 se sanciona la primera ley universitaria: la Ley Avellaneda, que constó de tan sólo cuatro artículos que regulaban (de manera bastante laxa o flexible) la forma de integración de los cuerpos directivos, las atribuciones que éstos tenían, la designación de profesores y el origen de los recursos presupuestarios. Como se señaló en otro trabajo, la Ley Avellaneda no profundizó sobre las funciones y el papel o misión de la universidad en la sociedad (Naidorf y Perrotta, 2010).

Completa, en tercer término, el mapa inicial de la educación superior argentina la creación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en el año 1905, una institución moderna basada en los siguientes aspectos: abarcar los diferentes niveles de enseñanza, lograr coordinar las agencias (los institutos con las facultades), impartir una educación de calidad y enfatizar las actividades de extensión y la difusión social de los conocimientos generados. La UNLP fue planificada y su proyecto buscaba crear una verdadera ciudad universitaria al estilo europeo, incluyendo disciplinas científicas orientadas al estudio empírico de la realidad social y política (Buchbinder, 2005: 83-84). Esta particularidad no la dejó al margen de las presiones a favor de un sesgo profesionalista que caracterizó a toda la universidad argentina.

Un hecho significativo en el devenir histórico de la universidad argentina lo constituye la Reforma de Córdoba de 1918: un acontecimiento fundamental que caló hondo en todas las instituciones de la región, incluyendo a las crecientes clases medias y sectores populares. De hecho, las ideas y las reformas proyectadas desde Córdoba constituyen una acción de integración regional de la educación superior de gran importancia (véase, Tunnerman, 1998)¹⁴⁵.

Sus características principales se resumen en los siguientes puntos:

1. Institucionalización de la participación estudiantil en los consejos universitarios en un sistema tripartito incluyendo profesores y alumnos en un co-gobierno.
2. Vínculos con la política estudiantil y la política nacional para movilizar la universidad hacia la solución de los problemas económicos, sociales y políticos.
3. Énfasis en la extensión universitaria, particularmente con cursos para trabajadores para el desarrollo fraternal del proletariado.

¹⁴⁵ Según Fernández Lamarra (2004) “los alcances de la Reforma Universitaria en las universidades de América Latina no se llegaron a concretar sino muy parcial y débilmente. Lo que sí ocurrió fue un fortalecimiento de las organizaciones de los estudiantes y el inicio de preocupaciones compartidas y polémicas múltiples acerca del rol de las universidades y su relación con la situación y el destino de las sociedades latinoamericanas” (Fernández Lamarra, 2002: 19).

4. Educación libre concebida como un instrumento que promueve la democratización en el acceso, expandiendo la inclusión de cuadros académicamente calificados para el reemplazo de la universidad elitista, oligárquica y arcaica del siglo XIX por una universidad que luego sería de masas.
5. La defensa institucional de la autonomía respecto del Estado.
6. La institucionalización de los mecanismos de defensa para proteger la libertad académica incluyendo la implementación de la libertad de cátedra y el pluralismo académico para romper el monopolio de los catedráticos.
7. Promoción de ideas nuevas, métodos innovadores de enseñanza, cambios en el sistema de evaluación, clases optativas, investigación original, rechazo del dogmatismo reemplazando la teología por el positivismo.
8. Concursos públicos para cubrir los cargos docentes, exámenes de competencia y promoción de los profesores sobre la base del mérito.
9. La ampliación y diversificación del entrenamiento profesional a través de nuevas escuelas profesionales.
10. Entendimiento de la vida universitaria como una verdadera experiencia comunitaria, a través del fortalecimiento y desarrollo de la proporción de profesores de tiempo completo y estudiantes de tiempo completo (Naidorf, 2009a: 237-238).

A partir de este hito se inició a un período conocido como “la universidad reformista”: una universidad que proclamó al país y a toda América Latina las ideas de comunidad universitaria libre y abierta, políticamente autónoma y aseguradora del carácter estatal de la enseñanza universitaria.

Las universidades de Santa Fe, Tucumán y Cuyo dan cuenta de este proceso. En el año 1919 se nacionaliza la Universidad de Santa Fe (nacida en 1890 como universidad provincial), que pasa a denominarse Universidad Nacional del Litoral (UNL). Esta contó con un carácter regional dado el emplazamiento de institutos y escuelas en las ciudades de Santa Fe, Paraná, Rosario y Corrientes. Debe resaltarse, asimismo, que además de las tradicionales carreras de ciencias médicas y jurídicas, la UNL se orientó a nuevas carreras como la Química Industrial, Agrícola y Ganadera. La de Tucumán (también creada bajo gestión provincial en 1914) se nacionaliza en el año 1921 por medio de la Ley N° 11.027. Finalmente, la de Cuyo se crea en el año 1939.

A partir del año 1945 se considera el período de la Universidad y el Peronismo (Buchbinder, 2005; Fernández Lamarra, 2002) por el período de la historia argentina del primer y segundo gobierno del Gral. Juan Domingo Perón. Estos autores indican que el período se caracterizó por la intervención de las universidades y las cesantías de la mayor parte de los profesores considerados opositores (Buchbinder, 2005; Fernández Lamarra, 2002). Estudios actuales se encuentran revisando dichas cesantías a través de un estudio minucioso sobre los legajos de profesores de la UBA (Riccono, 2012). En el año 1947 se sancionó una nueva Ley universitaria – Ley N° 13.031, de 118 artículos–, estableciendo un nuevo régimen para las universidades nacionales: los rectores pasaban a ser designados por el Poder Ejecutivo nacional y los decanos por el Rector –limitando así la autonomía universitaria–. Es menester destacar que la política educativa de los dos gobiernos peronistas se dedicó a la expansión de la educación en todos sus niveles ampliando, en especial, el acceso a los sectores tradicionalmente excluidos. Además, un hecho de especial relevancia fue el establecimiento de la gratuidad y el ingreso libre a la universidad: Decreto del Poder Ejecutivo nacional N° 29.337 del año 1949. La matrícula universitaria pasó de 47.000 estudiantes en el año 1945 a unos 136.362 en el año 1955, lo que equivale a un 187% en diez años.

La creación de la Universidad Obrera Nacional en el año 1948 (Ley N° 13.329) es otro hecho sumamente significativo del período y una innovación institucional de gran importancia (Napoli, 2003). El objetivo fue formar un tipo novedoso de ingenieros, el ingeniero de fábrica, en línea con el interés del gobierno por el desarrollo industrial del país y formando profesionales de origen obrero. La Universidad Obrera comenzó a funcionar en el año 1953 (sede regional Buenos Aires) y hacia 1955 ya contaba con las sedes Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Rosario, Bahía Blanca, La Plata y Tucumán. Tras el golpe de Estado al gobierno del Gral. Perón hubieron intentos de suprimirla pero la resistencia social y estudiantil logró mantenerla. Desde el año 1956 su nombre es Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y en 1959 pasó a formar parte del complejo universitario argentino.

En lo que refiere a la investigación científica, en 1950 se creó una Junta de Investigaciones Científicas y Experimentales en el marco del Ministerio de Defensa Nacional; en 1951 se creó la Dirección Nacional de Investigaciones Técnicas y el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas. Asimismo, en el período revisitado se creó la Comisión Nacional de Energía Atómica (para más información del período, véase Naidorf, 2009 y Hurtado de Mendoza y Busala, 2002). Buchbinder (2005) argumenta que durante el período se gestó una “universidad en las sombras” (parafraseando a José Luis Romero) porque hacia mediados de la década de los años cincuenta se había formado una coalición académica opositora situada afuera de la universidad y que aglutinaba a los sectores disconformes del estudiantado, profesionales e investigadores. Esta coalición estaba preparada para asumir el control de la universidad tras el golpe de Estado y, en efecto, sus actores participaron del proceso de ocupación de las universidades tras 1955.

A partir de 1955 las universidades fueron intervenidas, designando nuevas autoridades. Asimismo, en vistas a “desperonizar” la universidad, la Revolución Libertadora declaró cesantes a la mayoría de los profesores y, en su lugar, se integraron a las instituciones intelectuales vinculados al radicalismo, al socialismo y otros sectores que apoyaron la destitución de Perón (Lamarra, 2002). Se derogaron las leyes y regulaciones dictadas en el período anterior y se restableció la Ley Avellaneda de 1885. A fin de año se dictó una nueva regulación para ordenar el complejo universitario: con el Decreto-ley N° 6403/55 se establecieron los principios de autarquía, cogobierno (participación de los claustros docentes, graduados y estudiantes), la periodicidad de las cátedras y del régimen de concursos.

Otro aspecto relevante de la nueva regulación tiene que ver con la iniciativa privada: el artículo 28 del citado decreto estableció la posibilidad de crear universidades privadas (“universidades libres”). El artículo se reglamentó a partir de la Ley N° 14.557 del año 1958, durante el ejercicio de la presidencia constitucional del país por Arturo Frondizi. La ley permitió el reconocimiento de los títulos otorgados por las universidades privadas y prohibió la posibilidad de recibir subsidios del Estado (esto se mantiene a nuestros días). Las siguientes instituciones fueron creadas a partir de este

momento: en 1959, las universidades Católica de Córdoba, Católica de Argentina y del Salvador; en 1960, la Universidad Católica de Santa Fe; en 1961, la del Museo Social Argentino; en 1962 la de Mendoza; en 1963, la Juan Agustín Maza (en la ciudad de Mendoza) y la Católica de Cuyo (en la provincia de San Juan); en 1965, la del Norte Santo Tomás de Aquino (en la provincia de Tucumán); en 1969, la Católica de Santiago del Estero; en 1970, la de Belgrano (Ciudad de Buenos Aires); en 1971, la Católica de La Plata; en 1972, la Argentina de la Empresa (Ciudad de Buenos Aires) y la de Morón (en la provincia de Buenos Aires); y en 1973, la del Aconcagua (en la provincia de Mendoza) (Crup, 2003). Respecto de las universidades nacionales, en el año 1956 fueron fundadas la Universidad Nacional del Sur –a partir del Instituto Tecnológico del Sur– y la Universidad Nacional del Nordeste –a partir de las dependencias que tenían en Chaco y en Corrientes las Universidades Nacional del Litoral y de Tucumán–.

Consecuentemente, el período que va entre 1955 y 1966 se denomina “la restauración reformista” y es considerado como la etapa más floreciente de la historia de las universidades nacionales en lo que se refiere a los avances científicos y académicos (Buchbinder, 2005).

El inicio de un nuevo período dictatorial, a partir del golpe de Estado al presidente Arturo Illia en 1966, significó una nueva intervención de las universidades. El decreto-ley N° 16.912 del presidente de facto (Juan Carlos Onganía) del 29 de julio de ese año suprimió el gobierno tripartito, disolvió los consejos superiores y obligó a rectores y decanos a transformarse en interventores sometidos a las nuevas autoridades del Ministerio de Educación. Algunas autoridades aceptaron esta prerrogativa (universidades nacionales de Cuyo, del Nordeste y del Sur) mientras que otros la rechazaron (universidades nacionales del Litoral, Córdoba, La Plata, Tucumán y Buenos Aires). Algunas facultades de la UBA fueron tomadas por los estudiantes y docentes, derivando en un hecho trágico de la historia argentina: la “noche de los bastones largos” (29 de julio de 1966) a partir de la agresión física, la detención y el encarcelamiento de más de 150 personas. A partir de la violencia, se desataron olas de renuncias masivas y de exilios.

A título ilustrativo, la UBA perdió más de 1.378 docentes (de las áreas más dinámicas, modernas y pujantes de investigación) (Buchbinder, 2005).

En el año 1967 se dictó un decreto-ley que estableció un régimen detallado para las universidades nacionales (N° 17.245) por el que se eliminaron las cláusulas referidas a la integración de los consejos superiores y académicos (pasando a uno con representación de los profesores únicamente, sin graduados ni estudiantes); se limitó la actividad política de los estudiantes (imponiendo restricciones a centros y agrupaciones estudiantiles). Al año siguiente se dictaron dos decretos-ley que establecieron regímenes para las universidades privadas y las provinciales.

En lo que refiere al crecimiento del complejo de educación superior, por un lado, la misma ley de 1958 que permitió la existencia de universidades privadas posibilitó expandir la enseñanza universitaria a varias provincias del país: en 1959 se creó la Universidad Provincial de La Pampa; en 1962, la de Mar del Plata; en 1964, la de Neuquén; en 1965, la de San Juan y en 1968 la de Tandil. Por otro lado, entre 1971 y 1973 se crearon doce universidades nacionales a partir de una planificación elaborada por Alberto Taquini (decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA) –el Plan Taquini–. En 1971 se crearon las universidades nacionales de Río Cuarto y del Comahue; en 1972, las de Catamarca, Lomas de Zamora, Luján y Salta; en 1973, las de Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, de la Patagonia, Misiones, San Juan, San Luis y Santiago del Estero; en 1974, la del Centro de la Provincia de Buenos Aires y en 1975 la de Mar del Plata. Es menester señalar que ya en 1968 se había creado la Universidad Nacional de Rosario a partir de una serie de organismos de la Universidad Nacional del Litoral. Finalmente, se observa una expansión del sector no universitario a partir de la creación de institutos superiores de profesorado. A partir de esta situación, la matrícula universitaria entre 1955 y 1973 se triplicó: de 136.362 estudiantes en el año 1955 se pasó a 398.268 estudiantes en 1973.

En el año 1973 se retorna al régimen democrático con el ascenso a la presidencia de Héctor Cámpora. Apenas asumió intervino las universidades y designó como rectores en las universidades nacionales a reconocidos

intelectuales y profesores vinculados política e ideológicamente con la Juventud Peronista. Vale destacar que Cámpora renuncia y es elegido como presidente al Gral. Perón. En 1974 se sancionó una nueva ley universitaria, la N° 20.654, por la que se estableció un nuevo régimen para las universidades nacionales, de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera. La letra de la ley resultó similar a la normativa reformista ya que las autoridades universitarias serían elegidas por el voto de los representantes de los claustros de docentes, de estudiantes y de personal no docente (Fernández Lamarra, 2002: 25). La ley fue denominada “ley Perón-Taiana-Balbín” por los tres actores intervinientes: el presidente Perón, el Ministro de Educación Taiana y el líder de la Unión Cívica Radical, Balbín; lo que implicó el acuerdo entre las dos principales fuerzas políticas (el peronismo y el radicalismo). Esta ley no pudo entrar en vigencia a causa del fallecimiento del Gral. Perón y el advenimiento del más cruento de los gobiernos militares de toda la historia argentina.

El 24 de marzo de 1976 se instaló el Proceso de Reorganización Nacional (denominado “el Proceso”) a partir del golpe de Estado cívico-militar que derrocó al gobierno de Isabel de Perón, quien había asumido la presidencia de la Nación tras la muerte del presidente Perón. El Proceso fue encaminado por una Junta Militar compuesta por las tres fuerzas (armada, ejército y fuerza aérea) e inició un proceso de desindustrialización, re-primarización y financierización de la economía del país a la par que desarrolló un plan sistemático de persecución y desaparición de miles de militantes políticos, obreros y actores sociales. En lo que respecta a las universidades, éstas fueron intervenidas y se cesantearon decenas de miles de docentes y de estudiantes. Fueron perseguidos, encarcelados y asesinados (desaparecidos) y muchos debieron exiliarse en otros países de América Latina y Europa.

Por medio de la “ley de facto” N° 21.176, la Junta Militar derogó los artículos de la Ley de 1974 y estableció la intervención de las universidades a través de personas designadas por la Junta en ejercicio del Poder Ejecutivo nacional. Los interventores, por su parte, asumieron las atribuciones de los organismos colegiados de las instituciones. Se redujo la matrícula de las universidades en un 22%; mientras aumentó considerablemente la del sector

terciario no universitario (Fernández Lamarra, 2002). En 1980 se creó la Universidad Nacional de la Patagonia Austral San Juan Bosco a partir de la nacionalización de una universidad privada de origen salesiano. En ese mismo año se dicta la “ley de facto” N° 22.207, que estableció una serie de normas para las universidades nacionales: se formalizó el régimen de intervención (los rectores serían nombrados por el Poder Ejecutivo nacional mientras que los decanos por el Ministro de Educación de la Nación); los profesores pasaron a contar con una limitada participación en los consejos directivos de las unidades académicas; y se prohibió toda actividad política.

Siguiendo a Buchbinder (2005) la dictadura intentó reestructurar el conjunto del complejo de educación superior del país, lo que sólo fue posible a partir de la represión y la desarticulación de las organizaciones políticas y gremiales. Este proyecto de transformación contempló variados aspectos: primero, el estricto control ideológico y político y, segundo, la reducción de las dimensiones del sistema para redistribuir la matrícula y canalizar la investigación hacia el ámbito no universitario. Sobre el primer elemento, se reformaron los planes de estudio de casi todas las carreras universitarias, con especial atención a las de las Ciencias Sociales (Psicología, Sociología y Antropología) –carreras completas fueron suprimidas y hasta se cerró una universidad, la de Luján, en 1979–. Respecto de lo segundo, se modificó la política de admisión (por medio de un sistema de exámenes y con cupos por carrera) y el establecimiento de aranceles. En consecuencia, hacia 1983 había 416.000 estudiantes distribuidos en 26 universidades nacionales, una provincial y 22 privadas. En efecto, en el sector privado se incrementó la matrícula a raíz de las limitaciones del sector público. También se aumentó la matrícula en las universidades medianas creadas desde fines de los años sesenta. En lo que compete al financiamiento, éste se fue reduciendo drásticamente y desde 1980 se aplicaron aranceles (Buchbinder, 2005: 210-212).

Con el ocaso de la dictadura militar –y su agonía final tras el fracaso de la Guerra de Malvinas y el inicio de las campañas electorales–, en 1982 se regresa la vida política dentro de las universidades. A partir del retorno de la democracia, con el ascenso a la presidencia de Raúl Alfonsín, tras los

comicios celebrados el 30 de octubre de 1983, se va a iniciar un proceso de reconstrucción del complejo de educación superior. Desde 1983 no se ha discontinuado el régimen democrático en el país y se puede concebir la existencia de tres períodos o etapas que se vinculan con las gestiones de gobierno¹⁴⁶.

El primer gobierno democrático tuvo varios frentes que resolver además de la cuestión universitaria en un marco de debilidad institucional e inestabilidad macroeconómica. Esta etapa, denominada “democratización universitaria y autolimitación estatal” (1983-1989) (Suasnábar, 2005), se caracterizó por una acumulación tanto de expectativas como de demandas de cambio que se habían acumulado: la situación dictatorial dejó como saldo el vaciamiento del complejo de educación superior a raíz de la represión política, el control ideológico y el estrangulamiento presupuestario.

El decreto del Poder Ejecutivo nacional N° 154/83 derogó las restricciones colocadas por la dictadura y fijó un procedimiento para la normalización: el Poder Ejecutivo nacional designó rectores normalizadores y el Ministro de Educación a los decanos (por sugerencia de los rectores); se reinstauró la aplicación de los estatutos de las universidades vigentes antes de julio de 1966; se reconoció legalmente la participación de las federaciones y centros de estudiantes en los consejos superiores y directivos y la legalidad de la Federación Universitaria Argentina (FUA); se revisaron los concursos docentes realizados durante la dictadura; se eliminaron todo tipo de cláusulas prohibitorias y/o restrictivas; y se realizaron nuevos concursos públicos y abiertos (Chiroleu y Iazzeta, 2005; Suasnábar, 2005). La Ley N° 23.068 sobre el establecimiento de la normalización de las universidades nacionales, fijó los plazos y derogó las leyes de facto, estableció las funciones de las autoridades normalizadoras, promovió la participación

¹⁴⁶ Siguiendo a Claudio Suasnábar se observan tres períodos de las políticas para la universidad posterior a la dictadura que se vinculan con las gestiones de gobierno de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Néstor Kirchner. Suasnábar, en efecto, prefiere utilizar el concepto de “campo de producción de las políticas de educación superior” porque combina tanto “el carácter específico que adoptan las dinámicas de producción y generación de políticas públicas (*policies*) respecto de los procesos más generales de lucha, competencia y/o conflicto para conquistar posiciones de poder (*politics*)” (Suasnábar, 2005: 2).

docente en los consejos superiores provisorios y estableció que cada universidad asegure un régimen de reincorporación de los docentes y no docentes cesanteados o forzados a renunciar durante la dictadura (Fernández Lamarra, 2002).

Además, se produjo una fuerte demanda por el acceso a la universidad, donde cada institución respondió de manera diferencial a raíz de la incapacidad de regulación del Estado (vale destacar, en un contexto socioeconómico dificultoso). En términos de Suasnábar, este período puede caracterizarse a partir del

“carácter reparador de las acciones estatales donde el Estado no tuvo una política en el sentido de reformar o modificar la configuración de las universidades [...] Los mecanismos de gobierno, por tanto, estuvieron centrados en instancias de autorregulación como el [Consejo Interuniversitario Nacional] y, por ello, los actores principales en la construcción de políticas fueron las universidades a través del accionar de sus estamentos docentes, graduados y estudiantes. No obstante, [...] un núcleo reducido de investigadores y académicos universitarios que [se formaron en el exterior] comenzaron a visualizar la necesidad de reformar las universidades siguiendo los patrones internacionales” (Suasnábar, 2005: 5-6).

La matrícula aumentó en un 65% entre 1984 y 1990 (de 443.400 estudiantes se pasó a 479.400) y en 1988 se creó la Universidad Nacional de Formosa.

A partir de los años noventa, las políticas para la educación superior se alinean al apogeo de la ideología neoliberal y se inicia una nueva etapa que, en términos de Suasnábar (2005) se denomina como de “intervencionismo estatal y reconfiguración del campo de la educación superior” y dura los diez años del gobierno neoliberal de Carlos Menem (1989-1999). En estos años se instaló e implementó del capítulo para la educación superior de la agenda de reforma estructural del Estado. Al igual que en otras áreas de política, se generó un consenso en torno de la necesidad de “reformar”¹⁴⁷ el

¹⁴⁷ La utilización del término de reforma de la educación superior en los años noventa bastardeó el espíritu del movimiento reformista universitario iniciado en Córdoba en 1918. En efecto, Pablo Gentili considera que “la propia enunciación de la necesidad de una “reforma universitaria” parece patrimonio de quienes defienden la implementación de políticas de privatización y mercantilización de la enseñanza superior y no de aquellos que defienden una perspectiva transformadora y emancipadora para nuestras sociedades y sus universidades” (Gentili, 2009: 39).

sector de la educación superior siguiendo las recomendaciones de algunos organismos internacionales de crédito y, principalmente, el Banco Mundial: el discurso que se consensuó deslegitimó a la universidad pública e instaló la idea de transformar el sistema. Siguiendo a Pedro Krotsch (2001), los temas de la agenda se centraron en el problema de la calidad, la evaluación de las instituciones y la posibilidad de arancelar. También se estimularon nuevas formas, centradas en el mercado, de vinculación universidad – sector productivo (Naidorf, 2009b). Adicionalmente, durante estos años se produce una expansión de las instituciones universitarias a partir de la creación de nueve universidades nacionales (La Matanza, Quilmes, General San Martín, General Sarmiento, Lanús, Tres de Febrero, La Rioja, La Patagonia Austral y Villa María) y la autorización del funcionamiento de 22 instituciones privadas.

El gobierno adoptó una postura más activa con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el año 1993 y operó el “pasaje de una política declarativa (centrada en la construcción de la agenda a través de la difusión de investigaciones, estadísticas y diagnósticos) a la instrumentación de las principales medidas propuestas” (Suasnábar, 2005: 6-7).

En el año 1995 se sancionó la LES (véase más arriba), cuyas características principales son: primero, la inclusión por primera vez de la educación superior no universitaria en una legislación nacional para el sector; segundo, la incorporación de normas para la actividad de universidades nacionales, provinciales y privadas; tercero, vinculado con lo anterior, la diferenciación institucional (diversificación de formatos institucionales), promoviendo el desarrollo del sector privado; cuarto, el estímulo a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento; quinto, la descentralización del régimen económico; sexto, la promoción de la competencia entre las instituciones y los actores a partir de estímulos específicos; séptimo, complejiza y verticaliza la estructura de poder por medio de la creación de organismos de coordinación (como el Consejo de Universidades, la CONEAU y los CPRES): octavo, torna más difusa la diferenciación entre lo público y lo privado; noveno, establece mecanismos y procedimientos de regulación vinculados a la evaluación y la acreditación universitaria, incluyendo el

posgrado, lo que genera, en décimo término, la modificación del rol del gobierno y la educación superior (Chiroleu y Iazzeta, 2005; Krotsch, P, Prati, y Prego, 2002; Naidorf, 2009b; Naidorf y Perrotta, 2010; Riaipe, 2012; Suasnábar, 2005). Consecuentemente, la LES promueve cambios estructurales en el complejo de educación superior argentino, en especial en lo que compete al surgimiento del “Estado evaluador” que combina diversos tipos de organismos y agencias gubernamentales: por un lado, estructuras como la CONEAU, los CPRES y el Consejo de Universidades ejercen una actividad de amortiguación de las reformas que se operan y permiten la articulación con instancias como el CIN y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) mientras que, por otro lado, desde la SPU se implementan diversos programas de carácter específico que se definen de manera centralizada pero se implementan descentralizadamente como el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) –para mejorar la gestión universitaria por medio de mecanismos tanto académicos como de carácter administrativos vinculados a la calidad–, que contó con dos componentes: la CONEAU y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC); el Programa de Incentivos a la investigación en los docentes; etc. (Suasnábar, 2005). En suma, la intervención del Estado en la educación superior tanto de los ochenta como en durante la década de los años ochenta asumió diversas formas pero todas ellas tendieron a poner en peligro la autonomía universitaria (Llomovatte, 1999). Estas políticas restringieron la autonomía y, en conjunto, redefinieron la función y misión de la universidad (Riaipe, 2012).

El gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) no logró superar la inercia de la etapa anterior y, en efecto, se observa la aplicación de la LES y una pobre discusión sobre nuevos rumbos o una nueva agenda para la educación superior. En efecto, en el marco de la corta gestión del gobierno de la Alianza lo único que se generó fue un Informe (el Informe Jury) que incluyó un diagnóstico sobre el estado de la educación superior en el país así como un conjunto de propuestas en línea con las tendencias globales vinculadas al acortamiento de las carreras a cuatro años (diferenciando un ciclo inicial de formación de un ciclo ulterior de especialización que pueda ser continuado

en el nivel de posgrado y la formación continua), la posibilidad de implementar un sistema de créditos para agilizar el tránsito entre las instituciones de educación superior y la gestación de nuevas relaciones con el sistema productivo.

Tras la crisis política, económica y social profunda de fines del año 2001 y un interregno de transición a cargo de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner asume la Presidencia de la Nación en el año 2003, iniciando un nuevo período en el desarrollo de la educación superior en el país¹⁴⁸. Las primeras medidas adoptadas por el gobierno kirchnerista se refirieron a: el saldo de la deuda financiera que el gobierno mantenía con las universidades; el mantenimiento de los programas de incentivos; el aumento del presupuesto en ciencia y tecnología y el impulso a los programas de vinculación universidad – sector productivo; el incremento de los programas y los montos de las becas a estudiantes; la articulación de la universidad con la escuela media; la mayor atención a la coordinación de las actividades de extensión universitaria; y el establecimiento de programas de cooperación bilaterales y en el marco del MERCOSUR.

Estas primeras medidas implicaron un *impasse* respecto de la situación inercial ya parecían, más bien, acciones poco articuladas que se asemejaban, algunas, con la agenda anterior y, otras, con una nueva agenda que, hacia el año 2005, no terminaba de cristalizarse. Para Suasnábar el *impasse* refiere a tres cuestiones: primero, las huellas de las políticas de los años noventa lograron cristalizarse y ser asumidas por los actores e instituciones; segundo, la naturalización de los temas y las cuestiones que instaló la reforma generó un mercado de profesionales, especialistas, expertos e investigadores que se convirtieron en funcionarios o asesores surgidos al calor de la reforma y que parecen condicionar los márgenes de maniobra para pensar una nueva agenda de políticas y/o que los debates se orienten a medidas correctivas de la etapa anterior; tercero, el grado de complejidad y

¹⁴⁸ Vale destacar que en este punto nos diferenciamos de la periodización de Suasnábar ya que para el autor, el gobierno de la Alianza entra en el tercer período mientras que, a mi entender, se vincula más con el segundo período –de reforma neoliberal– ya que no se logró superar la hegemonía de los discursos elaborados en la década anterior.

diferenciación institucional implica un desafío para la elaboración y ejecución de políticas con algunos rasgos de homogeneidad (Suasnábar, 2005). Consecuentemente, en sus términos, en la situación de *impasse* se combinan rasgos que prevalecen de la etapa iniciada en los años noventa con condiciones favorables para la instalación de un nuevo contrato social entre el Estado, la Sociedad y la Universidad. A mi entender, el hecho de que aún no se haya logrado consensuar una nueva ley de educación superior o, como se intentó luego, una modificación a la actual LES, pese a la realización de consultas públicas durante el año 2008 y la presentación de varios proyectos en el Congreso de la Nación da cuenta de las dificultades para encaminar una nueva agenda para la educación superior desde el gobierno, más allá de los programas y acciones específicas que se derivan de la SPU y del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

A partir de entonces, con los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner (2007-actual), se destaca el surgimiento de un discurso sobre políticas democratizadoras centradas en la promoción y la inserción social de las universidades públicas, promoviendo tipos de intervención que fomenten construcción de una sociedad igualitaria. El crecimiento del presupuesto universitario, las obras de infraestructura, la apertura de nuevas universidades nacionales –Universidad Nacional del Chaco Austral (2007), Universidad Nacional de Río Negro (2008), Universidad Nacional de Villa Mercedes y Universidad Nacional del Oeste de Merlo (2009), Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de José Clemente Paz, Universidad Nacional de Avellaneda y Universidad Nacional Arturo Jauretche en Florencio Varela (2010)–, el reforzamiento e incremento de los programas de becas estudiantiles, la recomposición salarial de los docentes, el otorgamiento del 82% móvil de la jubilación así como la actualización del programa de incentivos docentes, entre otras medidas¹⁴⁹, han provocado

¹⁴⁹ En el capítulo dedicado a la educación superior en Argentina, realizado en el marco del “Programa Marco Interuniversitario para una Política de Equidad y Cohesión Social en la Educación Superior” (RIAIPE 3) del que participo, se presenta un análisis de las políticas desplegadas en los últimos años (Riaipe, 2012).

cambios en un contexto en que la universidad busca recuperar su papel como agente de desarrollo.

2.1. La República Federativa de Brasil

La historia del desarrollo de la educación superior de Brasil se diferencia de los demás países del MERCOSUR dado las particularidades que el proceso de colonización lusitano imprimió a la vida política y el desarrollo social, económico y cultural del país. Precisamente por ello, la universidad nace de manera tardía: recién en el siglo XIX. Durante mucho tiempo, la población brasilera se formó en Portugal, específicamente, en la Universidad de Coimbra: vale destacar que, antes de la independencia de Brasil, los brasileros allí estudiando o desempeñándose como profesores no eran vistos como extranjeros sino que fueron considerados, simplemente, como “portugueses nacidos en Brasil” (Teixeira, Trindade, y Viana Filho, 2005). Desde la trasmigración de la familia real hasta la independencia se realizaron varios intentos en pos de la creación de una universidad en Brasil; sin embargo, no lograron efectivizarse. De acuerdo a Teixeira et al:

“Parece que recusamos la universidad por un confuso sentimiento de que no éramos capaces de crearla y mantenerla, racionalizando ese sentimiento de inferioridad con el juicio, a veces expreso, de que ella no era necesaria. [...] La solución a favor de las escuelas profesionales fue una solución *sustitutiva* o compensatoria, ya que ese modo de organización nos parecía más viable y menos pretencioso que los valores que la universidad nos podría dar” (Teixeira, et al., 2005: 141, el destacado pertenece al original).

Así, con la creación del Reino del Brasil y después de la independencia, en un escenario de “ausencia de universidad”, las escuelas profesionales de tiempo parcial constituyeron la enseñanza superior impartida en Brasil – basada en saberes útiles en detrimento del saber por el saber mismo–: medicina, derecho e ingeniería. En este marco, un dato a destacar refiere a la característica de la formación de profesores (particularmente, para el Colegio Imperial Pedro II) ya que, dada la ausencia de centros de estudios, quienes querían competir por una cátedra fueron autodidactas. Al mismo

tiempo, permanecía la idea, en el imaginario cultural, de que los valores humanistas se cultivaban en la Metrópoli. La falta de universidades y/o de escuelas de letras y de filosofía conllevó a la incapacidad de crear las condiciones para que se formara una cultura nacional común en todo el siglo XIX en el cual “el país vivió dentro del espejismo de una mirada humanista y de una realidad de deterioro progresivo de la tradición cultural heredada del período colonial” (Teixeira, 2005: 152)¹⁵⁰. Los brasileros, por lo tanto, completaban sus estudios superiores en universidades extranjeras ya que la formación impartida en Brasil era vista como preparatoria, propedéutica e insuficiente.

Con la llegada de la República (1889 – 1930), el gobierno brasilero continuó rehusándose a la idea de una universidad: será recién en el año 1920, en el marco de movimientos de reformas políticas y sociales más generales, que las escuelas superiores de Rio de Janeiro pasan a denominarse universidad, manteniendo, sin embargo, la preponderancia de los saberes útiles y la indiferencia respecto de la creación de una cultura nacional y de una cultura científica¹⁵¹. Siguiendo a ella, se crea la Universidad de Minas Gerais.

En la década de 1930 (Estado Novo) surgen dos proyectos de universidades: el de São Paulo (estadual) en 1934 y la del ex Distrito Federal en 1935. Esta última luego desaparece y la reforma de 1937 conlleva a la aplicación del modelo de São Paulo a la de Río de Janeiro (en pos de un patrón universitario más o menos compartido).

En la década de los años sesenta (República Nova) se retoma el espíritu de los años treinta en pos de la creación de universidades: en el año 1962 se crea la Universidad de Brasilia y entre los años 1966 y 1967 se promulgan

¹⁵⁰ En lo que refiere al “espejismo humanista” es menester recordar que también en estas latitudes los jesuitas estuvieron presentes y dedicaron un rol preponderante a la educación. De hecho, el portugués no estaba permitido (tampoco el tupí-guaraní) como lengua en estos colegios en tanto se privilegiaba la formación greco-latina mediterránea.

¹⁵¹ El 7 de septiembre de 1920 se crea la Universidad de Rio de Janeiro a partir de la unión de tres instituciones de enseñanza superior existentes: la Facultad de Medicina, la Escuela Politécnica y la Facultad de Derecho. En 1937, como producto de una reorganización pasó a denominarse Universidad de Brasil, incorporando, inclusive, una Facultad de Filosofía y Letras. En 1965 cambia su nombre por el actual: Universidad Federal de Rio de Janeiro.

dos decretos-ley (N° 53 y N° 252) que extienden los conceptos y las estructuras de ésta a las demás universidades federales.

Vale destacar que estas universidades se dedicaron a la formación de las elites del país por lo que el crecimiento cuantitativo del mapa de la educación superior es un fenómeno del siglo XX. En el período que va entre 1945 a 1964, el número de universidades asciende de 5 a 37 y el de instituciones aisladas de 293 a 564, destacándose aquí el papel de las universidades privadas (denominadas “particulares”) confesionales, principalmente las de la Iglesia Católica –las “PUC”: Pontificia Universidad Católica– (Monfredini, 2011). En 1968 se produce la Reforma de la Educación Superior: el gobierno militar sancionó la Ley N° 5.540/68 alterando el sistema en pos de una supuesta eficiencia de la educación superior brasileña. Muchas de esas medidas aún permanecen: sistema departamental, abolición de la cátedra, carrera docente, regímenes de tiempo completo y dedicación exclusiva, sistema semestral de créditos y matrícula por asignatura, creación del concepto de *campus* universitario (en general, sitios distantes de los aglomerados urbanos), diversificación en la duración de los cursos académicos de grado, organización del postgrado y sus estructuras de investigación etc. Además, la ley de 1968 reconoce la autonomía universitaria en lo que tiene que ver con aspectos científicos, pedagógicos, administrativos y financieros, a la par que también favorece el control gubernamental en el proceso de selección de las autoridades (y limita el papel de los estudiantes en el mismo) (Da Cunha, 1989; Unzué, 2012). En términos de Unzué (2012), el control de las universidades por parte del gobierno y la percepción de que la universidad es un actor relevante para la estrategia de desarrollo encaminada va a derivar en que la dictadura lleve adelante un proceso de modernización universitaria a partir del flujo de importantes recursos que se destinaron a obras de infraestructura así como al aumento del cuerpo docente, incluyendo la consolidación de la carrera académica (dedicación completa y exclusiva a la investigación, la enseñanza y la extensión).

En esta misma época (vinculado al desarrollismo) se crea la Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), que tuvo como

primer antecedente la Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (creada bajo el segundo gobierno de Getulio Vargas, Decreto N° 29.741) que tuvo como objetivo asegurar la existencia de personal especializado en cantidad y calidad suficiente para atender a las necesidades de los emprendimientos públicos y privados que se estaban desarrollando en el país¹⁵².

El fenómeno de masificación es reciente y se debe a la expansión de las universidades privadas por diferentes tipos de incentivos y regulaciones. De hecho, la constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 establece que la enseñanza es libre a la iniciativa privada bajo dos condiciones: a) el cumplimiento de las normas generales de la educación nacional y b) la autorización y evaluación de calidad por el poder público. El texto constitucional de 1988, en el artículo N° 208 se establece que el acceso a los niveles más altos de enseñanza e investigación será de acuerdo a “la capacidad de cada uno”. Es decir, el gobierno de Brasil condiciona el acceso a la educación superior a las capacidades de los candidatos; consecuentemente, no todos pueden acceder a ella. Además, el artículo N° 209 declara la libertad de enseñanza privada en todos los niveles si es que estas instituciones “particulares” son autorizadas y evaluadas por el gobierno (Unzué, 2012). Al referirse a las metas a conseguir, una de ellas es mejorar la calidad de la enseñanza; lo que permite que se afirme en el documento la necesidad de contar con procesos de evaluación para garantizar la calidad.

Durante la década de los años noventa, en el marco de la reforma estructural neoliberal, el gobierno de Fernando H. Cardoso (1995-2002) creó nuevas condiciones para el sector privado:

- a) flexibilización de los medios con control de resultados a través de una prueba y un análisis de las condiciones infraestructurales básicas; b) concesión de autonomía universitaria también a las instituciones privadas que demostraban buenos desempeños en los instrumentos de evaluación y control; c) cuadro de escasez de

¹⁵² Tomado de <http://capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>; último acceso, 3 de febrero de 2013.

presupuestos públicos; d) devaluación de las instituciones de educación superior públicas; e) alza de la demanda de educación superior en razón de la intensificación de los procesos de urbanización, del crecimiento de la escolarización en niveles precedentes y del valor económico de los títulos superiores (Dias Sobrinho, J. y Brito, 2008).

Además, durante los años noventa se combina una situación de estrangulamiento presupuestario junto con una precarización de las formas de contratación docente y el estímulo a búsqueda alternativa de fondos; todo ello en el marco de la construcción de un consenso que –como se expuso para el caso argentino– identificó a las universidades como poco eficientes, desarticuladas con el sector productivo y endeudadas. En base a estas ideas se profundizó el proceso de mercantilización de la educación superior, que se plasmó en la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ley N° 9.307/96) y los decretos N° 2.306/97¹⁵³ y 3.860/01.

La Ley distingue las categorías de universidad, centro universitario, facultad, facultad integrada e instituto superior y destaca que sólo las universidades son aquellas instituciones que desarrollan las actividades de enseñanza, investigación y extensión. Así se genera una posibilidad para instalar instituciones sin que tengan que, necesariamente, destinar recursos para la investigación y la extensión; tampoco este tipo de instituciones debe contar con requisitos de formación de sus docentes (al menos un 30% que detenten el título de Doctor o Magíster) ni contar con docentes que cuenten con una dedicación exclusiva. Este hecho redundó en la explosión de las instituciones de educación superior privadas; a lo que se suma la incorporación de procedimientos de acceso más flexibles y, por lo tanto, aumenta la matrícula de estudiantes en este sector –a diferencia del Vestibular, un examen de ingreso a las universidades de gestión pública que coloca requisitos muy elevados– (Unzué, 2012). En lo que respecta a las instancias de regulación –que se profundizan en la sección cuarta de este capítulo– se establecen: el Provão o Examen Nacional de Cursos con el

¹⁵³ Este decreto reconoce, en línea con lo que acontecía en el escenario multilateral, a la educación superior como un servicio comercializable, lo que genera la atracción de inversiones extranjeras sobre el sector de enseñanza superior brasileño.

objetivo de controlar el proceso de aprendizaje de los estudiantes; y el Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Las características centrales de la educación superior brasilera en la actualidad consisten en la estratificación en diversos modelos institucionales (diversificación) con múltiples objetivos (diferenciación), dispares magnitudes y niveles de calidad y prestigio diferentes. Al mismo tiempo, se percibe un “desbordamiento” dado por la multiplicidad de leyes y normativas de regulación. Siguiendo a Dias Sobrinho y de Brito, algunos de los aspectos relativos al marco legal que han impactado con fuerza en la educación superior son:

“Fortalecimiento y expansión del aparato legal; proliferación de leyes, decretos y otros instrumentos normativos.

Evaluación centralizada en el Ministerio de Educación, con intento de garantía de calidad y eficiencia.

Fragmentación, flexibilización y heterogeneidad, para responder más completa y ajustadamente a las demandas diversificadas del mercado.

Abandono del principio de no disociación del trinomio enseñanza-investigación-extensión; el MEC consideraba que la superación del “mito” de la no disociación sería necesaria para liberar la creación de nuevos tipos de IES, expandir el sistema y ampliar las posibilidades de absorción de matrículas.

Estímulo al desarrollo del sector privado, en la lógica de la expansión, diversificación, competitividad, eficiencia y modernización.

Cambios en el *ethos académico* y en la percepción del papel social de la educación superior” (Dias Sobrinho, J. y Brito, 2008: 492).

En el año 2003, con el ascenso al gobierno del Luis Inácio “Lula” da Silva se marca el inicio de un nuevo rumbo para la educación superior brasilera. No obstante, hay tendencias que permanecen (la preponderancia y el dinamismo del sector privado, la mercantilización del sector público con la venta de cursos de posgrado, el cobro de aranceles, la vinculación con el sector productivo, etc.) ciertas medidas de política –en línea con el carácter progresista, redistribucionista e inclusivo del gobierno de Lula– marcan puntos de inflexión, a saber:

- Universidade para todos o Prouni: un sistema de becas para que estudiantes de bajos recursos puedan ingresar a instituciones privadas (en efecto, una desgravación impositiva para estas instituciones);
- Universidade Abierta do Brasil (UAB): un programa de educación a distancia iniciado en el año 2006 para que aquellas personas que tengan dificultades para concurrir a la universidad puedan hacerlo, otorgando prioridad a docentes de enseñanza básica;
- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): se dirige a instituciones universitarias e institutos de jurisdicción federal para lograr la ampliación de la oferta de cursos de grado, el incremento del turno nocturno, la introducción de dispositivos pedagógicos para reducir la deserción, el estímulo a la regionalización de la universidad y el desarrollo de obras de infraestructuras;

En suma, sectores sociales que habían permanecido excluidos o al margen del acceso a la educación superior cuentan, por primera vez en la historia de Brasil, con posibilidades de acceso y permanencia.

2.2. La República de Paraguay

La historia del desarrollo de la universidad y la educación superior en Paraguay reconoce rasgos comunes con la universidad latinoamericana, en general, dado por los elementos que caracterizaron la colonización y conquista hispana, la presencia de las órdenes religiosas para la creación de las primeras instituciones, el tipo de formación inicial y su carácter público. Sin embargo, presenta particularidades que la distinguen, principalmente, de sus vecinos hispánicos (Uruguay y Argentina) dado el proceso propio de creación del Estado liberal y las consecuencias nefastas de la Guerra de la Triple Alianza contra este país¹⁵⁴. La primera universidad es creada a fines

¹⁵⁴ La Guerra de la Triple Alianza, también denominada Guerra del Paraguay, consistió en un enfrentamiento bélico de carácter fratricida por parte de Uruguay, Argentina y Brasil (la Triple Alianza) contra Paraguay en el año 1865.

del siglo XIX y se erigió como la única institución de enseñanza superior hasta entrado el siglo XX. Domingo Rivarola (2003)¹⁵⁵ plantea la existencia de etapas en el desenvolvimiento de la educación superior paraguaya, a saber: 1° la etapa colonial (mediados del siglo XVI hasta 1811); 2° la república en formación (1811-1865); 3° la reconstrucción (1870-1904); 4° la etapa liberal (1904-1936); 5° la etapa del autoritarismo totalitario (1940-1898); y 6° la etapa de democratización (1989-2002). Las mismas han sido definidas a partir de la relación existente entre las características institucionales, la estructura organizativa y el funcionamiento de las instituciones educativas, por un lado, y el entorno político, social y económico, por el otro.

La enseñanza superior, primeramente, fue encaminada por las acciones de las órdenes religiosas, principalmente dominicos, jerónimos y jesuitas. A la Orden de la Compañía de Jesús se le solicitó su instalación en el territorio y, en 1604, se constituyó la Provincia Jesuítica del Paraguay (de alcance eclesiástico) y fue autorizada a crear un Colegio. Sin embargo, éste no logró constituirse en una institución de educación superior y desapareció tras la expulsión de la Orden en 1767. La Orden de los Franciscanos, por su parte, obtiene en 1779 una Cédula Real para poder otorgar títulos de Licenciado y Doctor; sin embargo, hasta el final del período colonial (recordando que la independencia se obtiene el 14 de mayo de 1811) no se logró instalar una universidad. La situación más próxima a una institución de tipo universitario fue el Real Seminario Conciliar de San Carlos, creado en 1783: se encontró desligado de cualquier autoridad política, las cátedras se adjudicaban de acuerdo al mérito y se dictaron cursos cuya duración era de tres a cuatro años. Finalmente, en un escenario de debilitamiento de la enseñanza de tipo superior (tras la expulsión de los jesuitas, los fracasos de los dominicos por establecer la universidad y la sola existencia del Seminario de San Carlos) el recurso disponible fue la puesta en marcha de Cátedras Libres, las cuales paliaron de manera precaria el mapa intelectual y educativo de la Provincia hasta finales del siglo XVIII (Rivarola, 2003: 18-20).

¹⁵⁵ El trabajo de Rivarola sirve como base de la presentación que aquí realizo, al cual se incorporan conceptualizaciones de otros autores en diversos temas.

Con la independencia comienza el período de formación de la República (1811-1865), el cual consta de dos etapas. Primero, los 27 años del gobierno del Supremo Dictador José Gaspar Rodríguez de Francia (1813-1840) – quién prohíbe expresamente la enseñanza superior y presta una mínima atención a la educación en general–. Segundo, en el período de 22 años gobernado por Don Carlos Antonio López (1840-1862) se cambia el enfoque y se otorga un carácter privilegiado a la educación. En efecto, en 1842 se creó el primer instituto laico de enseñanza superior: la Academia Literaria y en 1850 se fundó la Escuela de Derecho Civil y Político, con la pretensión de que la misma deviniera en una universidad.

La Guerra del Paraguay, iniciada en 1865 y de cinco años de duración, diezmó a la población y destruyó el sistema productivo e institucional del país, a la par que diezmó a la población. Finalizada la Guerra, a la magnitud de la destrucción se adicionó un escenario convulsionado políticamente. La Reconstrucción (1870-1904) fue una preocupación prioritaria para las elites gobernantes, cuya respuesta consistió en el estímulo a la inmigración para equilibrar la demografía del país y dotarlo nuevamente de una capacidad productiva, a la par de la reificación de valores liberales entre los que se ensalzaba el papel de la educación¹⁵⁶. Consecuentemente, en 1889 se salda el objetivo postergado con la creación de la Universidad Nacional de Asunción, el 24 de septiembre por ley respectiva (su inauguración fue el 1 de marzo de 1890). El devenir de la misma se vincula con los saldos de Guerra: por un lado, la universidad se crea en el marco de la reconstrucción pero, al mismo tiempo, el auge de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en detrimento de la de Medicina y ramas anexas y la de Matemáticas revela una estructura productiva debilitada, precisamente, por los resultados del conflicto bélico (Rivarola, 2003).

¹⁵⁶ Siguiendo a Rivarola (2003): “la carencia de personal calificado de enseñanza tanto para el nivel elemental como superior se compensó con la contratación de profesores extranjeros. Esto trajo como consecuencia un sesgo muy fuerte del modelo educativo hacia influencias externas antes que hacia consideraciones y demandas más propias del contexto local” (Rivarola, 2003: 26).

Durante la hegemonía del Partido Liberal (entre 1904 y 1940, ciclo histórico denominado “etapa liberal” por Rivarola) la universidad se desarrolló en un contexto de fragilidad institucional, carencia de recursos humanos apropiados y restricciones financieras, destacándose dos rasgos: el aumento de su función elitista y la autonomía respecto del Estado y del resto del sistema educativo (Rivarola, 2003: 31-35).

En este sentido, en la Universidad Nacional de Asunción, a diez años de su creación se otorga preminencia de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales tuvo un rol esencial en la formación de la elite gobernante y los cuadros superiores de la administración pública, erigiéndose como repositorio de la cultura universal –siguiendo al autor “en su función de transmitir y conservar, la universidad paraguaya fue eficiente” (Rivarola, 2003: 31). Además, se evidenció la ausencia de una visión y propuesta de acción que encamine una reforma curricular que dé respuesta a las necesidades de desarrollo económico (más allá de la formación de cuadros dirigentes)¹⁵⁷. En comparación con los países vecinos, particularmente Uruguay –que había fundado en 1912 su Facultad de Agronomía y Veterinaria–, la estructura económica paraguaya (basada en la producción agrícola de subsistencia, haciendas extractivas y una escasa actividad industrial y comercial) explica la escasa demanda de profesionales con competencias técnico-científicas y la preminencia de una formación humanista¹⁵⁸.

En dicha tendencia se enmarca la creación en 1937 de la Facultad de Ciencias Económicas, por la presión de los contadores que buscaban estatus universitario (Rivarola, 2003). Este hecho, al mismo tiempo, da cuenta de un proceso particular: el impacto de la Reforma Universitaria de Córdoba

¹⁵⁷ Ello se comprobó en las dificultades que sufrieron las Facultades de Matemática y de Medicina. De hecho, Rivarola afirma que esta situación es un reflejo de la organización y legitimación de la universidad paraguaya a partir de seguir el modelo de universidad europea, particularmente el modelo francés napoleónico (Rivarola, 2003: 32).

¹⁵⁸ Otro hecho que la rezagó respecto de sus pares latinoamericanas fue la guerra del Chaco contra Bolivia (1932-2935) al dismantelar el plantel docente y la matrícula estudiantil (Rivarola, 2003: 35).

(1918) que consolidó la aspiración de autonomía en la universidad paraguaya. El corolario del movimiento reformista fue la sanción de la ley N° 1.048 (promulgada el 29 de junio de 1929), que incorporó la participación de los estudiantes y graduados en el gobierno universitario, la cátedra libre, la autonomía, el referéndum, etc.

Hacia el fin de esta etapa, se evidencia la desconexión existente entre la universidad y las demandas de desarrollo social. En palabras de Rivarola,

“a pesar de que la separación entre la universidad y el Estado preservó el gobierno académico y la autonomía institucional, el divorcio entre la universidad y la sociedad se consolidó. La elite universitaria [...] se caracterizó por el consenso sobre la legitimidad y virtudes del aislamiento y la selectividad de lo universitario. La ideología que legitima esta escisión es la noción de autonomía, que si bien tiene como principios básicos la exclusión de intereses foráneos sobre lo académico, en la práctica ha servido más para consolidar su posición excepcional en la estructura institucional del país. [...] la autonomía tiene como] su función más negativa la de legitimar la indiferencia, la incapacidad y el desinterés para comprometerse con el proceso educativo nacional como totalidad [...] lo cual] terminó consolidando un tipo de universidad [...] que] encuentra serias dificultades para responder a las demandas de la sociedad” (Rivarola, 2003: 36-37).

Con el advenimiento del debilitamiento del movimiento liberal se abre la etapa política del autoritarismo (1940-1989), contexto que impactó sobre la universidad fuertemente ya que, al convertirse ésta en una arena política de confrontación con el gobierno autoritario, el plantel docente fue “purgado” a la par que se instalaron medidas restrictivas que impedían acciones contrarias al régimen totalitario (Rivarola, 2003). El debilitamiento de la autonomía universitaria junto con el control policial permanente en la institución –sumada a la reducción del claustro docente– redundó en un debilitamiento de la calidad académica y la reducción del estudiantado. En el año 1956 una nueva ley universitaria (Ley N° 356) dispuso que la elección del Rector quedara bajo potestad del Poder Ejecutivo (en base a una terna propuesta por el Consejo Superior). De esta manera, Stroessner¹⁵⁹

¹⁵⁹ Alfredo Stroessner fue un militar paraguayo que ocupó *de facto* el Poder Ejecutivo durante 35 años (1954 a 1989), ejerciendo una cruenta dictadura militar.

controló la totalidad de los resortes de la vida universitaria en el país (Rivarola, 2003).

La matrícula universitaria creció notablemente entre mediados de los años cincuenta y finales de la década del setenta: básicamente, se crearon nuevas facultades (Filosofía, Agronomía y Veterinaria) y carreras, a la par que desde 1976 comienza la expansión hacia otras ciudades. En este período se crea la primera universidad privada (y la segunda institución del país): la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción (22 de enero de 1960).

Esta nueva institución permitió, siguiendo a Rivarola, “la posibilidad de alterar la relación del Estado autoritario con la educación superior” (2003: 41) en tanto podría innovar el modelo vigente. Sin embargo, la estructuración de la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción se cimentó en las mismas carreras tradicionales que la Universidad Nacional. Igualmente, un fenómeno a valorizar consiste en el aumento cuantitativo de la matrícula: de hecho, la cantidad de estudiantes que se formaban en esta nueva institución explica el crecimiento general de la matrícula en este nivel educativo. Adicionalmente, la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción comienza con la descentralización de la enseñanza superior (la cual se concentraba en Asunción) a partir de la política de creación de filiales en Villarrica, Encarnación, Pilar y Coronel Oviedo.

En este período ya se percibe la diversificación del estudiantado a partir del acceso de nuevos grupos sociales (no pertenecientes a la elite tradicional) a la educación superior, así como se evidencia la feminización de la matrícula (Rivarola, 2003). De acuerdo con el autor, estos nuevos grupos sociales, vinculados al aparato estatal, profundizan el modelo meritocrático y la universidad operó como instrumento para proveerles prestigio social (lejos de contribuir al desarrollo integral de la sociedad paraguaya en su conjunto).

Con el retorno de la democracia como régimen político, el sector de la educación superior experimentó modificaciones: crecimiento de la matrícula, descentralización, equiparación de la participación entre hombres y mujeres, profundización de la educación privada, diferenciación, etc. Al mismo tiempo, dos tendencias generales / regionales se patentizan son

destacadas por el autor: por un lado, el desmejoramiento de la calidad (ya que las nuevas instituciones carecen de infraestructura y recursos) y, por el otro, la conformación de un mercado académico (a partir de nuevas instituciones proveedoras de títulos de bajo valor) (Rivarola, 2003).

Se considera que a fines de los años noventa, el sistema de educación superior paraguayo experimentó un salto de importancia dado por la creación de instituciones, el aumento sostenido de la matrícula y la ampliación de la cobertura geográfica (Rivarola, 2008). De dos universidades en 1989 se pasó a 31 en el año 2007. Sin embargo, la reforma del sistema sería tardía –en relación a las modificaciones que experimentaron los niveles de educación básica y media apenas recuperada la vida democrática–, a saber:

“La extrema debilidad del sistema universitario en cuanto a plantear una reformulación profunda de su organización como de sus objetivos y metas, constituyó una seria contradicción comparado con la decisión e impulso con que se puso en marcha y avanzó la reforma en la enseñanza media y básica. La universidad paraguaya se mantuvo desinteresada de reformular su futuro frente a los desafíos de una transición política, social –y sobre todo institucional– extremadamente compleja y la nueva situación creada por los cambios [...] particularmente por su expansiva dinámica de crecimiento” (Rivarola, 2008: 561).

Pese a la persistencia de visiones contradictorias (una tendencia conservadora, otra de tinte tecnocrático y una tercera que rechazaba totalmente la intervención estatal) se dio cauce a la reforma a partir de la creación de la Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, la cual, junto con el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) elaboró un documento de propuesta de ley, donde se garantizó la noción de educación como bien público y la responsabilidad del Estado como garante de este principio (Rivarola, 2008: 563-564). Finalmente, en el marco de las reformas, como se analiza en profundidad en este trabajo de investigación, las actividades del Sector Educativo del MERCOSUR contribuyeron fuertemente a la sanción de una ley de Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación.

Al igual que la tendencia regional general de desfinanciamiento, de acuerdo a la información provista por el informe del CADEP (Cernuzzi, Vargas, y Gonzalez, 2007), el presupuesto estatal para las universidades públicas ha venido disminuyendo desde el año 1997, a saber:

“En el 2003 el rubro para la Universidad Nacional de Asunción se redujo a la mitad del otorgado para el ejercicio 1992. Cabe mencionar que en 1992 existía una única universidad pública, mientras que actualmente existen cuatro. Además, todas estas universidades tenían menos de la mitad de alumnos matriculados que en el 2003” (Cernuzzi, et al., 2007: 24).

La mayor parte del presupuesto estatal se destina al pago de los salarios tanto de los docentes como de los funcionarios de diverso tipo. Vale destacar que la gratuidad no rige para las instituciones públicas, sino que los estudiantes pagan una matrícula –que es inferior a la de las universidades privadas–. Sin embargo, es menester resaltar que el costo por alumno de las universidades estatales (dado su escaso número) es tan elevado como el del sector privado. Las universidades privadas, por su parte, no reciben financiamiento estatal directo, por lo tanto sus costos se cubren por medio del pago de matrículas y cuotas. Luego, es menester destacar la existencia de becas a estudiantes de bajos recursos con buen rendimiento académico para poder estudiar en instituciones estatales o privadas, de manera indistinta, cuyos recursos provienen de un fondo social de Itaipú (Cernuzzi, et al., 2007).

2.3. República Oriental del Uruguay

Al igual que en el caso argentino, utilizo para el caso uruguayo la noción de complejo de educación superior (a diferencia del término de sistema) porque algunos autores argumentan que el entramado de universidades e institutos públicos y privados aún no conforman un sistema ya que no se han logrado articular las diferentes ramas de la enseñanza, generar proyectos conjuntos de formación docente, carreras conjuntas y planes de estudio (Chiancone Castro y Martínez Larrechea, 2011; Marrero, *et al.*, 2012; Marrero y Tenenbaum, 2010; Pebé y Collazo, 2004). La República Oriental del

Uruguay moldeó un complejo de educación superior que tiene una característica particular: la única universidad pública, Universidad de La República (UdeLaR), es creada como parte del Estado Nación y se la incluye, al igual que al resto de la enseñanza pública, en el ordenamiento constitucional del país. En este sentido, la Constitución plebiscitada en diciembre de 1951 introduce la disposición de que los diferentes niveles de la enseñanza serán regidos por consejos directivos autónomos y que el Consejo Directivo de la Universidad será designado por los órganos que la integran y conforme a la ley sancionada al respecto. Del estatus particular de la UdeLaR deriva la gravitación que ésta ha tenido y tiene en la vida política y cultural del país, particularmente en la formación de las políticas públicas para la educación superior a nivel nacional y, como se analiza en esta tesis, a nivel regional (un proceso novedoso para el MERCOSUR).

La UdeLaR es una institución pública, gratuita, autónoma y co-gobernada – de acuerdo a los principios de la Reforma Universitaria de 1918–. Los docentes obtienen sus cargos por concurso (que se revisan cada cinco años) y desempeñan las funciones de docencia, investigación y extensión. Además de la gratuidad –un principio presente desde su creación, que rige desde el pregrado hasta el posgrado–, el acceso a la misma es libre: el único requisito para el ingreso es contar con un bachillerato. La mayoría de los cursos se dictan en la ciudad capital de Montevideo, si bien hay sedes en el interior (Colonia, Paysandú y Salto)¹⁶⁰. En la actualidad, concentra el 86 % de la matrícula universitaria total de Uruguay (Anuario 2010 del MEC). También, es posible catalogar a la UdeLaR como una macro-universidad por las siguientes características: 1) tratarse de la institución más representativa de su país por la demanda social que atiende; 2) abarcar al conjunto de las áreas del conocimiento de la ciencia y tecnología, las ciencias sociales y las humanidades, las artes, la cultura y la historia, así como estar a la vanguardia de las mismas; 3) desarrollar sus tareas de investigación y posgrado en la mayor parte de la actividad científica nacional y regional; 4)

¹⁶⁰ De hecho, Marrero y Tenenbaum (2010) consideran que la penetración lenta y tardía de la educación universitaria en el interior del país conllevó a la configuración de una profunda inequidad geográfica que afecta a los potenciales estudiantes de estas regiones.

concentrar el porcentaje más significativo de los presupuestos nacionales del sistema de educación superior; y 5) tener bajo su resguardo la protección y el desarrollo de un importante patrimonio histórico y cultural¹⁶¹.

La autonomía –es decir, la potestad para determinar lo que es relevante y lo que es indiferente– se adiciona a la condición de poder auto-organizarse, ya que puede construir estructuras propias dentro del sistema (Marrero y Tenenbaum, 2010). Si bien desde 1918 en adelante la mayoría de las universidades públicas latinoamericana se sustentan en este principio, en el caso de la UdeLaR, la autonomía reviste una impronta característica, a saber:

“a diferencia del resto de los países del continente, el Ministerio de Educación y Cultura en el Uruguay no tiene poder político sobre la educación pública. En materia de enseñanza, este organismo sólo tiene potestades de regulación de las instituciones universitarias privadas y a solicitud de las mismas” (Pebé y Collazo, 2004)

Esta situación habilita a la UdeLaR para participar de las agencias regionales del MERCOSUR para la integración de la educación superior (Perrotta, 2011b).

La UdeLaR es un ente autónomo consagrado como tal por el artículo N° 202 de la Constitución de la República. La Constitución consagra al Consejo Directivo como el órgano “rector” de la Universidad e indica, en su artículo N° 203 que: El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establece la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada cámara. Los órganos de la UdeLaR son: el Consejo Directivo Central, el Rector, la Asamblea General del Claustro, los Consejos de Facultades, los Decanos, las Asambleas del Claustro de cada Facultad y los órganos a los cuales se encomienda la Dirección de los Institutos o Servicios.

¹⁶¹ Información obtenida del portal electrónico de la Red de Macro universidades: <http://www.redmacro.unam.mx/>; último acceso marzo de 2012.

La aparición de la educación superior privada se acelera en el marco de la implementación de reformas neoliberales durante la década de los años noventa: surgieron universidades e institutos terciarios dirigidos a satisfacer la demanda de carreras de corta duración para poder contar con las credenciales requeridas por el mercado laboral (Landinelli, 2008). Hay cuatro universidades privadas en la República Oriental del Uruguay, de las cuales sólo una es laica, a saber: 1- la Universidad Católica del Uruguay; 2- la Universidad ORT; 3- la Universidad de Montevideo; 4- la Universidad de la Empresa (apoyada por la Asociación de Dirigentes de Marketing del Uruguay). La educación superior privada sólo concentra menos de un cuarto de la matrícula total (Marrero, et al., 2012; Marrero y Tenenbaum, 2010).

En la Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay se establece el libre acceso de todos los ciudadanos a la educación, lo que significa la garantía de gratuidad educativa en todos los niveles. Hay cuatro niveles educativos y la educación superior es el cuarto, que incluye una gran variedad de ofertas educativas que provienen de diferentes institutos, escuelas y centros –tanto públicos como privados–. El nivel 4 de educación terciaria consta de tres tipos, a saber: a) la educación terciaria no universitaria; b) la formación en educación con carácter universitario, de reciente creación y aún sin una institucionalización concreta; y c) la educación terciaria universitaria. El primer tipo incluye a las escuelas de formación militar, naval y de policía (dependientes de Ministerios de gobierno), además de la Escuela Municipal de Arte Dramático (dependiente de la Intendencia Municipal de Montevideo). Las instituciones no universitarias privadas se llaman Institutos de Enseñanza Terciaria no Universitaria y deben solicitar al Ministerio de Educación y Cultura el reconocimiento del nivel académico adecuado de la enseñanza impartida y de los títulos expedidos por ellos, según pautas de valoración generalmente aceptadas en el ámbito nacional e internacional. Por su parte, la formación en educación tiene por objeto formar maestros, maestros técnicos, profesores, y educadores sociales. Respecto de la provisión del sector público, se encuentran los Institutos de Formación Docente –que tendrán carácter universitario a través Instituto Universitario de Educación (IUDE)

de reciente creación– y del Centro de Formación y Estudios del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU). Por último, la educación terciaria universitaria es aquella que permite obtener títulos de grado y posgrado; la única institución pública es la UdeLaR y las privadas son las que se han señalado con anterioridad (Marrero, et al., 2012).

El marco legal de la educación superior pública se compone de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la UdeLaR (del año 1958) y de la Ley General de Educación (LGE). Para comenzar, la Constitución establece que “El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica [para lo cual la ley deberá proveer lo necesario para su cumplimiento, declarando en tal sentido] de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física” (artículos N° 70 y 71). Así como en los articulados que refieren a los entes de enseñanza pública (desde el N° 202 a 207 inclusive):

“Artículo 202.

La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos.

Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan.

La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.

Artículo 203.

Los Consejos Directivos de los servicios docentes serán designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de -sus órganos serán electos por docentes,

estudiantes y egresados, conforme a lo que establezca la ley sancionada por la mayoría determinada en el inciso anterior.

Artículo 204.

Los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

Dichos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente.

Artículo 205.

Serán aplicables, en lo pertinente, a los distintos servicios de enseñanza, los artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198 (incisos 1 y 2), 200 y 201” (Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1997) [Nota: los artículos 189 a 198 refieren a los entes autónomos y se refieren a procedimientos de gobierno, de administración y rendición de cuentas, entre otras cuestiones]

En segundo lugar, la Ley Orgánica de la UdeLaR –sancionada por la ley N° 12.549 del año 1958– declara la gratuidad de la enseñanza universitaria oficial en su artículo N° 66:

“La enseñanza universitaria oficial es gratuita. Los estudiantes que cursen sus estudios en [...] la Universidad de la República no pagarán derechos de matrículas, exámenes, ni ningún otro derecho universitario. Los títulos y certificados de estudio que otorgue la Universidad de la República se expenderán gratuitamente, libres del pago de todo derecho”

La gratuidad es para todos y todas sin excepciones ni condiciones, más allá de los requerimientos académicos que sean necesarios.

En tercer término, la LGE, sancionada en el año 2009 por medio de la ley N° 18.437 regula el sistema educativo nacional, incluyendo algunas prerrogativas para la educación superior uruguaya ya que establece la conformación de la Educación Terciaria Pública con la Universidad de la República y con los Institutos Universitario de Educación (IUDE) y Terciario Superior (ITS). Sin embargo, al año 2012 había ciertas cuestiones aún no sancionadas para el cabal funcionamiento de este subnivel de enseñanza terciaria. Adicionalmente, la LGE indica que se intentará formar

un sistema nacional de educación terciaria pública en vistas a: promover la enseñanza terciaria de calidad, a lo largo de toda la vida activa, conformar un sistema integrado que permita elegir varios trayectos reconociendo los saberes adquiridos en los diferentes niveles, impulsar la descentralización compartiendo los recursos de las diferentes instituciones y contribuir a la dignificación de la profesión docente, a la formación de nivel universitario, la calificación permanente y la evaluación sistemática de todos los docentes de la enseñanza pública, desde el nivel inicial hasta el superior (artículo N° 83; véase también Marrero, et al., 2012). Por su parte, el artículo N° 86 indica que la UdeLaR podrá proponer programas para la formación de los docentes de todos los niveles de la enseñanza pública. Finalmente, el artículo N° 30 establece los objetivos de la educación terciaria universitaria, y la integración de los procesos de enseñanza, investigación y extensión, así como la extensión de títulos de grado y postgrado.

En lo que refiere al sector privado, éste se encuentra bajo el amparo del Decreto-Ley N° 15.661 del 29 de octubre de 1984, primera norma dictada finalizando el régimen de facto, la que fue convalidada con la sanción de la Ley N° 15.738 del 13 de marzo de 1985 sobre los títulos otorgados por las universidades privadas. El funcionamiento de las universidades privadas fue autorizado, por el Poder Ejecutivo con el decreto N° 308/95 del 11 de agosto de 1995.

Por lo expuesto, el desarrollo histórico de la educación superior en este país se vincula hasta los años ochenta con la historia de su única institución universitaria, la Universidad de La República. Por lo tanto, se realiza a continuación una breve mención a su devenir a lo largo del tiempo. Tres instrumentos jurídicos y tres nombres se encuentran en el origen de la universidad en la República Oriental del Uruguay: la Ley Larrañaga del 11 de junio de 1833, el decreto de erección de la Universidad Mayor de la República del presidente Oribe el 27 de mayo de 1836 y el decreto del 15 de julio de 1849 de que dispuso la instalación e inauguración de la universidad por el Presidente Suárez. En términos de Arturo Ardao:

“Larrañaga proyectó la Universidad, Oribe la erigió, Suárez la inauguró. Tienen los mismos títulos para ser considerados fundadores de la institución [...] Por un feliz azar, [...] semejante trilogía [...] refleja la estricta verdad histórica, se unifican y concuerdan todas las fuerzas gestoras y realizadoras de la nacionalidad [...] La Universidad es históricamente uno de los grandes centros de integración espiritual de ésta, por sobre sus divisiones y antagonismos” (Ardao, *Marcha*, 24-VI-1949).

A partir de la creación de la UdeLaR, la historia de la educación superior, en general, y la universidad, en particular, en el Uruguay sigue los ritmos de la historia de esta casa de estudios. Se reconocen siete etapas en su desarrollo histórico, precedidas de un proceso fundacional (1833-1849), a saber¹⁶²: 1° “la universidad vieja” (1850-1885); 2° “el nacimiento de la universidad moderna” (1885-1908); 3° “el Reformismo” (1908-1935); 4° “la conquista de la autonomía y el cogobierno” (1935-1958); 5° “hacia la universidad nueva” (1958-1973); 6° “la intervención” (1973-1985) y 7° “el regreso a la ley de 1958” (1985-2006) (Ardao, 1950; Oddone, J. y Paris, 1963). Vale destacar que, como en otros países que fueron colonias españolas, la universidad tiene como antecedente al Colegio Franciscano San Bernardino: primero, jesuita (hasta la expulsión de la Orden) y, luego, franciscano (desde 1767). Las primeras cátedras que se establecieron fueron las de Filosofía (1787) y Teología (1793).

El proceso fundacional se desarrolla entre los años 1833 y 1849 y se vincula con los tres hitos y los tres nombres señalados por Ardao. La propuesta de ley del Senador Presbítero Dámaso Antonio Larrañaga –conocida como la “Ley Larrañaga”– es aprobada el 11 de junio de 1833, disponiendo la creación de nueve cátedras. El Presidente de la República las decretaría formalmente como instaladas cuando éstas estuvieran ya en marcha. De esta manera surge la Casa de Estudios Generales. En el año 1836 ya se habían establecido las cátedras de Latín, Filosofía, Matemáticas, Teología y Jurisprudencia. Consecuentemente, el 27 de mayo de 1838 el Presidente

¹⁶² La historia de la UdeLaR ha sido elaborada por Blanca Paris de Oddone y Juan Oddone. La síntesis de los dos tomos de su trabajo histórico ha sido rescatada por la propia universidad y se encuentra disponible en su portal electrónico, a saber: www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading_761 (se accedió por última vez en octubre de 2011).

Manuel Oribe decreta que la Casa de Estudios Generales se convierta en Universidad Mayor de la República y, al día siguiente, se envía al Congreso un Proyecto de Ley Orgánica (redactado por Larrañaga) que no fue tratado ya que, en ese momento, se estaba desarrollando la Guerra Grande. Tras once años de ese momento, en 1849, por medio de un decreto (14 de julio), el Presidente Joaquín Suárez indica que se deben cumplir las leyes de 1833 y 1838. Cuatro días después se produce el acto inaugural de la Universidad (18 de julio de 1849) y, en este momento, se designa al Rector (Vicario Apostólico Lorenzo Fernández, quien era el sucesor de Larrañaga en la jerarquía eclesiástica). A partir de entonces comenzó a funcionar la Universidad, dedicándose, primeramente, a la elaboración de su Reglamento Orgánico –que se aprueba por decreto el 2 de octubre de 1849–. Este reglamento dejó bajo la órbita de la Universidad la totalidad de la instrucción pública: primaria, secundaria y superior. La educación superior se calificó como “científica y profesional” y se crearon las facultades de Ciencias Naturales, Medicina, Jurisprudencia y Teología.

La primera etapa (1850-1885) se denomina la “universidad vieja” y abarca el período de su primera estructura organizacional-institucional vigente (el Reglamento Orgánico de 1849). Además de la formación de diferentes cátedras, en esta etapa se produce un primer enfrentamiento con el gobierno a partir de la definición de un proyecto de Instrucción Pública (en 1864), que deriva en que el gobierno del General Latorre (1877) promulgue una ley de educación común –elaborada por José Pedro Varela– que separa a la enseñanza primaria del ámbito de la Universidad. Otro enfrentamiento se produce en 1882 a raíz de un intento de modificación del reglamento que implicaba la pérdida de autonomía e independencia respecto del gobierno. Si bien el reglamento no es aprobado por el Congreso, el Rector responde por medio de un informe. En 1884 la Universidad es intervenida y sus autoridades son depuestas. Asimismo, se modifica el Reglamento: el Consejo Universitario pasa a ser compuesto por siete miembros en vez de 40, la Sala de Doctores ya no tendrían presentes a los estudiantes y se crean los decanatos.

La segunda etapa se denomina “el nacimiento de la universidad moderna” y se extiende desde el 14 de julio de 1885 (Ley Orgánica) hasta el 31 de diciembre de 1908. De acuerdo a las fuentes indagadas, en este momento la Universidad transita por cambios relevantes: la instalación del positivismo y el gobierno autoritario de Alfredo Vázquez Acevedo (como Rector), entre 1891-1893 y 1895-1899. En esta etapa se reorganizan las facultades y se crean otras con nuevas carreras. También se vuelven a dictar los cursos de enseñanza secundaria, entendidos como un complemento a la instrucción primaria que preparaba para los estudios profesionales universitarios. Luego, en el año 1893 se crea el Instituto de Higiene Experimental. Con la llegada al rectorado de Eduardo Acevedo (quien había participado de la Sala de Doctores como estudiante), arribaron también a la Universidad fondos provenientes “de los excedentes de la agro-exportación, del ordenamiento de las finanzas públicas y del crédito del país” (Udelar, 2011), ya que el Presidente José Batlle y Ordoñez apoyó su gestión.

En el año 1908 se aprueba una nueva Ley Orgánica que

“reduce la autonomía de la Universidad [porque] entre otros puntos, el nombramiento del rector ya no se realiza a través de una terna que la Universidad envía al Poder Ejecutivo sino que es designado directamente por el Presidente de la República. Además, el gobierno debe aprobar los programas de estudio y uno de los puntos más importantes es la separación de las Escuelas de Agronomía y Veterinaria de la Universidad. De aquí en más las otras facultades (Medicina, Derecho y Matemáticas) pasan a ser autónomas dirigidas por sus respectivos Consejos, cambiando la unidad universitaria por una descentralización que la convierte en una federación a la que se llamó “consorcio de tres facultades”.” (Udelar, 2011).

Igualmente, se destacan aspectos señalados como importantes: los docentes comenzaron a formar parte de los Consejos de Facultades, los estudiantes adquirieron una representación indirecta en los Consejos, se consagró la libertad de estudios secundarios. La letra de la Ley Orgánica de 1908 estuvo imbuida de las ideas discutidas en el marco del Primer Congreso Internacional de Estudiantes Americanos realizado en Montevideo en febrero de ese mismo año.

El Reformismo constituye la tercera etapa del desarrollo de la UdeLaR: se inicia en la Ley Orgánica antes citada y culmina en 1935, momento de separación de la enseñanza secundaria del ámbito de la Universidad. En esta etapa se cristalizan las modificaciones operadas por el Reglamento vigente y el aumento de la población estudiantil ya que la enseñanza fue declarada gratuita. Para comenzar, dada la descentralización planteada en la Ley Orgánica se multiplicaron las facultades, las cuales gozaban de autonomía. Tras la Reforma Universitaria de 1918, el movimiento reformista llega al Uruguay entre 1920 y 1930 y se instalan Asambleas de Claustro con participación estudiantil. En el año 1929 se crea la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y al año siguiente se realiza el primer congreso nacional de estudiantes universitarios. Sin embargo, con el golpe de Estado de 1933 se decreta una nueva Ley Orgánica (2 de marzo de 1934) que determina la sujeción de las autoridades universitarias al gobierno nacional. La universidad respondió a partir de huelgas y manifestaciones. Luego, entre 1934 y 1935 vuelve a elaborarse un Estatuto que planteó la restructuración organizacional y la finalidad de la Universidad, la que debería centrarse en “problemas del interés general” más que en aumentar el saber o capacitar profesionales.

La siguiente etapa (cuarta), denominada “la conquista de la autonomía y el cogobierno”, se extiende desde el Proyecto de Estatuto Universitario surgido de la Asamblea General del Claustro de 1935 hasta la sanción de la Ley Orgánica de 1958 y abarca las discusiones sobre diversos proyectos de estatutos. Entre 1935 y fines de la década de los años cuarenta se presentan varios proyectos pero todos son rechazados. En 1951 se sanciona una Constitución Nacional (plebiscitada) que dispone que los diferentes niveles de enseñanza deban regirse por consejos directivos autónomos; el Consejo Directivo de la universidad deba ser designado por los órganos que lo integren y en conformidad con una ley sancionada al respecto (Oddone, J. y Paris, 1963). Esta situación derivó en que se elabore un proyecto único de Ley Orgánica, que es enviado el día 7 de abril de 1958 por parte del Rector al Ministerio de Instrucción Pública y, de allí, al Parlamento nacional (aprobándose en el mes de octubre). La discusión enfrentó a varios sectores

de la universidad pero el texto único logró consagrar los concursos para elegir docentes, la autonomía universitaria y el cogobierno (estudiantes, docentes y graduados):

“La Ley Orgánica del 29 de octubre de 1958 concreta para la Universidad un sentimiento de unidad que se venía gestando desde tiempo atrás ya que por imposición de la ley de 1908 la Universidad poseía una estructura de federación de instituciones que funcionaban aisladamente sin coordinación, repetían servicios, competían por los fondos presupuestales y se regían por reglamentos diferentes” (Udelar, 2011)

Además, el Estado pasa a ejercer tres tipos de controles sobre la universidad, a saber: el financiero (Tribunal de Cuentas), el administrativo (Tribunal Contencioso-administrativo) y el político (el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado puede remover a los consejeros universitarios).

La quinta etapa se inicia con la Ley Orgánica de 1958 y dura hasta la instalación de la dictadura militar en el año 1973. Los rasgos salientes se vinculan a la fuerte impronta de la universidad y sus actores de incidir, desde una posición latinoamericanista, en el desarrollo productivo y cultural del país. Las primeras acciones desarrolladas refieren a la creación de comisiones de bienestar estudiantil y acción social en vistas a favorecer una mayor inclusión social por medio de programas de becas, comedores e, incluso, un proyecto para realizar un hogar. Así, se crea el Departamento de Extensión, se construyen estaciones agronómicas experimentales en el sector litoral, se generan carreras cortas y se encaminan proyectos de extensión. Un hecho significativo de esta etapa fue el seminario dictado por Darcy Ribeiro –quien se encontraba exiliado allí– sobre la Universidad Latinoamericana. A su vez, el rector de ese momento, Oscar Maggiolo, elabora un plan para la reestructuración de la UdeLaR.

Sin embargo, las relaciones con el Poder Ejecutivo se tensionaron a partir de la crítica universitaria a los gobiernos de turno. En 1972 la ley de educación de Julio María Sanguinetti determina que los delegados para el claustro sean elegidos por medio de voto secreto y obligatorio a nivel nacional, siendo el procedimiento fiscalizado por la Corte Electoral.

Con el golpe militar de 1973 y la oposición de la Universidad al mismo, las fuerzas armadas ocupan las instalaciones e interviene a la institución (la clausura), ordenando la detención de las autoridades (decreto N° 921/73). La UdeLaR queda a cargo del MEC y se comienza con la persecución de miembros de los claustros.

La sexta etapa se inicia en 1973 y se extiende hasta 1985, denominándose “la intervención” por la magnitud del control que el gobierno de facto ejerció sobre las universidades y sus actores. Alrededor de un 40% de docentes fueron destituidos, renunciaron o no se les renovó el contrato. Por su parte, el movimiento estudiantil fue desarticulado; más aún a partir de la introducción de mecanismos que restringían el acceso a nuevos estudiantes.

En el año 1980 se llevó adelante un Plebiscito que rechazó una propuesta de nueva Constitución elaborada por el gobierno de facto y este suceso derivó en el inicio de un proceso de reinstalación de las instituciones democráticas, incluyendo al gobierno democrático. En el año 1984 la universidad deja de estar intervenida.

En séptimo lugar, desde 1985 y hasta el año 2006, se produce el regreso a la ley de 1958. En efecto, se retornó al cogobierno y resultaron electos los decanos y el rector que habían sido destituidos en el año 1973. A su vez, fueron reincorporados miembros del cuerpo docente y no docente que habían sido destituidos durante la intervención dictatorial. La UdeLaR inicia acciones en pos de alcanzar cuatro metas de apertura: institucional, social, regional e internacional. En efecto, vinculado al tema de esta investigación, la Universidad promueve la creación de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, que nuclea a instituciones universitarias públicas de los Estados Parte del MERCOSUR desde 1991 (antes de la formalización del SEM en el acuerdo regional). La apertura social, por su parte, significó la el estudio y la difusión de conocimientos sobre temas relevantes para la sociedad uruguaya, junto con el establecimiento y fortalecimiento de vínculos con sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales, etc. Por otro lado, la UdeLaR también inició un proceso de descentralización (vale

destacar que se concentra en Montevideo) con la apertura de sedes en otros departamentos del país.

2.4. Algunas consideraciones de los cuatro sistemas y/o complejos de educación superior y la universidad latinoamericana

De la somera descripción de la conformación de los complejos y/o sistemas de educación superior en los cuatro Estados Parte del MERCOSUR se desprenden las siguientes conclusiones vinculadas al caso de estudio de la presente investigación:

Primero, tres países comparten un origen hispano en sus universidades como corolario de la colonización española (Argentina, Paraguay y Uruguay), mientras que el país que estuvo bajo el dominio lusitano (Brasil) cuenta con un origen diferente y tardío respecto de sus vecinos. Esta situación redundante en diferencias en las culturas académicas de cada uno de los países.

Segundo, en todos los países el sector público es preponderante al analizar el origen de las casas de estudios superiores y las reglamentaciones vinculadas a la enseñanza privada hasta mediados del siglo XX; luego se observan tendencias diferenciales en cada caso. Si bien este argumento se profundiza a partir de la presentación de estadísticas en el acápite que sigue, es posible identificar grandes trazos en la relación público-privada en lo que compete a la provisión de educación superior: Uruguay es el país que cuenta con una mayor preponderancia del sector público de la educación superior, concentrado en una única institución –la UdeLaR–, seguido de Argentina y sus 47 universidades nacionales. En ambos casos la gratuidad y el acceso irrestricto refuerzan el carácter de lo público. Brasil y Paraguay, por su parte, dan cuenta de la mayor privatización de la educación superior, si bien las diferencias entre ambos son notables: Brasil cuenta con un nutrido sector superior de gestión pública en los niveles federal, estadual y municipal, con instituciones prestigiosas y que concentran la mayor parte de la investigación científica y tecnológica; mientras que en Paraguay, el sector público no ha aumentado con la misma intensidad en los últimos veinte años

vis a vis el crecimiento exponencial del sector privado. Igualmente, en ambos países la mayor parte de la matrícula se concentra en el sector privado (como se analiza más adelante).

Tercero, si bien en los últimos años (período temporal delimitado en esta investigación, coincidente con el ascenso de gobiernos de corte redistribucionista) se han encaminado políticas nacionales orientadas a incluir mayores sectores de la población y, principalmente, los sectores excluidos y/o marginados, aún persisten inequidades y desigualdades (para más información, véase: Riaipe, 2012).

Cuarto, la defensa férrea de la autonomía universitaria constituye una variable analítica indispensable para comprender las políticas nacionales de educación superior desde entrado el siglo XX, más en el caso de políticas que apuntan a la evaluación y el control de las instituciones, sus actores y sus procesos (de formación, investigación, rendición de cuentas, etc.).

Quinto, el caso de la UdeLaR resulta interesante en sí mismo –pese a que en esta investigación descartamos la posibilidad de hacer estudios de casos incrustados (*embedded*) además del estudio de caso peculiar de la política regional de acreditación– porque el status que le otorga la ordenación normativa nacional imprime peculiaridades tanto a la política nacional (ya que se la considera como “un Ministerio de Educación Superior en sí misma” tanto en la literatura revisitada y como en las entrevistas realizadas) como a la política regional: es la única institución universitaria que participa con voz y capacidad de veto en la esfera regional de negociación.

2.4.1. ¿Hay un modelo común de universidad latinoamericana que facilite su integración regional?

Pues bien, sobre esta base, surge como interrogante dos cuestiones: la primera refiere a vislumbrar si existe un modelo común de universidad en América Latina –puntualmente, en toda la América de habla hispana y cómo y cuándo incluir a la universidad en Brasil en este conjunto–; más aún a partir del Movimiento de la Reforma Universitaria (1918) y la segunda si es

posible, a partir de la cierta (o no) homogeneidad y/o similitud entre las instituciones, instalar un proceso de “similares características al proceso de Bolonia en Europa” –como se ha apuntado en literatura especializada (Brunner, 2009; Fernández Lamarra, 2010)– o, en los términos que prefiero, un proceso de integración regional de la educación superior. Por supuesto, intentar dar una respuesta a estas dos cuestiones implica encaminar todo un proyecto de investigación específico (hasta dos proyectos separados), que excede los objetivos y las posibilidades de la investigación desarrollada en esta tesis. Sin embargo, algunos elementos de la bibliografía revisitada permiten brindar pistas para reflexionar sobre el problema de investigación.

Sobre el primer punto, Rodrigo Arocena y Judith Sutz (2005) consideran que las universidades de América Latina se volvieron actores políticos y culturales de relevancia en el siglo XX, en especial durante el Movimiento de Reforma Universitaria. Como tales, las universidades cuentan con un potencial para ser actores que promueven el desarrollo; sin embargo, los autores consideran que se perciben tendencias que apuntan a la dirección contraria. Para comprender la relación entre las universidades y la promoción del desarrollo se enfocan la vinculación de las tradiciones específicas y los contextos sociales puntuales de las universidades públicas de la región y el contexto global que prioriza al conocimiento y los cambios académicos de los últimos tiempos.

Las universidades que fueron creadas en América Latina en el siglo XVI compartían rasgos comunes: la universidad colonial fue una institución importada desde Europa que intentaba imitar el modelo medieval y se encontraba bajo la subordinación de la Corona y de la Iglesia. Tras la independencia de los países latinoamericanos existían alrededor de treinta universidades que combinaban de manera diversa dos modelos: el viejo modelo colonial con un nuevo proyecto de “universidad republicana” que se inspiró en el modelo napoleónico de escuelas profesionales laxamente conectadas (Arocena y Sutz, 2005). En este escenario peculiar,

“la contribución original de América Latina a la historia de las universidad emergió solamente en el siglo XX. En la primera parte del siglo el continente aún estaba bajo el gobierno de las oligarquías tradicionales. Las universidades se involucraban de

manera esporádica en los problemas sociales o en la promoción de la investigación en sentido moderno. Formaban a un número reducido de estudiantes en profesiones tradicionales. Sin embargo, la cantidad de estudiantes universitarios comenzó a incrementarse en algunas regiones. Esto sucedió, por ejemplo, en Argentina y Uruguay, [vinculado con la temprana provisión pública de instrucción primaria y secundaria]. Las universidades que no lograban abrirse a la sociedad o a la modernidad eran fuertemente criticadas. [Así,] un punto de quiebre fue la rebelión estudiantil de 1918 contra la docencia y las autoridades tradicionales en la vieja Universidad de Córdoba, en Argentina” (Arocena y Sutz, 2005: 574).

Consecuentemente, la Reforma Universitaria de 1918 se dio en el marco de un proceso de cambio político, social, cultural e intelectual en América Latina. En efecto, Tunnermann (1998) considera que la Reforma de Córdoba intentó encontrar una respuesta americana a la crisis del momento. Por lo tanto, a las características señaladas ut supra sobre la Reforma, se debe agregar un componente adicional, el americanismo y la denuncia al imperialismo (americanismo, quiere decir latinoamericanismo; en contraposición a la noción de panamericanismo –véase capítulo IV sobre este debate para la integración regional–):

“Ya en el Manifiesto de Junio de 1918, los jóvenes cordobeses aseguran estar viviendo una “hora americana”. Había llegado el momento de dejar de respirar aires extranjeros y de intentar la creación de una cultura propia, que no fuera simple reflejo o trasplante de la europea o norteamericana. La juventud, bajo el impacto de la guerra mundial, aspiraba a terminar con el vicio de “querer regir la vida americana con mente formada a la europea”. Esta actitud del reformismo merece ser subrayada, pues aun cuando no dio todos los frutos esperados, su vocación de originalidad latinoamericana señaló un rumbo que los actuales procesos de renovación universitaria no deben perder de vista. En su americanismo la juventud expresaba el anhelo de superar todas las formas de dependencia. De ahí que Gabriel del Mazo llegara a decir que la Reforma “es uno de los nombres de nuestra independencia”... de la “vieja Independencia, siempre contenida o adulterada, pero siempre pugnante por revivir y purificarse”.” (Tunnermann, 1998: 108).

Tras lo expuesto, se observa que la Reforma Universitaria tuvo un componente de integración regional vinculado, además, un tipo de integración que persigue la autonomía política (por eso la mención a la independencia de Del Mazo) y el desarrollo económico (ya que se gesta para, desde la universidad, contribuir a la mejora de las sociedades

latinoamericanas). Además, este argumento se sustenta en la vinculación que tuvieron los postulados de la Reforma con movimientos posteriores, como lo fue la fundación de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) por Haya de la Torre en Perú. La Reforma Universitaria, adicionalmente, contó con el componente de democratizar la universidad y convertirse, al mismo tiempo, en un agente democratizador.

En este marco, y a raíz de la propagación del movimiento reformista en los países de la región, se puede considerar que

“el escenario de la educación superior latinoamericana estuvo dominado, durante varias décadas del siglo XX, por un modelo bastante original de universidad: [...] una institución distante del gobierno y de la industria a raíz de los lazos sólidos que mantenía con otros sectores. Esta universidad fue un importante actor en dos procesos importantes: i) la transición de regímenes oligárquicos a democracias de masas; ii) la elaboración de una ideología vinculada a estrategias de desarrollo endógenas del período de sustitución de importaciones que se inició tras la crisis de los años treinta” (Tunermann, 1998: 577).

La universidad pública latinoamericana, creadora y luego heredera del movimiento reformista, tiene un rol esencial en la promoción de la democratización y la industrialización (i.e. desarrollo).

Sin embargo, como se ha analizado para los modelos de integración regional en capítulos anteriores y los procesos de cambio político en cada uno de los países, las modificaciones de la economía y la política mundial de los años ochenta y noventa, también impactaron en las universidades públicas de la región (Perrotta, 2011b). Se destaca, siempre en lo que refiere a las universidades públicas, el crecimiento de la cantidad de instituciones y estudiantes así como la creciente pérdida de homogeneidad entre las instituciones; sumado a esto, las dudas sobre la calidad académica de las mismas y, finalmente, el pasaje de la universidad de elite a la de masas. El siguiente cuadro ilustra la clasificación que realizan Arocena y Sutz de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina, dando cuenta de estas modificaciones:

Cuadro 16. Clasificación de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina

	Mayoritariamente público			Mayoritariamente privado		
	Universal	Masas	Elite	Universal	Masas	Elite
Grandes (más de un millón de estudiantes)	Argentina		México			Brasil
Medianas/grandes (500.000 a 800.000 estudiantes)		Perú Venezuela			Colombia Chile	
Medianas (100.000 a 200.000 estudiantes)		Bolivia Cuba Ecuador			República Dominicana El Salvador	
Pequeñas (menos de cien mil estudiantes)		Uruguay Costa Rica Panamá	Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay			

Fuente: tomado de Arocena y Sutz (2005: 579).

A partir de lo anterior, se observa que un número reducido de grandes y bastante viejas universidades públicas que comparten una historia similar y una tradición común tienen una posición dominante en todo el sistema de educación superior latinoamericano. Además, es de notar que en esta región la investigación científica y tecnológica se desarrolla en universidades públicas, en detrimento de la contribución marginal que realizan las universidades privadas y el sector empresarial (Arocena y Sutz, 2005).

Pues bien, entrado el siglo XXI se percibe una tensión entre las dinámicas internas de las universidades –la lógica disciplinaria, las tradiciones académicas, las condiciones de trabajo estable y la investigación vinculada al descubrimiento– y las presiones externas a partir del rol económico que asumió el conocimiento desde fines de siglo pasado –que promueve una lógica basada en la transdisciplina, la investigación aplicada, el trabajo basado en proyectos y la demanda por la rendición de cuentas– (Arocena y Sutz, 2005; Naidorf, 2012). Sin embargo, la vinculación de la universidad con la sociedad ha estado presente en América Latina desde el Movimiento de Reforma Universitaria, así como la contribución de la universidad al

desarrollo. Entonces, la tensión presente en la educación superior de la región es:

“[por un lado] una tensión mundial entre las dinámicas internas de la universidad y el tipo emergente de las relaciones externas [...] y [por el otro] una tensión específicamente regional entre dos nociones de relacionamiento externo, uno vinculado a la tradición de la [...] Reforma Universitaria] y otro gestado por el surgimiento de un nuevo conjunto de relaciones con el gobierno y las empresas dominadas por el mercado” (Arocena y Sutz, 2005: 582).

Es decir, mientras que para las universidades de los países industrializados la necesidad de que la universidad se vincule externamente (la tercera misión o misión social) concibe al desarrollo en términos de crecimiento económico sin modificación de la estructura social vigente; para las universidades de los países latinoamericanos, la misión social considera al desarrollo en el marco de una transformación global de las sociedades nacionales y las relaciones entre el centro y la periferia del sistema mundial (Arocena y Sutz, 2005). Consecuentemente, esta argumentación se asemeja al planteamiento de, al menos, dos modelos de integración regional de la educación superior posibles en el MERCOSUR (competitivo *versus* solidario) y cómo esta tensión se incorpora en la política regional que aquí se estudió.

En contraposición a este argumento optimista respecto del potencial de las universidades latinoamericanas (principalmente las públicas) como agentes de desarrollo, Joaquín Brunner (2009) arguye que en esta región no es posible contar con un proceso de integración regional de la educación superior de las magnitudes y del tipo del efectuado en Europa. Los motivos que impiden tal proceso, en sus términos, son que:

“sobre todo y en contraste con lo que ha ocurrido en Europa, en América Latina no hay un área común –ni política, ni económica, ni monetaria y mucho menos un área común del conocimiento– a la que apelar. [Nuestros países permanecen como islas aisladas], como un mosaico de naciones agrupadas por la geografía, la historia y el lenguaje pero que están separadas por factores que persisten: disputas históricas, diferentes niveles y modelos de desarrollo, diversas modalidades de integración al mundo, distintivas tradiciones institucionales y visiones sobre el futuro, relaciones desiguales con el Norte, disímiles constituciones étnicas y con diferentes prácticas

religiosas, divergentes formas de confrontar con la pobreza y de expresar nuestras esperanzas. Compartimos, sin lugar a dudas, las mismas frustraciones sobre la [exclusión] y la desigualdad, el deterioro medioambiental, la precariedad de las redes sociales, el clientelismo político y la corrupción y la siempre presente violencia sobre nuestra civilización. Con poco o nulo suelo común para contener los sueños de la integración, éstos flotan libremente en el aire, sin fronteras y retóricos; elocuentes, eso sí, pero carentes de contenido, objetivos, metas e instrumentos para hacerlos realidad” (Brunner, 2009: 418).

El argumento anterior no es compartido aquí ya que los resultados de esta investigación dan cuenta de un escenario disímil. En primer lugar, a diferencia de lo planteado por el autor, como he expuesto en los capítulos IV y VI –principalmente–, América Latina, en general, y América del Sur, en particular, presenta un escenario político que se destaca por la existencia de procesos políticos y económicos de integración regional. De manera sucinta, la principal experiencia de unión política es la UNASUR y su dinamismo en la resolución de conflictos regionales desde una posición de autonomía y la instalación de una agenda con alto contenido político en temas que habían permanecido por mucho tiempo como “tabúes” de la integración regional (defensa, desarrollo social, salud). Desde el punto de vista económico, es destacable el accionar del MERCOSUR ampliado (que incluye tanto a los Estados Asociados como a los acuerdos que ha firmado con otros países de la región, como México). Por lo tanto, el argumento inicial no es válido en el escenario actual. Segundo, respecto del área común para el conocimiento, efectivamente, aún no ha sido construida. Sin embargo, en tanto esta idea se encuentra –como se expuso en los párrafos anteriores– en el contexto del surgimiento del rol económico del conocimiento y ello se vincula, directamente, con fenómenos como la mercantilización de la educación y la privatización del conocimiento, que en América Latina aún no exista un área común del conocimiento así entendida resulta, a todas luces, una ventaja para poder elaborar el espacio regional del conocimiento en base a otros principios (más vinculados, como se expuso *ut supra*, a las prerrogativas reformistas adaptadas a la realidad actual). Al mismo tiempo, como se desprende de esta investigación, la conformación de un proceso de integración regional de la educación superior está en marcha y ha obtenido logros dada la continuidad y el sostenimiento de la agenda. Tercero, por lo

tanto, los países que revisito –Cono Sur latinoamericano– no permanecen como regiones aisladas y con disputas históricas. Sí se comparte la alusión del autor a la divergencia de procesos de integración regional y modelos de desarrollo (que he analizado ampliamente en otros capítulos). A mi entender, la presencia de modelos divergentes de desarrollo nacional y, consecuentemente, de integración regional no es un elemento que, en sí mismo, evita la profundización de la integración regional de la educación superior. Al contrario, los proyectos políticos divergentes propenden variadas formas de integración de este sector (conforme se ha expuesto ampliamente en el capítulo anterior). Los sueños de la integración lejos de estar flotando por los aires se encuentran anclados en la realidad actual de la región, con las tensiones inherentes de esta época.

Adicionalmente, el autor considera que:

“los gobiernos latinoamericanos se limitan al financiamiento de sus sistemas mientras la coordinación es dejada al libre juego de los intereses institucionales y corporativos, las fuerzas de la oferta y la demanda y la negociación de reglas burocráticas entre las universidades y las autoridades públicas. [Esto es así porque la autonomía de las universidades es casi absoluta en tanto las instituciones buscan protegerse de los períodos de inestabilidad política y de la intrusión de los caudillos]” (Brunner, 2009: 418).

Esta argumentación queda debilitada ya que, como se demostró en esta investigación, los gobiernos logran, efectivamente, encaminar políticas regionales para la educación superior que inciden tanto en las políticas nacionales como en las instituciones universitarias. Si bien la autonomía, como se ha dicho, es un factor de suma importancia en lo que respecta a la implementación, la forma y el contenido, de determinadas iniciativas –como la acreditación regional–, su preponderancia en el escenario regional parecería diluirse en tanto los gobiernos han podido encaminar medidas para el sector.

Sin embargo, Brunner adiciona factores en los niveles meso y micro para justificar su argumento de que sería prácticamente imposible en la región contar con un proceso de integración regional similar al de Bolonia: el autor considera que las instituciones importadas desde Europa hacia América

Latina tenían de universidad tan sólo el nombre pero no lograron tener la experiencia institucional y cultural desarrollada en Europa. Se justifica esta afirmación a partir de realizar un punteo de las dificultades de las primeras universidades del Nuevo Mundo: de las 33 instaladas, 8 desaparecieron sin rastro alguno; salvo excepciones, las que permanecieron lo hicieron de manera precaria; los estudiantes eran escasos y provenían de los grupos coloniales predominantes; no se conseguían profesores formados (Brunner, 2009). A estos elementos, tras la independencia de las colonias se considera que las universidades desarrollan su identidad y elaboran sus propias dinámicas institucionales –rasgos que también imposibilitan procesos como el Bolonia en estas latitudes–. Estas características son: las diferencias entre los tamaños de las universidades y de los sistemas; las divergencias en las relaciones que mantienen con los Estados; las tasas de participación de los estudiantes; el financiamiento que reciben; el peso relativo de las instituciones privadas y de los estudiantes. Igualmente, Brunner reconoce seis tendencias comunes en su desarrollo: 1) la proliferación de las instituciones de educación terciaria de todos los tipos; 2) un importante grupo de instituciones terciarias que no dependen de los fondos del Estado; 3) como resultado de las dos dinámicas anteriores, la elevada diferenciación horizontal y vertical entre las instituciones, con estructuras y servicios que se diversifican de manera continua; 4) la fuerte presencia de las principales y tradicionales universidades estatales que gozan de importantes subsidios y de prestigio; 5) el débil desarrollo de la investigación científica en los sistemas nacionales y su concentración en algunas instituciones importantes; 6) la tendencia endémica de las universidades latinoamericanas a dejar sin resolución la tensión entre la legitimidad y la efectividad de su gobernanza (Brunner, 2009). Finalmente, desde el punto de vista organizacional (nivel micro), el modelo napoleónico –centralista, burocrático, elitista y que enfatiza en los cursos profesionales– transferido desde España coloca obstáculos al desarrollo de un proceso de similares características al Bolonia básicamente a causa de la rigidez de la estructura de enseñanza junto con una baja valorización mercantil de los grados académicos (Brunner, 2009).

En este marco ampliamente desfavorable que describe Brunner, se considera que el proceso de Bolonia sirvió para colocar temas en la agenda de la educación superior; siendo una de éstas la vinculada a la acreditación de la calidad y la adopción rápida –por parte de América Latina– de estándares y procedimientos.

Las dos posturas llevan a preguntarme por las potencialidades, dificultades y desafíos de las universidades públicas en una región como el MERCOSUR. A mi entender, los argumentos presentados se vinculan con las dos tendencias en curso que he revisitado en el capítulo anterior sobre la priorización del mercado, por un lado, y la jerarquización de las acciones de cooperación solidaria con objetivos que dan cuenta de la universidad comprometida con su sociedad (nacional, regional, local, etc.). Además, también alertan sobre la importancia de no considerar las experiencias de otras latitudes como las únicas válidas y ejemplares, que deben ser imitadas en nuestra región.

3. Datos estadísticos del sector de la educación superior en los cuatro países

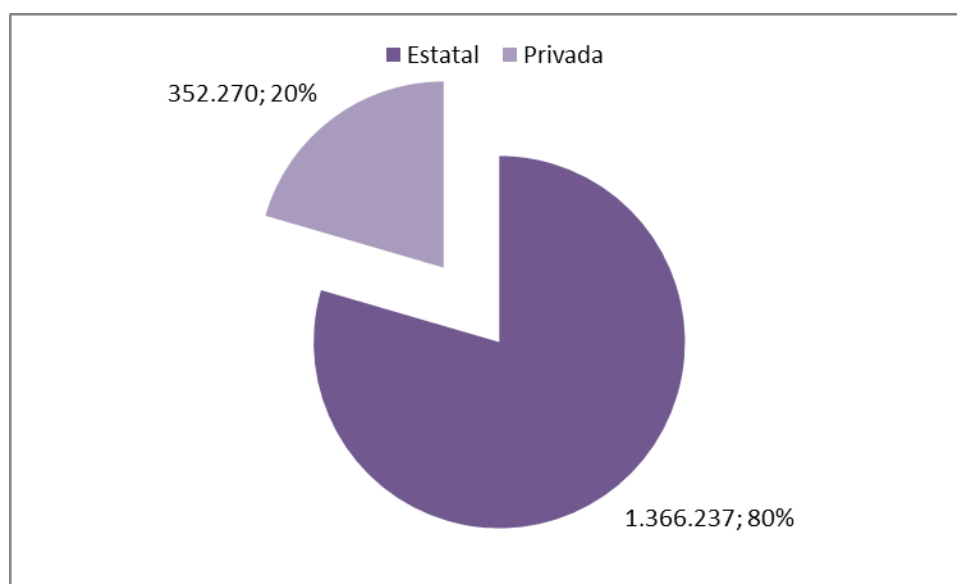
En esta sección realizo un análisis de indicadores de los sistemas y/o complejos de educación superior de los cuatro Estados Parte, destacando la información relativa a estudiantes, instituciones y financiamiento, en vistas a que se obtenga un dimensionamiento de las diferencias de tamaño de los mismos vis a vis las peculiaridades referidas a las regulaciones, que, en casos como la República Oriental del Uruguay, hacen que pese al pequeño tamaño relativo del complejo, si se toma en consideración la tasa bruta de matrícula y la predominancia del sector público por sobre el privado, el panorama dista de ser “pequeño”.

3.1. República Argentina

3.1.1. Estudiantes

De acuerdo a la información disponible en el Anuario Estadístico 2010 de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, los y las estudiantes de grado en Argentina ascienden a 1.718.507, de los cuales 1.366.237 se encuentran en instituciones de gestión pública y 352.270 en instituciones de gestión privada; es decir, el 80% y el 20%, respectivamente:

Gráfico 8. Cantidad de estudiantes universitarios de grado en Argentina según tipo de gestión (2010)



Fuente: Elaboración propia en base al Anuario 2010 – Departamento de Información Universitaria SPU

Sin embargo, es menester conocer si esos estudiantes están logrando graduarse: en el año 2010, los y las egresadas totales fueron 99.431 mientras que los nuevos inscriptos 415.070 (véase cuadro a continuación)

Cuadro 17. Estudiantes y egresados de títulos de grado según rama de estudio y sector de gestión. Año 2010

Rama	Estudiantes		Egresados	
	Público	Privado	Público	Privado
Total	1.366.237	352.270	70.857	28.574
Ciencias Aplicadas	362.795	58.640	15.394	4.173
Ciencias Básicas	52.747	3.122	2.299	222
Ciencias de la Salud	185.210	42.510	13.608	4.370
Ciencias Humanas	239.484	48.630	9.770	4.786
Ciencias Sociales	520.022	199.368	29.786	15.023
Sin Rama ⁽¹⁾	5.979	--	--	--

Fuente: Anuario 2010 – Departamento de Información Universitaria SPU – Cuadro 1.1.6

Ref: (1) Ofertas académicas que por sus características pueden ser clasificadas en distintas ramas de estudio.

Como se desprende del cuadro anterior, al observar los ingresos, el 79,5% de los ingresantes se concentran en el sector público, mientras que el 20,5% restante ingresa al sector privado. Respecto de los egresos, el 71% se concentra en el sector público mientras que un 29% en el sector privado.

Finalmente, un último dato a destacar consiste en analizar la cobertura del complejo de educación superior argentino. De acuerdo a los últimos datos disponibles de la CEPAL¹⁶³, la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza para el país es de 67,7%. La tasa de escolarización del complejo de educación superior argentino, de acuerdo a los datos provistos por el Anuario Estadístico del Ministerio de Educación es la siguiente:

¹⁶³ Anuario Estadístico 2010. El último dato disponible corresponde al año 2007.

Cuadro 18. Tasa de escolarización del complejo de educación superior argentino de la población de 20 a 24 años. Años 2001, 2009 y 2010

Rango utilizado por OCDE ⁽¹⁾	2001 ⁽²⁾	2009 ⁽³⁾	2010 ⁽³⁾
Tasa neta universitaria ⁽⁴⁾	17,0%	20,3%	21,1%
Tasa bruta universitaria ⁽⁴⁾	35,0%	49,7%	52,1%
Tasa bruta de educación superior ^{(4) (5)}	51,0%	69,5%	72,4%

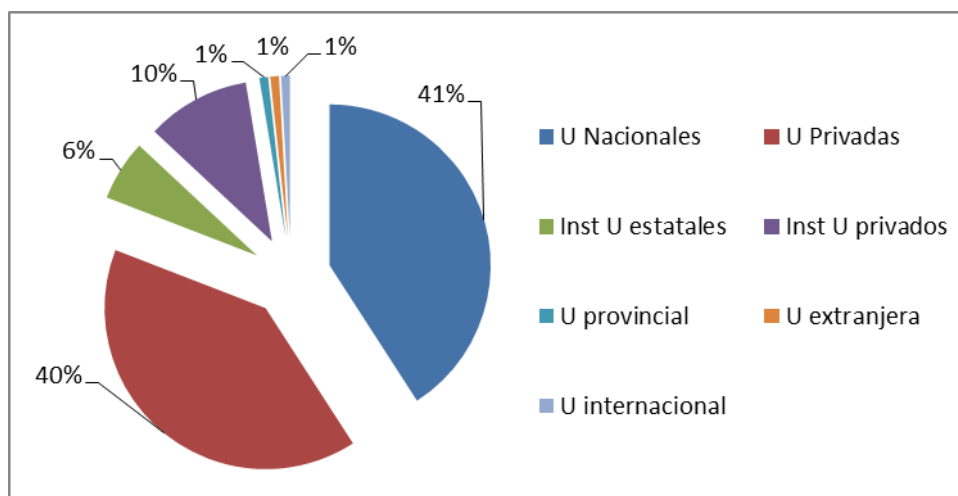
Fuente: tomado de Anuario 2010, cuadro 1.1.15. Ref.: ⁽¹⁾ Población 20-24 años; ⁽²⁾ Datos del censo de población del INDEC 2001; ⁽³⁾ Datos de Estimaciones Poblacionales INDEC 1950-2015 (Método de multiplicadores de Sprague y Karup King para estimaciones por año calendario). Serie Análisis Demográfico N° 30. INDEC / CELADE, 2004; ⁽⁴⁾ Para el cálculo de la tasa las universidades que no declararon datos por edad (Cuadro 2.1.5 y 2.2.5) se estimaron con la distribución por grupos según el total de las universidades por gestión; ⁽⁵⁾ Los datos correspondientes a la cantidad de estudiantes de la Educación Superior No Universitaria, se obtuvieron de los Anuarios Estadísticos 2008, 2009 y 2010 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

Del cuadro anterior se concluye que, tomando como año base al 2001, los indicadores de escolarización en este nivel de enseñanza dan cuenta de un patrón ascendente. En efecto, tomando como ejemplo la evolución de la tasa neta universitaria, entre el 2001 y el 2009 ésta aumentó casi en un 18% y entre el 2001 y el 2011 más de un 20%. Este aumento se debe a que se han creado nuevas instituciones universitarias de gestión pública (como se analiza en el acápite que sigue) y a la existencia de diversas políticas de apoyo a los y las estudiantes (Riaipe, 2012).

3.1.2. Instituciones

Argentina actualmente cuenta con 117 instituciones universitarias, las cuales se dividen en: 47 universidades nacionales; 46 universidades privadas; 7 institutos universitarios estatales; 12 institutos universitarios privados; 1 universidad provincial; 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional.

Gráfico 9. Instituciones de educación superior argentinas según tipo de gestión (2011)



Fuente: gráfico de elaboración propia

Resulta importante señalar, como he mencionado en la sección anterior, que el sistema es –desde su nacimiento– mayoritariamente público. El capítulo de la reforma estructural dedicado a la educación superior contribuyó a la privatización del complejo a la par que se crearon –en los años noventa– nuevas universidades, muchas de ellas emplazadas en la región del conurbano de la provincia de Buenos Aires. Luego de la profunda crisis económica, política y social de diciembre de 2001, en el escenario post crisis (y post convertibilidad), las nuevas gestiones gubernamentales reorientaron el gasto en educación –en general– y en educación superior –en particular–. Una de estas políticas públicas fue ampliar la cobertura y el acceso a través de la creación de nuevas universidades. Adicionadas a la estructura existente, hoy el país cuenta con al menos una universidad pública en cada provincia.

3.1.3. Inversión pública en educación superior

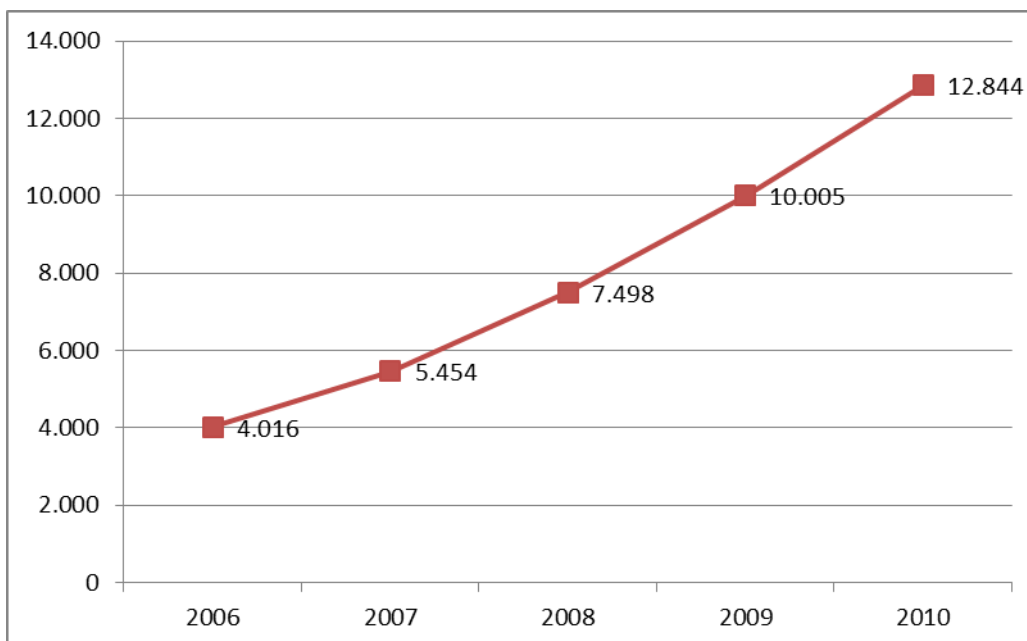
Finalmente, en Argentina se destina alrededor de un punto porcentual del Producto Bruto Interno (PIB) al presupuesto de las universidades nacionales, a saber:

Cuadro 19. Participación porcentual del presupuesto transferido a las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos a valores corrientes

Año	Presupuesto de las Universidades Nacionales ⁽¹⁾⁽²⁾	P.I.B	Participación Porcentual	Variación Presupuestaria
	En millones de \$ corrientes	En millones de \$ corrientes	%	%
2006	4.016	654.439	0,61	--
2007	5.454	812.456	0,67	35,81
2008	7.498	1.032.758	0,73	37,48
2009	10.005	1.145.458	0,87	33,44
2010	12.844	1.442.655	0,89	28,38

Nota: (1) Transferencias efectivizadas a las universidades nacionales del total de las jurisdicciones nacionales (2) Hasta la edición correspondiente al Anuario 2009 se computaban solamente las transferencias efectivizadas por el Programa 26: Desarrollo de la Educación Superior del Ministerio de Educación. Se incluían las transferencias efectuadas a través del Programa 98 (Fuentes 11 y 14) para FONID y Garantía Docentes Preuniversitarios. Fuente: Anuario Estadístico 2010 – cuadro 5.1.

Gráfico 10. Participación porcentual del presupuesto transferido a las universidades nacionales en el PIB, en millones de pesos a valores corrientes (2004-2010)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario Estadístico 2010

Desde el año 2003 a la actualidad, el presupuesto destinado al sector universitario aumentó de \$ 2.147 millones en el año 2004 a \$ 13.607 millones de pesos argentinos en el año 2011 (Ministerio de Educación, 2011) –es decir, se produjo una recomposición presupuestaria del orden del 633%, sextuplicando el monto otorgado a este nivel educativo–. Como se mencionó en el punto dedicado a estudiantes, en los últimos diez años se han promovido los programas y políticas de apoyo al sector.

3.2. Brasil

A continuación, por lo tanto, paso a revisar la última información estadística disponible respecto de las características centrales del sistema y/o complejo de educación superior. Los datos provienen del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP): las últimas sinopsis estadísticas disponibles corresponden al año 2011.

3.2.1. Estudiantes

Como mencioné, Brasil ha ampliado el acceso a la educación superior en los últimos veinte años. Sin embargo, pese a este crecimiento, no se puede concebir aún la existencia de una “universidad de masas” (Dias Sobrinho y de Brito, 2008). De acuerdo a la sinopsis estadística 2011 del INEP, el total de estudiantes que componen la matrícula en cursos de graduación presenciales del complejo de educación superior brasilero es de 5.746.762; de los cuales el 51% se encuentra en universidades, el 13% en centros universitarios, el 34% en facultades y el 2% restante en centros federales de educación tecnológica.

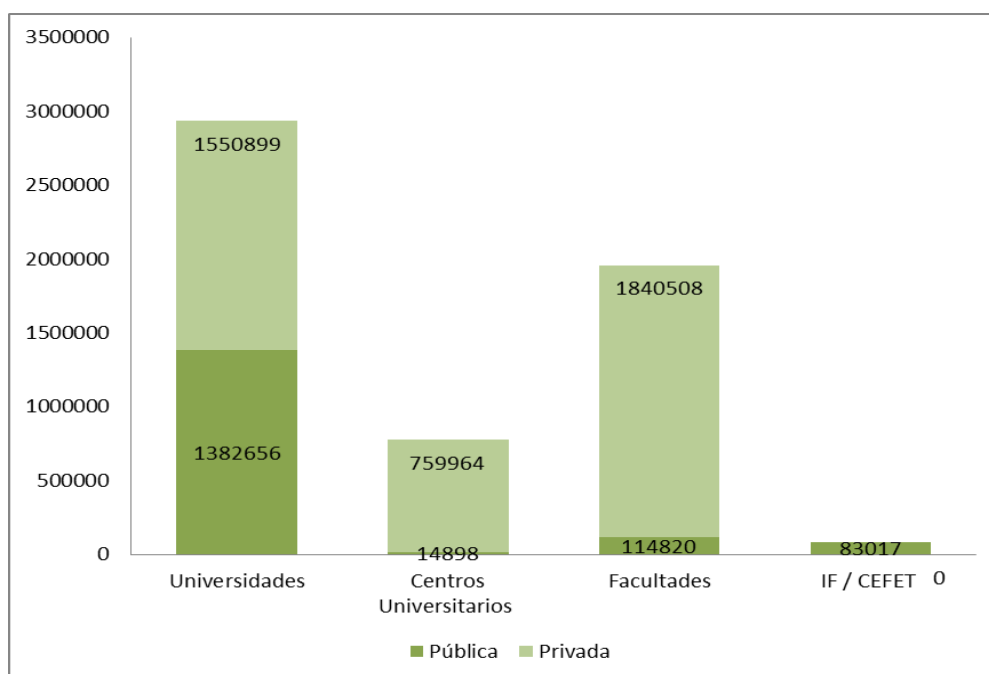
Cuadro 20. Matrículas en Cursos de Grado Presenciales (2011)

Unidad de la Federación/ Categoría Administrativa	Matrículas en Cursos de Grado Presenciales				
	Total General	Universidades	Centros Universitarios	Facultades	IF / CEFET
		Total	Total	Total	Total
Brasil	5.746.762	2.933.555	774.862	1.955.328	83.017
Pública	1.595.391	1.382.656	14.898	114.820	83.017
- Federal	927.086	842.606	-	1.463	83.017
- Estadual	548.202	484.606	1.623	61.973	-
- Municipal	120.103	55.444	13.275	51.384	-
Privada	4.151.371	1.550.899	759.964	1.840.508	-

Ref.: IF/CEFET - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia e Centro Federal de Educação Tecnológica. Fuente: elaboración propia en base a al cuadro 5.1 de la Sinopsis Estadística 2011 del INEP.

Al mismo tiempo, esta matrícula se concentra en instituciones de gestión privada (72%); mientras que en las instituciones de gestión pública se alcanza a cubrir un 28% de la matrícula, a saber:

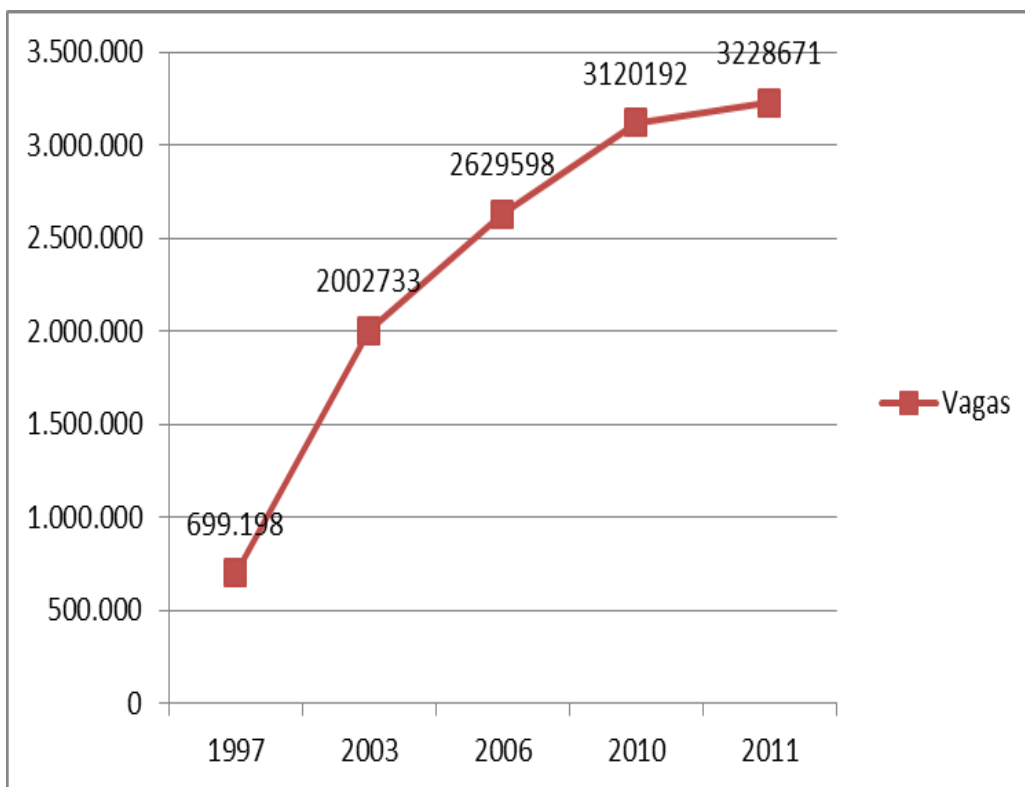
Gráfico 11. Distribución de la matrícula de estudiantes de grado (cursos presenciales) según tipo de gestión (2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos disponibles en la Sinopsis Estadística 2011 del INEP

El crecimiento de las vacantes o cupos (*vagas*, en portugués) ha sido considerable: de 699.198 en 1997, se pasó a 2.002.733 en el año 2002 y para el 2011 se contó con 3.228.671 (es decir, entre 1997 y el 2011 casi se quintuplicó la cantidad de vacantes). El siguiente cuadro muestra la el crecimiento de las *vagas* ofrecidas entre los años 1997 y 2011.

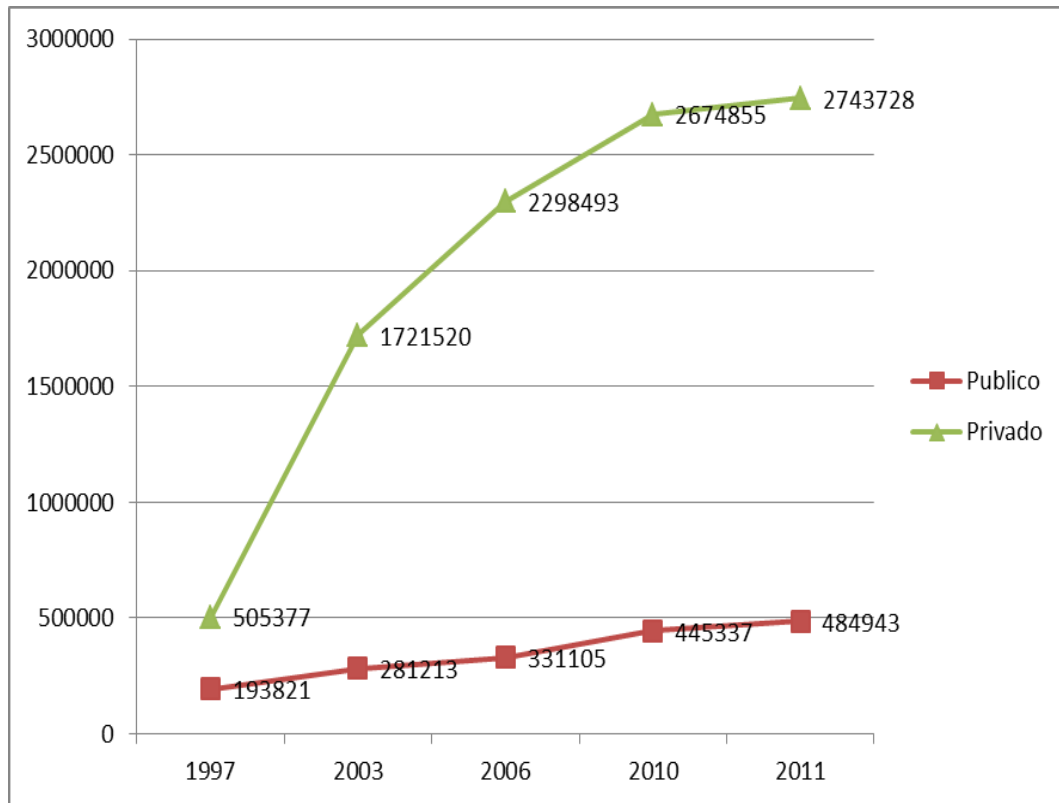
Gráfico 12. Cantidad total de vagas ofrecidas 1997-2011



Fuente: elaboración propia en base a los anuarios estadísticos del INEP 1997, 2003, 2006, 2010 y 2011.

El siguiente gráfico muestra la evolución de esas vacantes en el sector público y en el sector privado de la educación superior.

Gráfico 13. Cantidad de vagas ofrecidas 1997-2011 según tipo de gestión



Fuente: elaboración propia en base a los anuarios estadísticos del INEP 1997, 2003, 2006, 2010 y 2011.

En este gráfico se observa el mayor crecimiento de las vacantes en el sector privado, a diferencia del crecimiento más magro del sector de gestión pública. Así se da cuenta de la tendencia antes señalada respecto de la importancia del sector privado en la educación superior brasilera: en el año 2011, ilustrativo de la propensión general, el 85% de la oferta de vacantes se localiza en instituciones particulares, en detrimento de las instituciones públicas (que concentran el 15% de las vacantes totales anuales). Además, la política encaminada por el gobierno de “Lula” da Silva (2002-2010) de fuerte apoyo a lograr una mayor inclusión y acceso a la universidad de parte de sectores marginados o minoritarios contribuyó a un mayor aumento de la matrícula en el sector privado: el ProUni, que se analiza en el acápite 3.2.3.

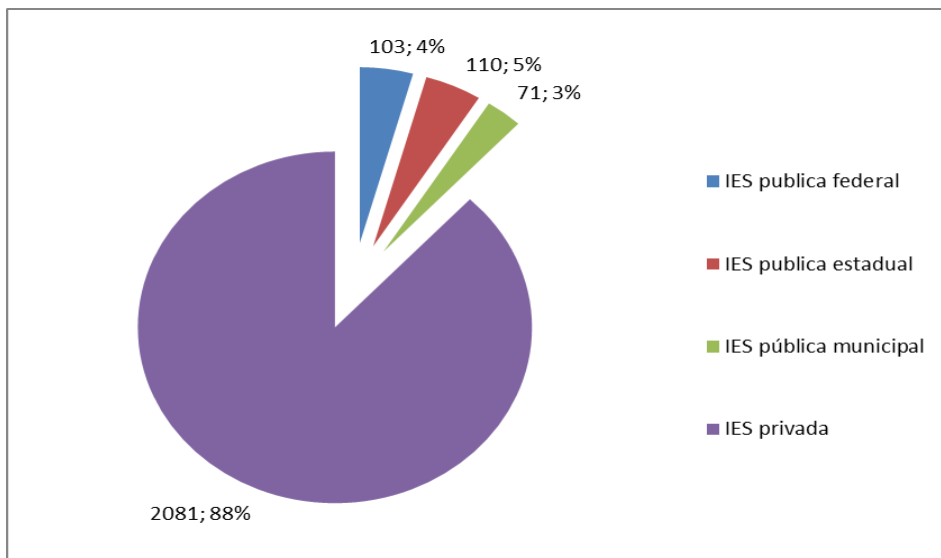
3.2.2. Instituciones

En el año 2011 Brasil contabilizó 2.365 instituciones de las cuales 284 corresponden a instituciones públicas y 2.081 son instituciones de gestión privada. En lo que respecta a las públicas, 103 son de carácter federal, 110 estatales y 71 municipales. Vale destacar, como expuse *ut supra*, que dentro de la educación superior privada hay dos tipos de instituciones, aquellas sin fines de lucro (de carácter confesional o comunitario) y las lucrativas. La sinopsis estadística 2011 no presenta datos desglosados en estas dos categorías, por lo tanto, para observar la proporción de cada uno de los tipos, se toma como base los datos de la sinopsis estadística del año 2009: las privadas orientadas a la obtención del lucro representan el 86% mientras que las de orientación comunitaria o confesional el 14%. De las 2.365 instituciones el sistema cuenta con la siguiente diversificación: 190 son universidades¹⁶⁴, 131 centros universitarios, 2.004 facultades y 40 institutos de CyT y centros tecnológicos federales.

De la totalidad de instituciones, sólo el 12% es de carácter público. En consecuencia, el sistema y/o complejo de educación superior en Brasil es principalmente privado y está constituido por pequeñas instituciones (véase gráfico a continuación).

¹⁶⁴ Las instituciones del sistema de educación brasileiro son de cuatro tipos: las universidades son aquellas que cuentan con las funciones de enseñanza, investigación y extensión; mientras que las facultades se orientan a la enseñanza y extensión (en menor medida); los centros universitarios, por su parte, sólo se dedican a la enseñanza; finalmente, el último tipo corresponde a aquellas que se orientan a cursos de carácter técnico. Un aspecto adicional a señalar, mencionado anteriormente, consiste en identificar a la formación docente en el marco de la enseñanza de carácter universitario.

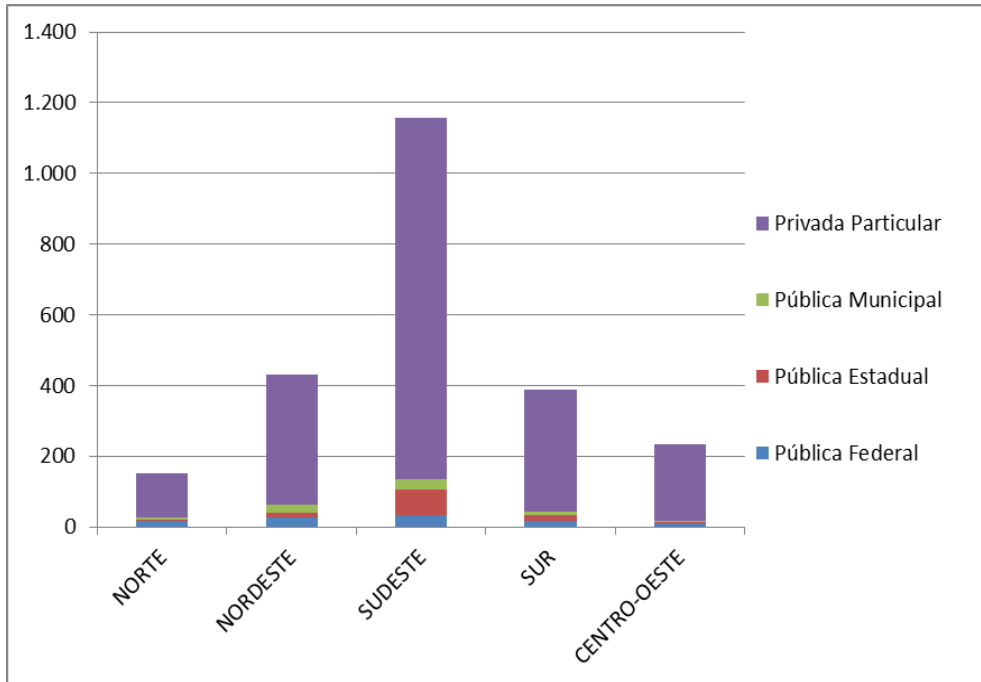
Gráfico 14. Instituciones de educación superior por tipo de gestión (2011)



Fuente: elaboración propia en base al anuario estadístico del INEP 2011.

Al observar la dispersión geográfica de las instituciones, la estructura social dual de Brasil se reproduce en el mapa de la educación superior. Es decir, la región del sudeste es la que concentra la mayor cantidad de instituciones:

Gráfico 15. Localización geográfica de las instituciones de educación superior en Brasil (2011)



Fuente: elaboración propia en base a la Sinopsis Estadística 2011 del INEP, cuadro 1.1.
Ref.: *Región Norte:* Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá y Tocantins; *Región Nordeste:* Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia; *Región Sudeste:* Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro y São Paulo; *Región Sur:* Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul; *Región Centro-Oeste:* Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás y Distrito Federal.

Asimismo, el estado de São Paulo contabiliza la presencia de 577 instituciones, es decir, el 24% de la totalidad de las instituciones de educación superior. Asimismo, concentra el 27% de la matrícula y la mitad de las investigaciones de todo el país. Las regiones más pobres del nordeste y del norte presentan importantes vulnerabilidades cuantitativas y cualitativas en lo que refiere al suministro educativo y la producción científica.

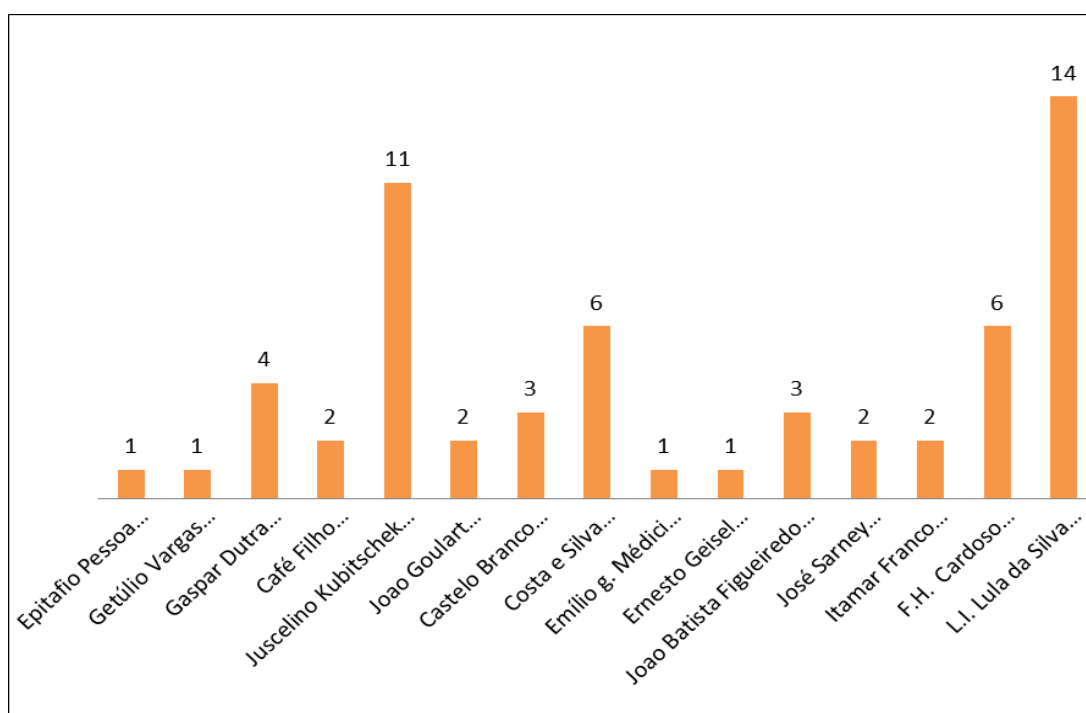
Otros estudios han señalado que, respecto de los y las estudiantes, el 34,4% de las instituciones públicas pertenecen al 10% más rico de la sociedad, mientras que este porcentaje crece a un 50% en las privadas. Por otro lado, el 12% de los estudiantes de las públicas pertenecen a los sectores más

pobres, porcentaje que decrece a un 5% en las privadas (Dias Sobrinho, J. y Brito, 2008: 490).

Adicionalmente, de acuerdo a la CEPAL, la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza en Brasil –año 2008– es de 34,4%; número que da cuenta de que aún persisten problemas para el acceso, pese a los enormes esfuerzos realizados por las últimas dos gestiones del gobierno de Luiz Inácio “Lula” Da Silva. En este sentido, las políticas afirmativas del gobierno de “Lula” lograron pasar de un 22,3% en el año 2003 a la tasa señalada (es decir, aumentar en diez puntos porcentuales dicha tasa bruta de matrícula en la enseñanza superior).

Finalmente, siguiendo documentación oficial del Ministerio de Educación de Brasil, desde el 2007 se ha expandido la red federal de educación superior por medio de la creación del “*Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*” (Reuni) no sólo por medio de aumento de vacantes (*vagas*) sino que por medio de la ampliación o apertura de cursos nocturnos, el aumento de la cantidad de estudiantes por profesor, la reducción de los costos por estudiante, la flexibilización de los currículos, el incremento de las tasas de conclusión de las graduaciones presenciales y el combate a la evasión. Al mismo tiempo, estas acciones se combinaron con la expansión hacia el interior del país: en el año 2010 se crearon 14 nuevas universidades y 126 campos y unidades.

Gráfico 16. Creación de universidades en Brasil (1919-2010)



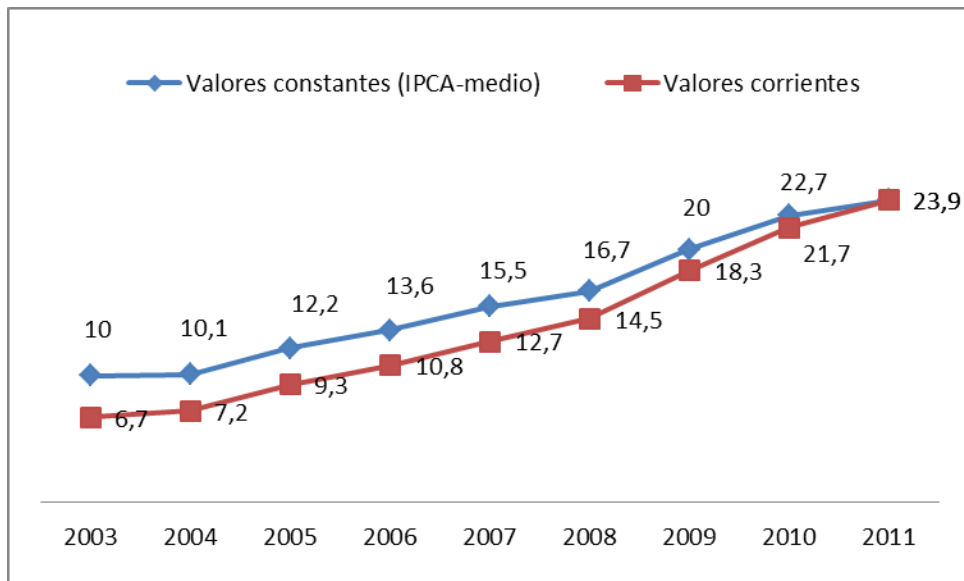
Fuente: Elaboración propia en base a “Sinopse das ações do MEC Edição 1-2011”. Ref.: "Epitafio Pessoa 1919-1922"; "Getúlio Vargas 1930-1945 y 1951-1954"; "Gaspar Dutra 1946-1951"; "Café Filho 1954-1955"; "Juscelino Kubitschek 1956-1961"; "Joao Goulart 1961-1964"; "Castelo Branco 1964-1967"; "Costa e Silva 1967-1969"; "Emílio g. Médici 1969-1074" "Ernesto Geisel 1974-1979"; "Joao Batista Figueiredo 1979-1985"; "José Sarney 1985-1990"; "Itamar Franco 1992-1995"; "F.H.Cardoso 1995-2003"; "L.I. Lula da Silva 2003-2010".

3.2.3. Inversión pública en educación superior

El Ministerio de Educación destinó en el año 2010 21,7 billones de reales (a valores corrientes) al sector de la educación superior (incluyendo los fondos destinados a hospitales universitarios pero sin incorporar las erogaciones provistas en el marco del Fies¹⁶⁵). La evolución del gasto ha sido la siguiente:

¹⁶⁵ Fies: *Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior*. El objetivo consiste en ampliar el acceso a la educación superior por medio de financiamiento a estudiantes regularmente matriculados en instituciones registradas en el programa –y que cuentan con evaluaciones positivas en los procesos que conduce el MEC–. En el año 2010 se firmaron 74.007 contratos, lo que implica una erogación global de 3 billones de reales.

Gráfico 17. Recursos del MEC para la educación superior* (sin Fies)

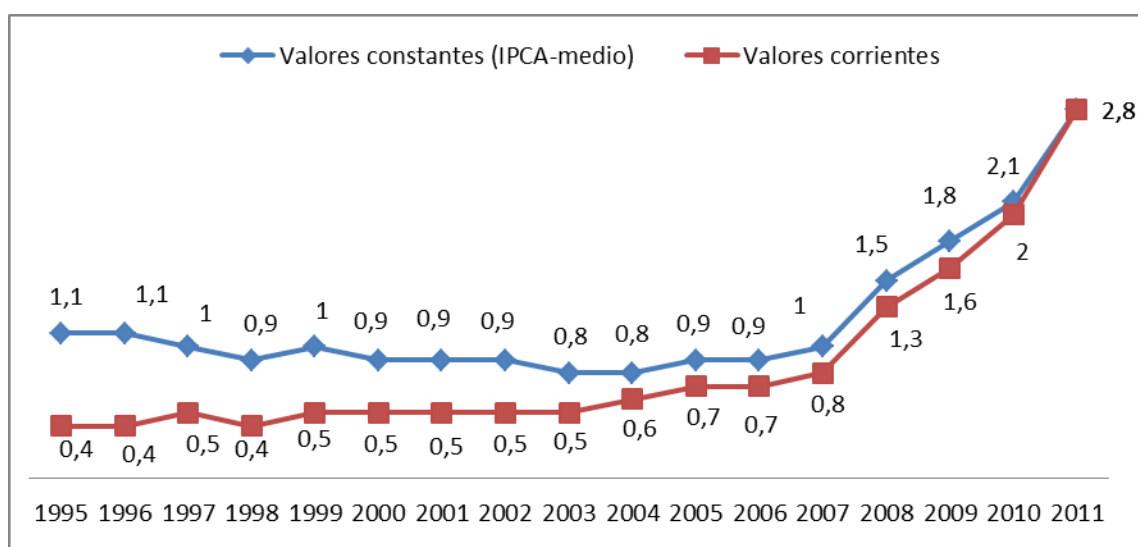


Fuente: Elaboración propia en base a “Sinopse das ações do MEC Edição 1-2011”. Ref. * Incluye hospitales universitarios. No incluye gastos con inactivos, deudas y precautorios (valores en billones de reales). Los valores del año 2011 son estimaciones.

Adicionalmente, es menester incorporar en la descripción de la inversión en el sector de la educación superior las acciones enmarcadas en el *Programa Universidade para Todos*, ProUni: un fondo para becas (parciales y/o totales) lanzando en el año 2005 para estudiantes en instituciones privadas. Siguiendo los datos del MEC, entre su lanzamiento y el segundo semestre del 2010 se ocuparon 748.855 becas de las cuales: un 47% fueron destinadas a afro descendientes; el 69% consistió en becas totales; y el 89% a cursos presenciales (de los cuales, el 74% se ocupó en cursos nocturnos).

Finalmente, el presupuesto de la CAPES se destina a la creación, perfeccionamiento y ampliación de programas orientados a la formación de profesores y al fomento del posgrado, a saber:

Gráfico 18. Presupuesto de la CAPES (en billones de reales)



Fuente: Elaboración propia en base a “Sinopse das ações do MEC Edição 1-2011”. Ref. Los valores del año 2011 corresponden a estimaciones.

En los últimos quince años el presupuesto fue duplicado: pasando de 1,1 billones de reales (1995) a 2,1 billones de reales (2010).

3.3. Paraguay

El acceso a la información estadística sobre el sistema de educación superior en Paraguay ha sido dificultoso durante la etapa del trabajo de campo realizada en el año 2011: el portal electrónico del Ministerio de Educación y Cultura no tenía disponible el acceso a este tipo de dato. Por su parte, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación (ANEAES) provee datos por medio de una plataforma compartida con la UNESCO y la RIACES. Sin embargo, se encontraba en construcción el acceso a la información estadística. Consecuentemente, utilicé información secundaria para la elaboración de los apartados subsiguientes¹⁶⁶. Durante la fase final de escritura de esta tesis, se revisó, nuevamente, el portal del Ministerio de Educación de Paraguay (<http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/5717> acceso

¹⁶⁶ En este punto agradezco especialmente a Mária Lilia Robledo Verna y a Lucas Arce por la información provista.

el 1 de noviembre de 2012) y se obtuvo información relevante que se incluyó en el presente trabajo. Puntualmente, se accedió al documento “Datos sobre la Educación Superior en Paraguay”, publicado por el Viceministerio de Educación Superior en abril de 2012. Además, se obtuvo acceso a “Paraguay Educación en Cifras 2009” y “Estadística Educativa 2009”. Otra fuente de recopilación de información estadística es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de Paraguay que cuenta con dos publicaciones pertinentes a la investigación aquí desarrollada: “Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2011” (con datos al 31/12/2011) y “Anuario de la Educación Paraguaya 2009”.

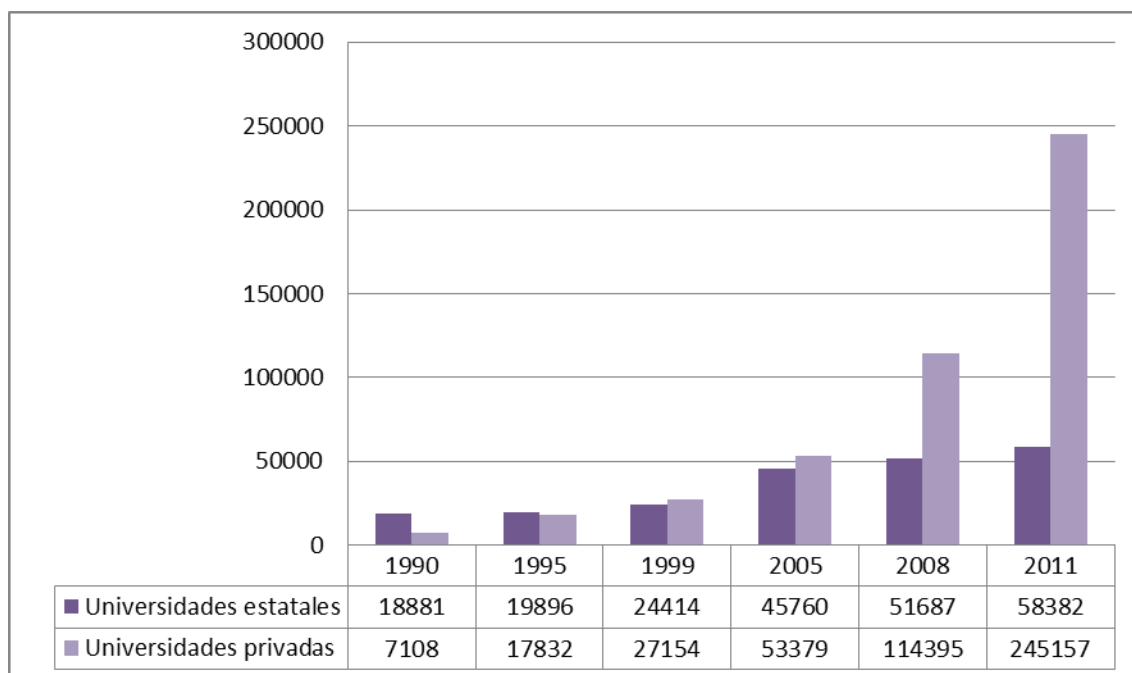
3.3.1. Estudiantes

Si bien el acceso a información estadística sobre la educación superior en Paraguay ha sido dificultoso, al chequear por lo menos tres documentos oficiales¹⁶⁷ y literatura secundaria¹⁶⁸, se llegó al siguiente dato sobre la cantidad de estudiantes matriculados en universidades en el país en el año 2011: 303.539 estudiantes, de los cuales el 81% se concentra en el sector privado mientras que el 19% restante se encuentra en el sector de gestión estatal. El siguiente gráfico muestra la evolución de la matrícula entre los años 1990 – 2011.

¹⁶⁷ Puntualmente, se accedió al documento “Datos sobre la Educación Superior en Paraguay”, publicado por el Viceministerio de Educación Superior en abril de 2012. Además, se obtuvo acceso a “Paraguay Educación en Cifras 2009” y “Estadística Educativa 2009”. Otra fuente de recopilación de información estadística es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de Paraguay que cuenta con dos publicaciones pertinentes a la investigación aquí desarrollada: “Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2011” (con datos al 31/12/2011) y “Anuario de la Educación Paraguaya 2009”.

¹⁶⁸ En el año 2007, en el marco de los debates electorales (para los comicios de abril del año 2008), el CADEP elaboró estudios de diagnóstico y propuesta en diversas agendas de gobierno. El estudio sobre la situación de la educación superior quedó a cargo de un equipo coordinado por Luca Cernuzzi (2007).

Gráfico 19. Evolución de la matrícula en universidades estatales y privadas en Paraguay (1990-2011)



Fuente: elaboración propia en base a Datos sobre la Educación Superior en Paraguay 2012 y Cernuzzi et al. (2007)

Vale señalar que la matrícula se encuentra concentrada en la ciudad capital de Asunción, seguida luego por las ciudades de Pilar y Encarnación. Esta situación demuestra las asimetrías para el acceso a la educación superior en el área rural: de hecho, el porcentaje de personas con nivel educativo terciario de la población urbana es del 17,7%, mientras que en la población rural es de solo 3%, concentración que se debe –entre otras cuestiones– a la mayor disponibilidad de infraestructura y de personal docente en las ciudades principales. Al mismo tiempo, un elevado porcentaje de los matriculados en la universidad cursa en horarios nocturnos dado que también son trabajadores, lo que influye en el rendimiento y en el nivel de exigencia académica (a la par que es profundizado por las falencias que presentan los niveles básico y medio) (Cernuzzi, et al., 2007). Adicionalmente, la creación de instituciones universitarias ha sido a un ritmo mayor que la demanda real ya que “si bien el potencial de alumnos ha aumentado considerablemente, las condiciones económicas del país restringen el número de profesionales universitarios empleados y la

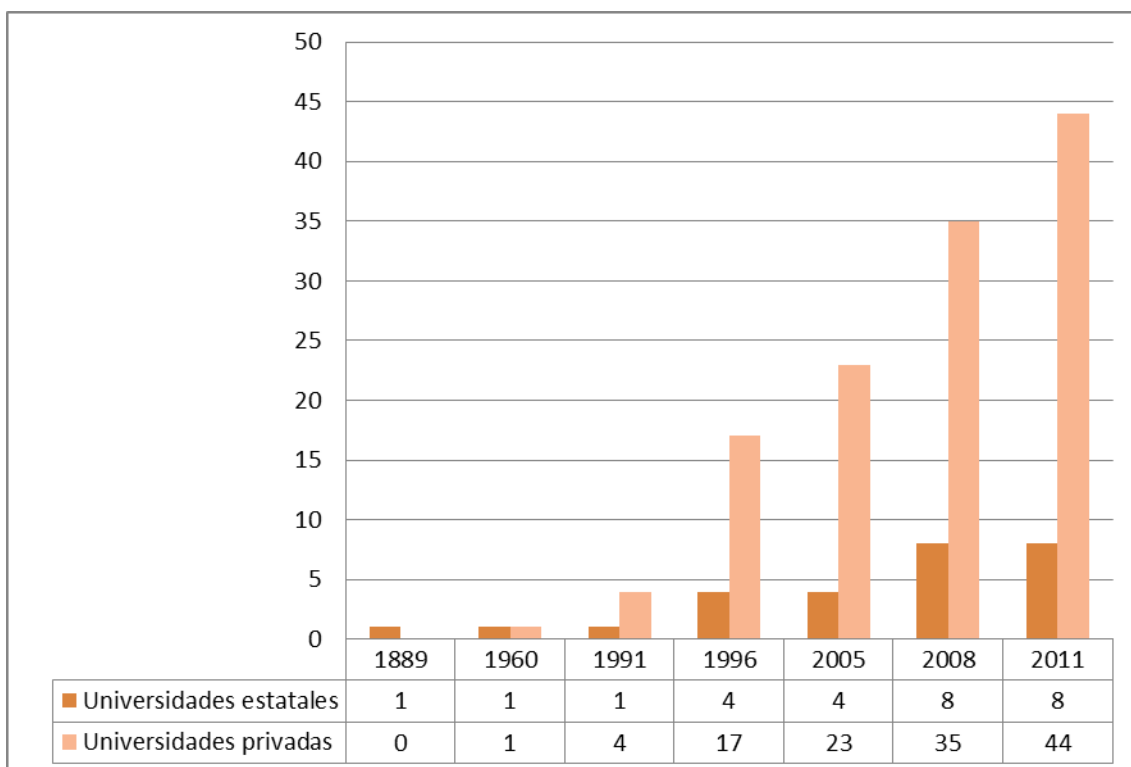
posibilidad de seguir una carrera debido al costo de la misma” (Cáceres Rojas, *et al.*, 2005: 2).

Finalmente, el trabajo realizado por el CADEP, en lo que compete a la distribución por disciplinas o áreas del conocimiento de los matriculados, indica la preminencia de los y las estudiantes en las carreras de jurisprudencia, contabilidad y administración de empresas *vis a vis* la menor matriculación en ingenierías y ciencias tecnológicas. Esta situación impide una visión estratégica de desarrollo por parte del país (Cernuzzi, et al., 2007) y se relaciona con la historia política, económica y cultural del país – como se expresó con anterioridad, la Guerra de la Triple Alianza diezmo a la población a la par que destruyó el sistema productivo proto-industrial del país y, luego, la vinculación de la universidad con la elite gubernamental favoreció las carreras que la formación del Estado requería–.

3.3.2. Instituciones

La ampliación del complejo de educación superior paraguayo se produce con el retorno de la democracia: en los años noventa se crean tres universidades públicas, mientras que el sector privado aumenta notablemente en cantidad de instituciones. Las universidades públicas recientes son: la Universidad Nacional del Este, establecida en Ciudad del Este (frontera con Brasil); la Universidad Nacional de Pilar (con sede en esta ciudad) y la Universidad Nacional de Itapúa, en la ciudad de Encarnación (frontera con Argentina). En el año 2007 se crean dos universidades públicas la Universidad Nacional de Villarrica (en la región centro sur) y la Universidad Nacional de Concepción (en el norte del país).

Gráfico 20. Evolución de la creación de instituciones públicas y privadas en Paraguay (1889-2011)

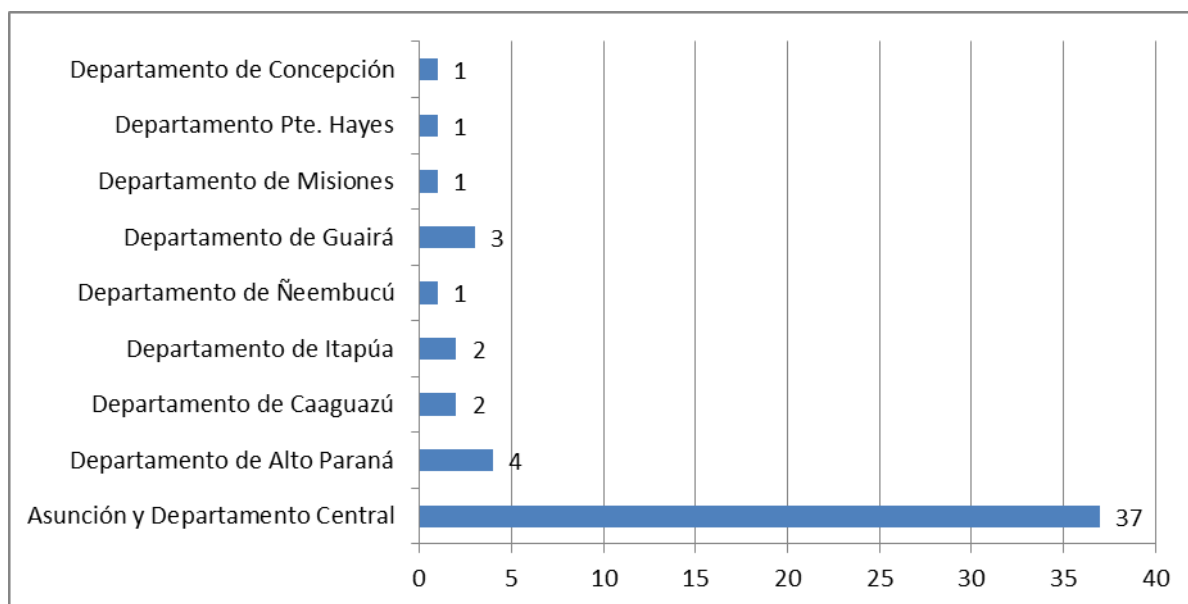


Fuente: elaboración propia en base a Rivarola (2003: 21 y 2008: 559) y documento Datos sobre la Educación Superior en Paraguay 2012

El cuadro anterior refleja la notable expansión del sector privado. Este crecimiento, según Cáceres Rojas et. al (2005) se debe a un aumento de la demanda a partir de la combinación de tres elementos: crecimiento de la población (la cual se cuadruplicó en un plazo de 50 años), el aumento del índice de escolarización (que alcanzó el 93 % en el año 2000) y el incremento de la población urbana y la consecuente relación directa entre mercado de trabajo y formación profesional.

En línea con lo que se mencionó respecto de la localización geográfica de la matrícula, el siguiente gráfico muestra la ubicación de las 52 instituciones universitarias en el país.

Gráfico 21. Distribución geográfica de las universidades (estatales y privadas) de Paraguay - 2011



Fuente: elaboración propia en base al documento Datos sobre la Educación Superior en Paraguay 2012.

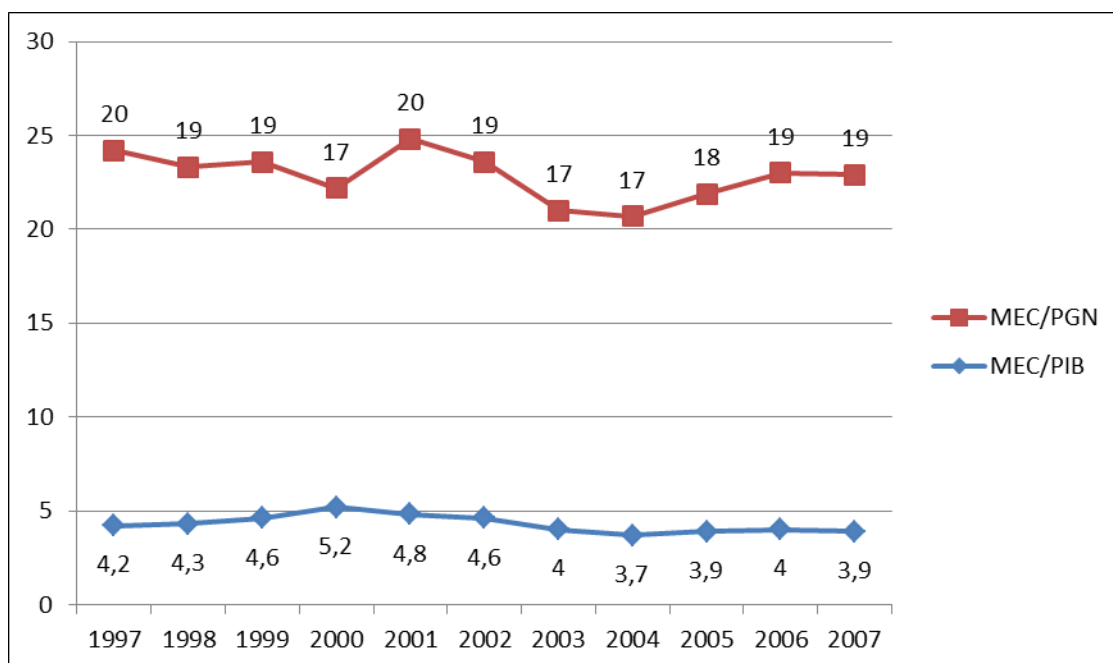
Como se desprende del gráfico anterior, el 71% de las instituciones se concentra en la zona de la capital del país (Asunción) y del departamento Central. Además, se observa que hay departamentos que no cuentan con instituciones universitarias, a saber: San Pedro, Cordillera, Caazapá, Paraguarí, Amambay, Canindeyú, Alto Paraguay y Boquerón.

3.3.3. Inversión pública en educación superior

El acceso a información sobre los recursos destinados a la educación superior universitaria en Paraguay ha sido parcializado. No se cuenta con un documento oficial sobre el mismo. Por lo tanto, se presenta en este apartado una reconstrucción realizada a los fines de esta investigación.

En primero lugar, la inversión total en educación (sin desagregación por nivel) ha variado de la siguiente manera entre los años 1997 - 2007:

Gráfico 22. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y del Presupuesto General de la Nación (PGN) en Paraguay (1997-2007)



Fuente: cuadro de elaboración propia en base a Cartilla Fiscal N° 4 del CADEP.

Ref: (MEC) Ministerio de Educación y Cultura; (PIB) Producto Interno Bruto; (PGN) Presupuesto General de la Nación.

En lo que refiere al financiamiento de las universidades, el documento “Estadísticas e Indicadores de Ciencia y Tecnología del Paraguay 2011” indica que las universidades nacionales utilizaron 645.232,01 millones de guaraníes, mientras que las universidades privadas, 541.999,70 millones de guaraníes equivalentes. En total se destinaron 1.187.231,71 millones de guaraníes al sector universitario en conjunto.

3.4. Uruguay

3.4.1. Estudiantes

La matrícula universitaria en la República Oriental del Uruguay en el año 2010 ascendía a 131.013 estudiantes (de los cuales más de la mitad son

mujeres –79.779–), los cuales se concentraron mayoritariamente en la UdeLaR.

Cuadro 21. Estudiantes matriculados en programas de grado según grandes áreas, departamento e institución (2010)

Grandes áreas / Departamento / Institución	Total
TOTAL	131.013
MONTEVIDEO	129.818
UdeLaR (*)	112.707
U.C.U.D.A.L	5.604
Universidad ORT Uruguay	6.607
Universidad de Montevideo	1.650
Universidad de la Empresa	1.826
Inst. Univ. Autónomo del Sur	605
Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes	427
Inst. Metodista Univ. Crandon	74
Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler	42
Inst. Univ. Bios	66
Inst. Univ. CEDIIAP	186
RESTO DEL PAÍS	81195
a) Colonia – UdeLaR	S/D
b) Maldonado	4740
UdeLaR	S/D
U.C.U.D.A.L	169
Inst. Univ. San Francisco de Asís	380
Inst. Univ. C.L.A.E.H	191
c) Paysandú	0
UdeLaR	S/D
U.C.U.D.A.L	0
d) Salto	455
UdeLaR	184
U.C.U.D.A.L	271

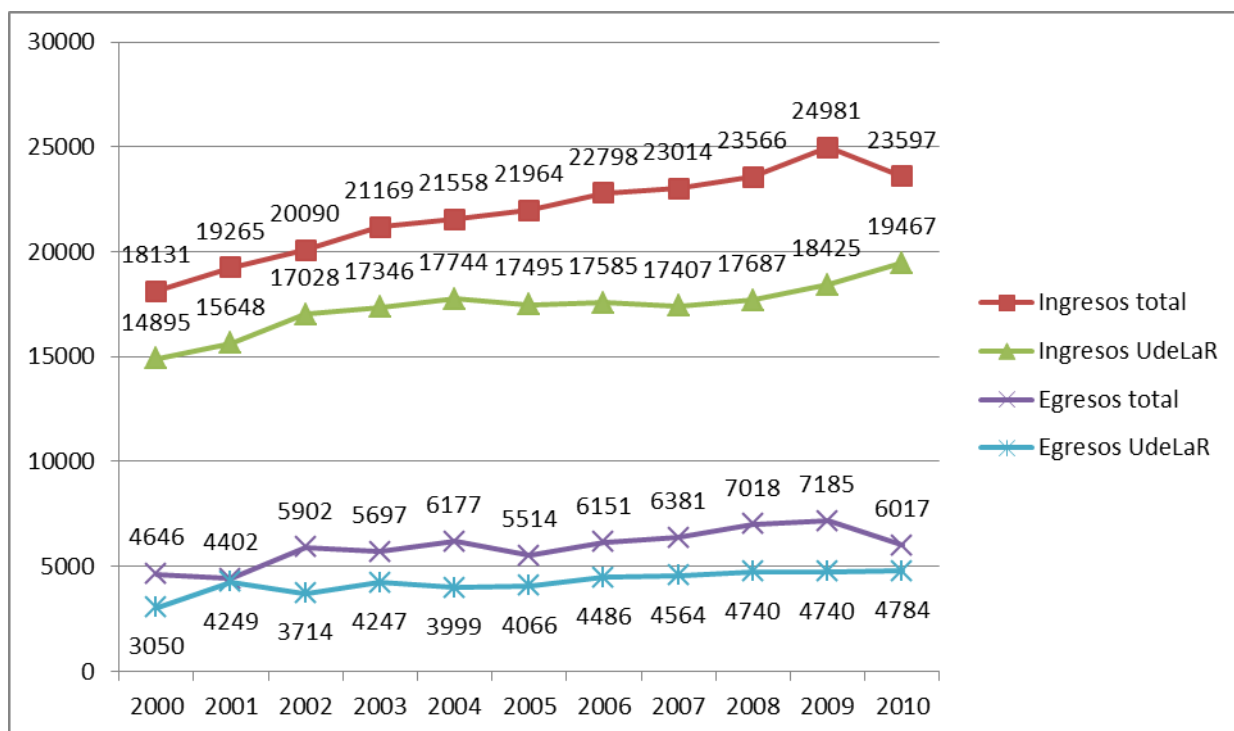
Fuente: Elaborado a partir del Anuario 2010 del MEC.

Ref: (*) no se dispone de datos por lo que se incorpora el último dato disponible (CENSO 2007).

En el año 2010, ingresaron a la universidad 23.597 estudiantes, concentrando la UdeLaR el 82,5% de dichas matriculaciones (19.467 estudiantes). Ese mismo año, los estudiantes que egresaron fueron 6.017: 4.784 egresaron de la UdeLaR (79,5%) y 1233 del resto de las instituciones de educación superior (20,5%).

La variación de los ingresos y egresos presenta la siguiente tendencia.

Gráfico 23. Ingresos y egresos de estudiantes a la enseñanza superior, total y UdeLaR (2000-2010)



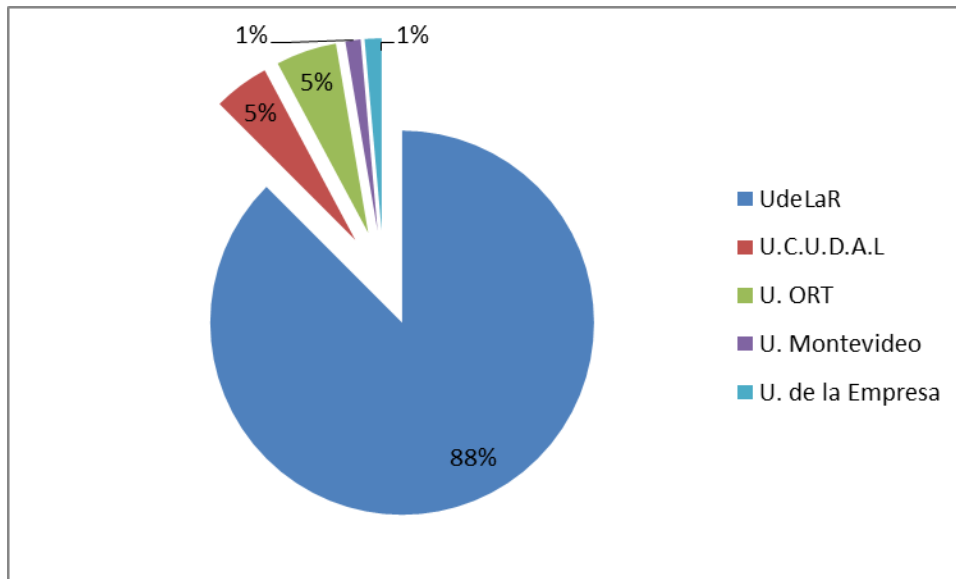
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario 2009 y Anuario 2010 del MEC y de la Estadística Básica 2009 de la UdeLaR. Ref.: El dato correspondiente a los egresos de la UdeLaR del año 2009 no se encontraba disponible, se utilizó el dato del año 2007.

Con el gráfico anterior se pretende destacar la importancia de la UdeLaR en el dinamismo de las tendencias generales de la matrícula en la enseñanza superior en Uruguay.

3.4.2. Instituciones

Como vimos, la UdeLaR concentra más de tres cuartos de la matrícula universitaria: lo que permite afirmar que la educación superior es eminentemente pública. El siguiente gráfico ilustra esta situación.

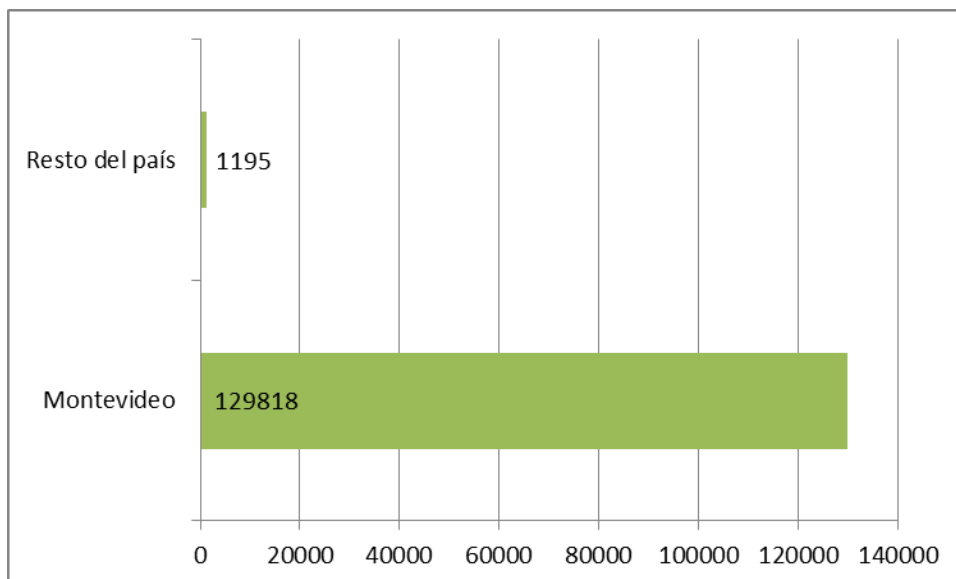
Gráfico 24. Distribución de la matrícula universitaria en Uruguay (2010)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario 2010 del MEC.

La distribución geográfica de las instituciones de educación superior (universidades e institutos terciarios) muestra la preponderancia del centralismo en la ciudad capital, a saber:

Gráfico 25. Concentración territorial de la educación superior en Uruguay



Fuente: elaboración propia en base a Anuario 2010 del MEC.

3.4.3. Inversión pública en educación superior

Uruguay destinó en el año 2010 el 4,2% de su PBI al sector de la educación en general, lo cual implica un aumento de un histórico valor del 2,5% y, más aún, respecto del descenso experimentado entre los años 2002-2003 a causa de la crisis económica. Este último número había permanecido relativamente estable a lo largo de los años: siguiendo a Oddone y Perera (2004) en el año 1964 el gasto público en educación en Uruguay (como porcentaje del PIB) superaba levemente al promedio regional, mientras que en la segunda mitad de los noventa fue equivalente a las dos terceras partes del promedio regional.

De acuerdo al Anuario 2010, la evolución del PBI presenta un crecimiento del 8,5% (de 2002 a 2009, la tasa acumulada de expansión del PBI es del 54%). Asimismo, el gasto público en educación, a precios constantes de 2006, se incrementó (2,3% de incremento); pero, como proporción del gasto del gobierno central y como proporción del PBI, disminuyó (porcentaje del gasto: 18,9% y 4,22%, respectivamente) fundamentalmente con base en dos razones: la votación del presupuesto que introduce dificultades para una ejecución normal del gasto y el impresionante crecimiento económico, que es muy difícil de acompañar con el gasto (Oddone, G. y Perera, 2005). Si se consideran los valores comparados, entre 2004 y 2010, el incremento del gasto a precios constantes de 2006 fue de un 85,5%. La recuperación salarial más importante se registra en 2008 (13,5%). Pero en 2009 y, luego, en 2010 el indicador sigue creciendo (6,3% y 1,7%). Desde 2003 el salario real docente se incrementó en un 46%.

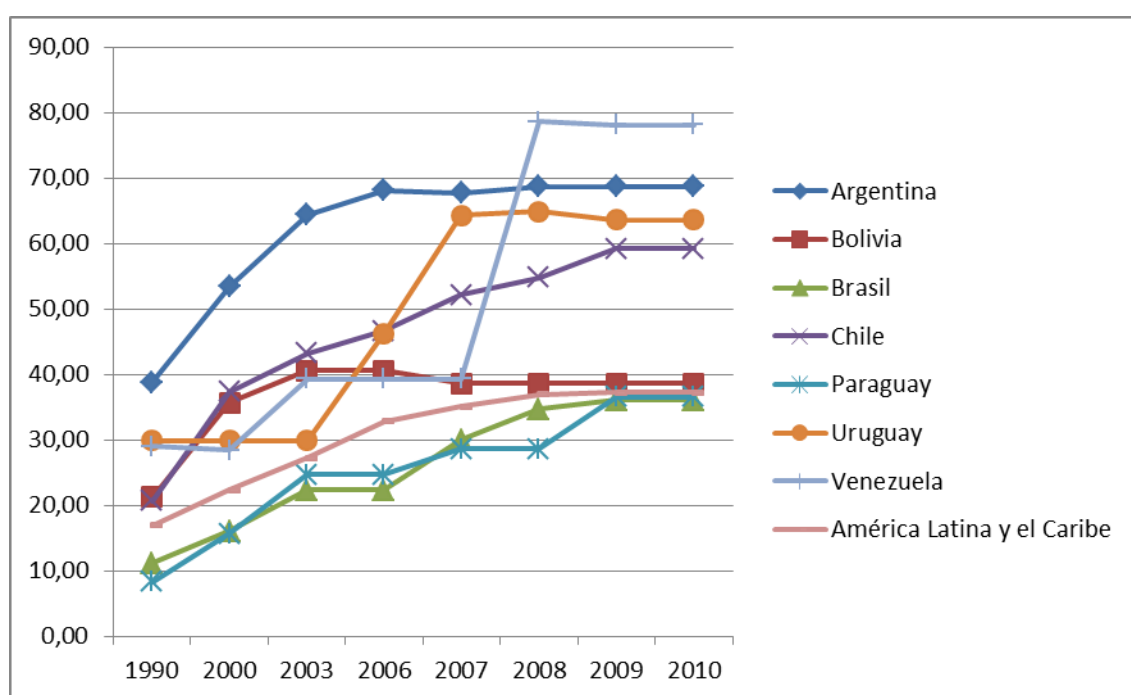
3.5. Tendencias regionales en curso

Como expuse en el capítulo anterior, en líneas generales, la tendencia sudamericana ha sido de aumento de la cantidad de estudiantes matriculados en el nivel superior, a saber:

Cuadro 22 y Gráfico 26. Evolución de la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza (1990-2011) en países del MERCOSUR

Países y Regiones	1990	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	38,80	53,40	64,40	68,10	67,70	68,70	68,70 ^(*)	68,70 ^(*)
Bolivia	21,30	35,70	40,60 ^(*)	40,60 ^(*)	38,60	38,60 ^(*)	38,60 ^(*)	38,60 ^(*)
Brasil	11,20	16,10	22,30	22,30 ^(*)	30,00	34,70	36,10	36,10 ^(*)
Chile	20,70	37,30	43,20	46,60	52,10	54,80	59,20	59,20 ^(*)
Paraguay	8,30	15,70	24,70	24,70	28,60	28,60	36,60	36,60 ^(*)
Uruguay	29,90	29,90 ^(*)	29,90 ^(*)	46,30	64,30	64,90	63,60	63,60 ^(*)
Venezuela	29,00	28,40	39,30	39,30 ^(*)	39,30 ^(*)	78,60	78,10	78,10 ^(*)
América Latina y el Caribe	16,9	22,3	27,2	32,8	35,1	36,9	37,2	37,2 ^(*)

Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos del Anuario Estadístico de la CEPAL 2011. Ref: (*) los datos no estaban consignados en el Anuario, por lo tanto, se tomó el valor del período anterior.



Fuente: elaboración propia en base al cuadro anterior

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 11,20% en el año 1990 a un

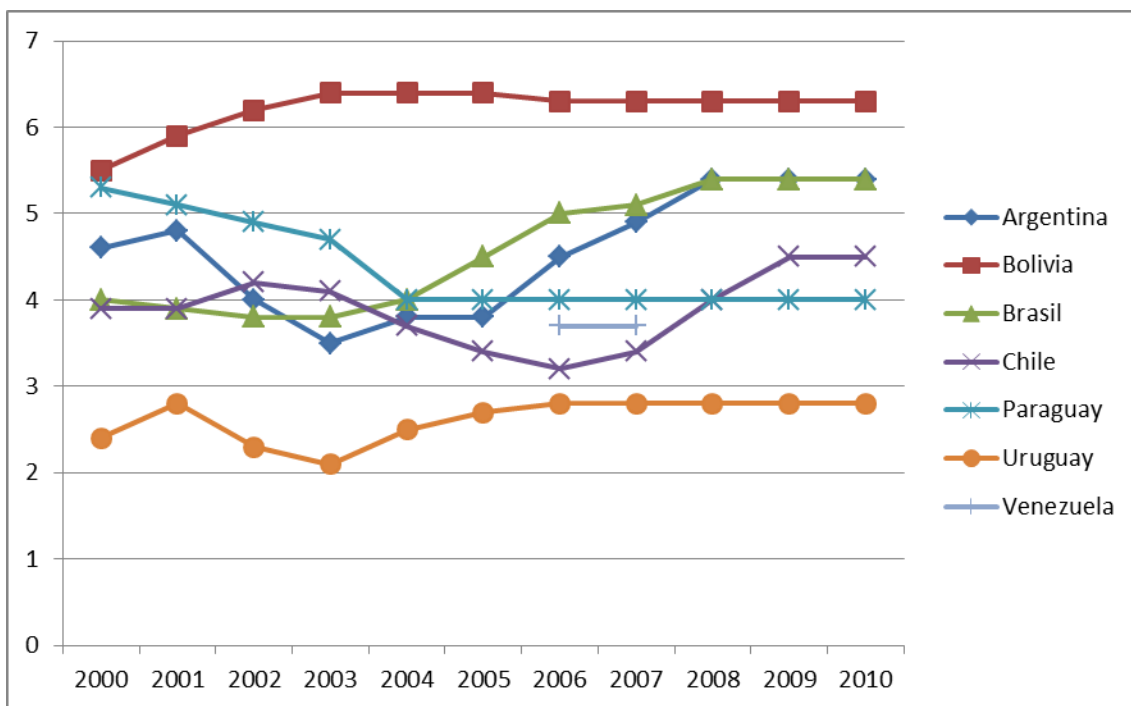
38,60% en el 2010. Por su parte, Argentina mantiene, en principio, un número estable desde el año 2006: esto se debe a que la fuente consultada contaba con una estimación para el año 2009, número que replicamos ante la ausencia de datos para el año 2010. Por lo tanto, esta tasa ha aumentado en la medida 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, al igual que Brasil; mientras que en Paraguay el incremento ha sido mucho más moderado.

Asimismo, en los últimos cinco años, la inversión del Estado en educación ha acompañado el crecimiento de la matrícula antes citado. Como se ha visto en el análisis para cada Estado Parte del MERCOSUR, los gobiernos recientes –los cuales impulsan mejorar los niveles de desarrollo por medio de políticas activas 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 23 y Gráfico 27. Gasto público en educación, porcentaje del PBI (2000-2010)

País – Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	4,6	4,8	4	3,5	3,8	3,8 ^(*)	4,5	4,9	5,4	5,4 ^(*)	5,4 ^(*)
Bolivia	5,5	5,9	6,2	6,4	6,4 ^(*)	6,4 ^(*)	6,3	6,3 ^(*)	6,3 ^(*)	6,3 ^(*)	6,3 ^(*)
Brasil	4	3,9	3,8	3,8 ^(*)	4	4,5	5	5,1	5,4	5,4 ^(*)	5,4 ^(*)
Chile	3,9	3,9 ^(*)	4,2	4,1	3,7	3,4	3,2	3,4	4	4,5	4,5 ^(*)
Paraguay	5,3	5,1	4,9	4,7	4	4 ^(*)	4 ^(*)	4	4 ^(*)	4 ^(*)	4 ^(*)
Uruguay	2,4	2,8	2,3	2,1	2,5	2,7	2,8	2,8 ^(*)	2,8 ^(*)	2,8 ^(*)	2,8 ^(*)
Venezuela							3,7	3,7			

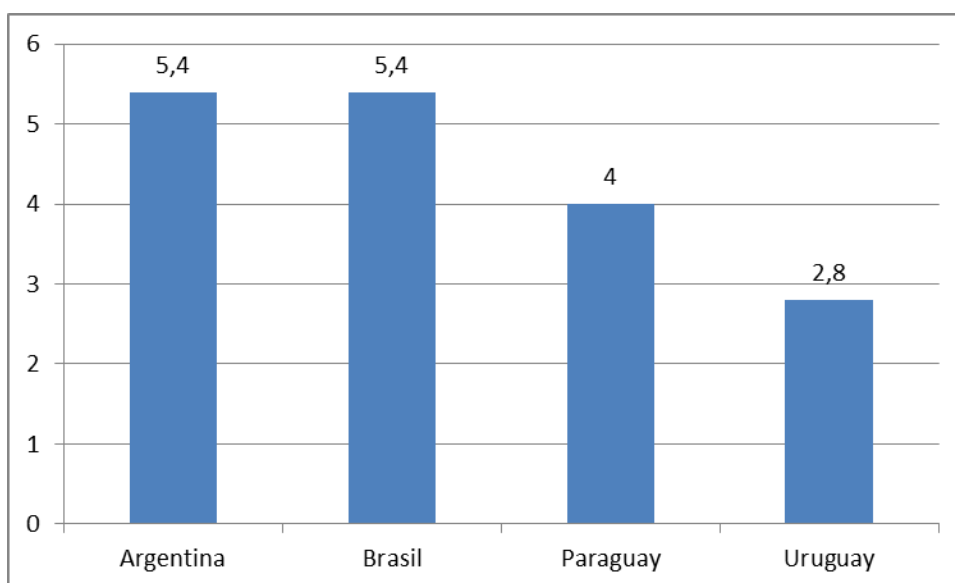
Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos del Anuario Estadístico de la CEPAL 2011. Ref: (*) los datos no estaban consignados en el Anuario, por lo tanto, se tomó el valor del período anterior



Fuente: elaboración propia en base al cuadro anterior

El siguiente gráfico también muestra la evolución del gasto educativo como porcentaje del PIB, para el año 2010:

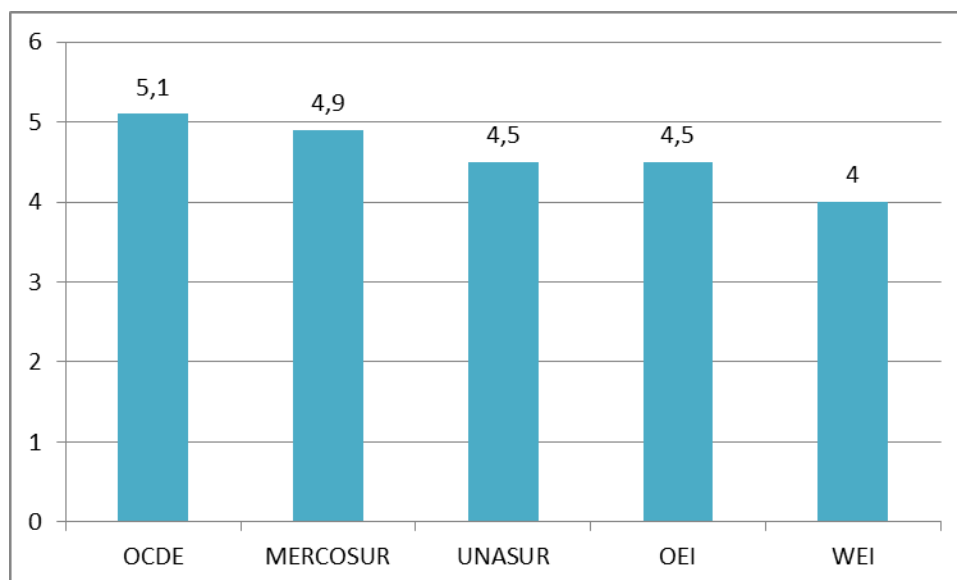
Gráfico 28. Gasto público en educación como porcentaje del PBI, Estados Parte del MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia en base al Anuario Estadístico 2011 de la CEPAL

De hecho, los niveles de gasto público en educación de la región MERCOSUR no son para nada desdeñables respecto de otras regiones del mundo, a saber:

Gráfico 29. Gasto público en educación como porcentaje del PBI, regiones del mundo



Fuente: Elaborado a partir del Anuario 2009 del MEC Uruguay, gráfico I-3 3.2 (página 133). Nota del original: los porcentajes por región son promedios ponderados. Los cálculos se realizaron con base en el año 2008 o el último dato disponible en la fuente (año 2005 en adelante)

El MERCOSUR se encuentra en segundo lugar a nivel mundial en el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PBI –seguido por la UNASUR, que compone al MERCOSUR ampliado a la CAN, Guyana y Surinam–. Este dato reafirma la priorización que el Estado da al sector como estrategia de desarrollo, inclusión y democratización.

Asimismo, también se observa que se ha priorizado el sector de la educación en el marco del gasto total del gobierno, ya que aquí la tendencia también ha sido en alza.

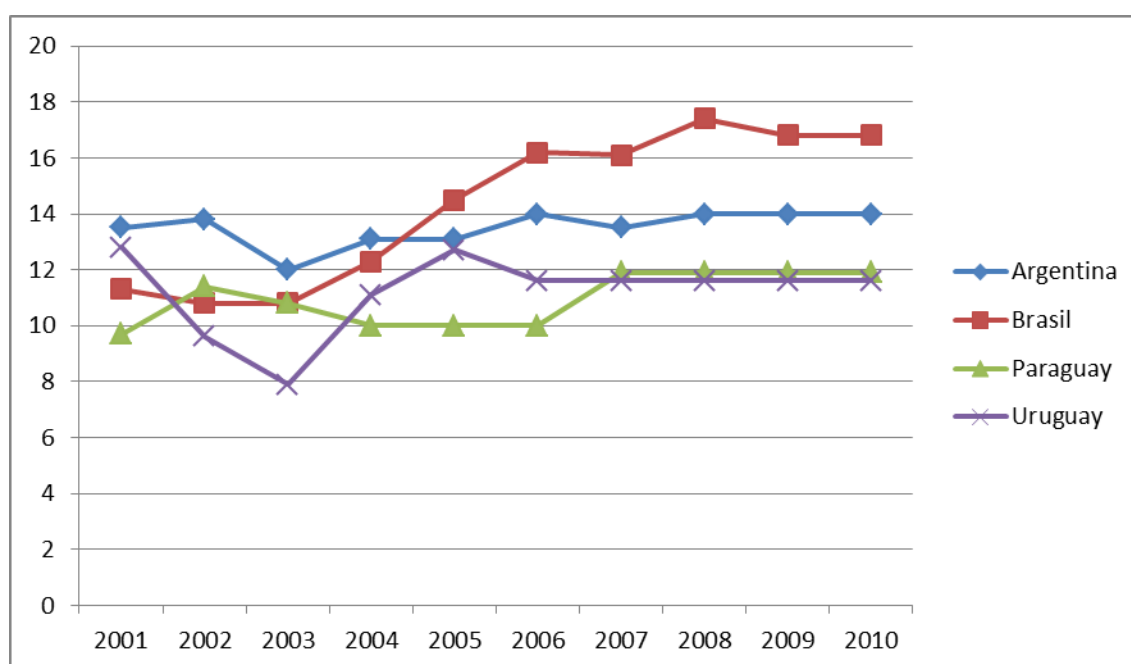
Cuadro 24 y Gráfico 30. Evolución del gasto público en educación como porcentaje del gasto total del gobierno en países del MERCOSUR

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	13,5	13,8	12	13,1	13,1 ^(*)	14	13,5	14	14	14 ^(*)
Brasil	11,3	10,8	10,8 ^(*)	12,3	14,5	16,2	16,1	17,4	16,8	16,8 ^(*)
Paraguay	9,7	11,4	10,8	10	10 ^(*)	10 ^(*)	11,9	11,9 ^(*)	11,9 ^(*)	11,9 ^(*)
Uruguay	12,8	9,6	7,9	11,1	12,7	11,6	11,6 ^(*)	11,6 ^(*)	11,6 ^(*)	11,6 ^(*)

Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos en CEPALSTAT. Ref.: (*) los

datos no estaban consignados en el Anuario, por lo tanto, se tomó el valor del período

anterior



Fuente: elaboración propia en CEPALSTAT

Inclusive, vinculado con en el tema principal de esta investigación, se puede afirmar que las acciones regionales –en tanto requieren de la erogación de cuantiosas sumas de dinero– también explican el aumento de la inversión en el sector educativo: tanto en el presupuesto de los Ministerios dedicados a acciones de los funcionarios como de los ítems derivados a la red pública de educación superior.

Finalmente, resulta interesante remarcar, quizás como fenómeno particular de los procesos políticos mercosurianos¹⁶⁹ en la fase actual, que, al mismo

¹⁶⁹ La opción por *mercosuriano* en vez de latinoamericano no es insignificante en tanto ampliar el foco a Sudamérica requiere incluir en el análisis los casos particulares de Chile y

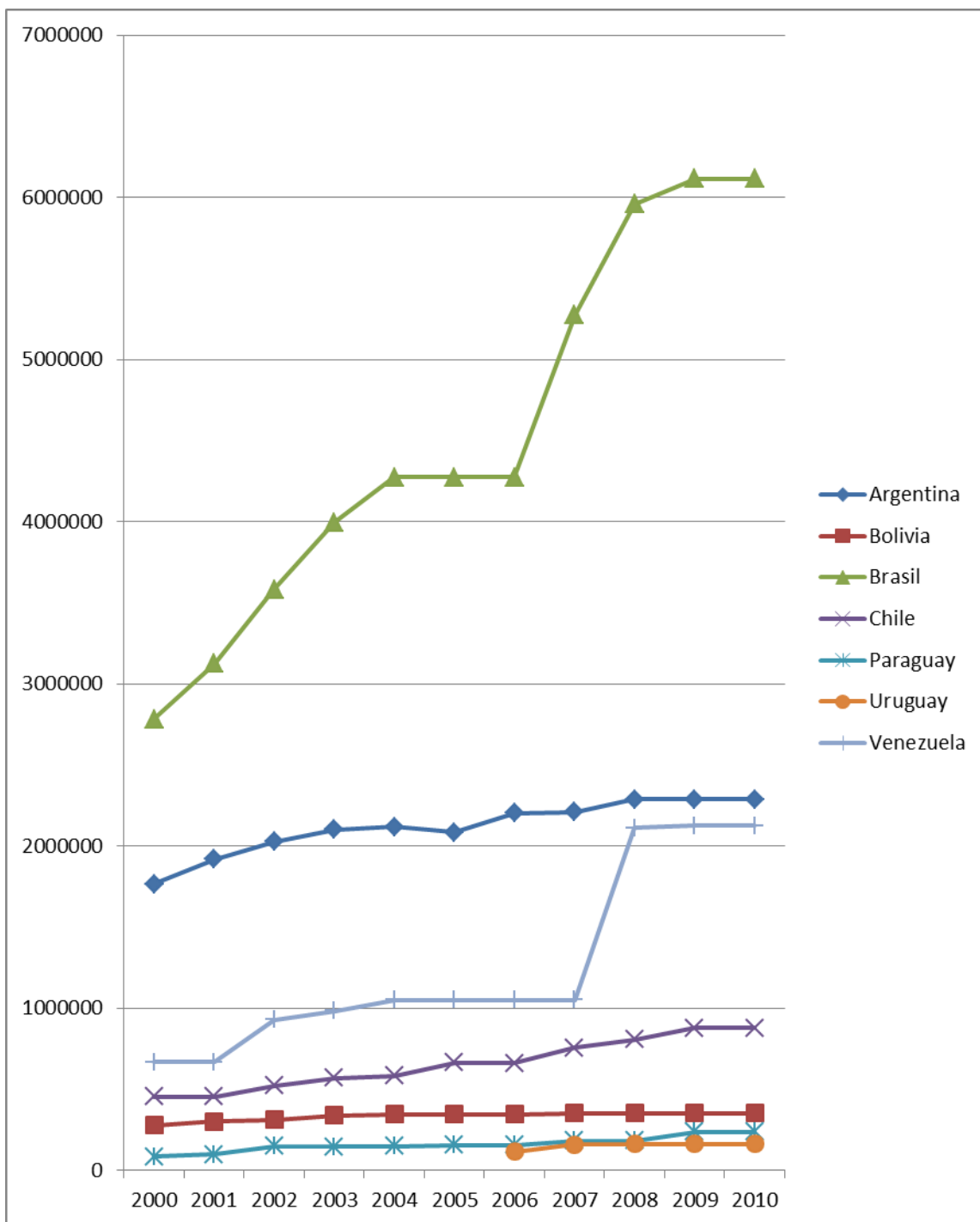
tiempo que crece el mercado académico internacional, se mercantiliza la educación y se intensifica la privatización del conocimiento, los sistemas públicos de provisión de la educación superior prosperan extensiva e intensivamente. En otras palabras, los cuatro casos revisitados han priorizado el campo de la educación superior en tanto vehículo de desarrollo y democratización por medio de la ampliación de la cobertura territorial y de diversos programas de fomento a la investigación y a la extensión, junto con programas de becas, que ha contribuido a un incremento del acceso y la permanencia de grupos sociales vulnerables y/o excluidos a la par de la reorientación de la producción científica a las necesidades locales y regionales. Todo ello en el marco del crecimiento exponencial del sector privado. Esta tensión entre la educación como bien público y la educación como mercancía, patente en cada realidad nacional, también es proyectada al escenario regional, tensionando los programas regionales para la educación superior y ensayando formas tentativas y creativas para hacerle frente.

Cuadro 25 y Gráfico 31. Matrícula en el tercer nivel de enseñanza en MERCOSUR

País – Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ARG	1766933	1918708	2025735	2101437	2116876	2082577	2202032	2208291	2287874	2287874 ^(*)	2287874 ^(*)
BOL	278763	301984	311015	337914	346056	346056 ^(*)	346056 ^(*)	352554	352554 ^(*)	352554 ^(*)	352554 ^(*)
BRA	2781328	3125745	3582105	3994422	4275027	4275027	4275027 ^(*)	5272877	5958135	6115138	6115138 ^(*)
CHL	452177	452177 ^(*)	521609	567114	580815	663694	661142	753398	804981	876243	876243 ^(*)
PRY	83088	96598	146892	143913	149120	156167	156167 ^(*)	180637	180637 ^(*)	236194	236194 ^(*)
URY							113368	158841	162968	161459	161459 ^(*)
VEN	668109	668109 ^(*)	927835	983217	1049780	1049780 ^(*)	1049780 ^(*)	1049780 ^(*)	2109331	2123041	2123041 ^(*)

Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos en CEPALSTAT. Ref.: (*) los datos no estaban consignados en el Anuario, por lo tanto, se tomó el valor del período anterior

de Colombia, los modelos a seguir en lo que refiere a la aplicación del neoliberalismo en estas latitudes, que se traducen en una educación superior privada y privatizada. Sin embargo, en ambos países, el cuestionamiento estudiantil ha logrado colocar una cuña en estas tendencias para discutir el rol de la educación y su carácter de derecho humano y bien público. Me ciño por ello al espectro mercosuriano (del esquema 4 + 1).



4. La regulación de la acreditación de la calidad en los cuatro países y la política regional de acreditación del MERCOSUR

Los procedimientos de acreditación de la calidad y de evaluación de la educación superior comenzaron a instalarse durante la década de los años noventa. La necesidad de contar con mecanismos de este tipo se puede

resumir en dos elementos: el primero con la instalación de los discursos sobre la rendición de cuentas (*accountability*) vinculados a la necesidad de tornar más eficiente y eficaz a la acción estatal; por lo tanto, en un escenario de estrangulamiento financiero, las universidades pasarían a rendir cuentas a la sociedad sobre el destino y la efectividad de esos fondos. Segundo, el surgimiento de nuevos proveedores privados de educación superior de dudosa calidad (como las universidades “patito” o “de garaje”, verdaderas máquinas de producir títulos –*degree mills*–) que implicaron tanto reforzar los controles como las evaluaciones del sector educativo.

4.1. Algunas consideraciones sobre la acreditación de la educación superior

La acreditación comienza a ser incorporada en el abanico de políticas de reforma de la educación superior 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). En términos de Naidorf (2006), este trastocamiento se observa en la concepción de la universidad “como espacio público” *vis a vis* la adopción de la “universidad para el público”. En sus palabras: “La *universidad para el público* es aquella que se rige por las reglas del mercado y que sirve a la *sociedad civil entendida como el público* de acuerdo a las demandas que de ella emanan” (Naidorf, 2006: 187, el énfasis corresponde al original). Esta universidad considera clientes a sus alumnos y alumnas, a quienes les ofrece un servicio pre-hecho, dentro de un mercado que regula las agendas universitarias. Por otro lado, en la *universidad como espacio público* la sociedad se implica en la construcción y redefinición de la universidad porque se considera que permite atender y resolver los problemas de las sociedades desiguales. Esto es posible de ser realizado a partir de “las herramientas de la ciencia, el pensamiento crítico y la reflexión que permiten la generación de un

conocimiento público capaz de pensar modelos alternativos y una sociedad más justa” (Naidorf, 2006: 188).

En este contexto, las políticas de evaluación y acreditación universitaria adquieren importancia. A continuación, por tanto, se presenta una breve caracterización de estos procesos, algunas de las motivaciones que inciden en la fuerte instalación de este tema como problema a resolver en la agenda de reforma estructural de la educación superior.

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, *empresarialismo* 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, José, 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, se puede 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). Como se ha mencionado con anterioridad, el hecho de definir una determinada situación como crítica se utiliza para poder implementar un cambio pretendido (Naidorf, 2011).

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.

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 cuele 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) distingue evaluación de control, lo 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, José, 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.

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).

Conuerdo 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) (El destacado es nuestro).

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.

4.2. Las políticas de acreditación de la educación superior en los cuatro Estados Parte del MERCOSUR

En las secciones que siguen se pasa revista de los mecanismos y procedimientos para la acreditación de la calidad en los cuatro Estados Parte del MERCOSUR para analizar, en cada caso tanto como de manera global, cuáles son las vinculaciones que se establecen con la política regional homónima. Como se ha expuesto, la política regional de acreditación en su versión experimental comienza a ser implementada en el año 2002 pero su negociación se desarrolló durante los cuatro años anteriores, a partir de la firma del primer memorando de entendimiento. En el marco de este proceso se vislumbró que no todos los países contaban con regulaciones para la acreditación universitaria, en primer término, y que aquellos que sí contaron con políticas, el escenario no era homogéneo ni similar, en segundo lugar. Por lo tanto, de la negociación se derivó una situación intermedia que contó con rasgos contradictorios: por un lado, se colocó como requisito la obligatoriedad de que los países que no contaban con Agencias Nacionales de acreditación procedieran a su creación mientras se podían utilizar comisiones ad hoc con el fin de implementar la política regional; pero, por otro lado, los documentos acordados incluían como cláusula que el proceso regional no colisionaba con los procesos nacionales (ya que “se respetarían las legislaciones nacionales de cada país”). Pues bien, como se desarrolla en esta sección, la contradicción no fue tal porque lo que representa es una solución intermedia o “de compromiso” para que cada país que no contaba con Agencia Nacional de Acreditación pudiera manejar y/o procesar domésticamente la inclusión de este tema como problema en su agenda política. Efectivamente, los términos de la política regional –el requisito de contar con Agencia Nacional al mismo tiempo de poder utilizar Comisiones creadas específicamente para tal fin– permitieron que en un caso se utilizara el “requerimiento obligatorio” de contar con una ANA para promover la discusión sobre una reforma de la educación superior (Paraguay) mientras que, en otro caso (Uruguay) dividiera aguas entre los sectores que buscaron promover una modificación de la regulación del complejo de educación

superior (Ministerio de Educación e instituciones privadas) y los que sostienen que la existencia de una ANA es innecesaria porque la única institución de educación superior universitaria de carácter pública puede regularse a sí misma (UdeLaR), ya que es autónoma.

4.2.1. Argentina

La sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 en el año 1995 incorpora, por primera vez en la historia argentina, la creación de una Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) con las funciones de: a) coordinar y llevar adelante la evaluación externa de instituciones universitarias (artículo N° 44); b) acreditar periódicamente las carreras de grado cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado (ya que han sido declaradas de interés público nacional en tanto su ejercicio puede comprometer la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes), tal como lo determine el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades (artículo N° 43); c) acreditar carreras y proyectos de posgrado (títulos de especialización, maestría y doctorado) (artículo N° 39); d) pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con la posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial; e) pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional para el otorgamiento de autorización provisoria de nuevas instituciones universitarias privadas, así como la realización de un seguimiento del período de funcionamiento provisoria y el reconocimiento definitivo; f) dictaminar sobre el reconocimiento de las entidades privadas de evaluación y acreditación de instituciones universitarias (EPEAUs) que se encuentran previstas en el artículo N° 45 de la LES para que el Ministerio de Educación pueda proceder a su reconocimiento (Resolución del Ministerio de Educación N° 879/02). La CONEAU comenzó a funcionar al año siguiente (1996) y su primer presidente fue el Dr. Emilio Mignone (1992-1998).

Resulta pertinente señalar que se reconocen tres antecedentes que tributaron a la creación de la CONEAU con sus características peculiares. En primer término, la doctrina generada a partir del trabajo y la discusión en el CIN durante los primeros años de la década de los noventa sobre la evaluación y la calidad universitaria, que se plasma en los acuerdos plenarios N° 50/92 y 133/94. Segundo, los dieciséis convenios que el Ministerio de Educación firma con universidades nacionales (13), asociaciones de facultades (2) y una universidad privada con el objetivo de encaminar un proceso de evaluación institucional: en este momento ya se avizoraba la forma que tendría, luego, el procedimiento de la Comisión porque se contaba de una primera etapa de autoevaluación por parte de las instituciones de educación superior (y que contó con asesoramiento del órgano de gobierno) y una segunda etapa de evaluación externa a partir de comités creados para tal fin. Hacia fines de 1995 se habían completado tres evaluaciones (universidades nacionales) y con la sanción de la LES, la CONEAU asume la realización de las restantes. En tercer término, en 1994 el Ministerio de Educación creó la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) que, al año siguiente, realizó una convocatoria voluntaria para proceder a la acreditación de carreras de maestría y doctorado. Con la creación de la CONEAU, las funciones son transferidas a la nueva institución y la CAP fue discontinuada (Coneau, 2012).

Para cumplir con sus funciones, la estructura interna de la CONEAU cuenta con cuatro direcciones, a saber: Evaluación Institucional, Acreditación de Carreras (que incluye dos áreas a su interior: grado y posgrado), Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales y Administración (aprobado por la decisión administrativa N° 270/09). En lo que refiere a su composición, los miembros de la Comisión son doce (véase *ut supra*) que cuentan con el apoyo de un equipo técnico compuesto de profesionales universitarios y expertos en la elaboración de procedimientos y técnicas de evaluación. La comunidad académica participa a través de diversas instancias: para comenzar, como miembros de Comisiones Asesoras y de Comités de Pares, cuyas opiniones “constituyen la base de las resoluciones emitidas por la CONEAU” (Coneau, 2012: 14).

A los propósitos de esta investigación, refiero a continuación solamente a una de las áreas de funcionamiento de la CONEAU: la acreditación de carreras de grado que fueron declaradas de interés público por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades (CU)¹⁷⁰. Las diferentes etapas que conforman el proceso de acreditación de grado son:

- 1) Declaración de un título profesional de grado como de interés público;
- 2) El Ministerio de Educación en acuerdo con el CU establece los estándares que la carrera en cuestión debe cumplimentar para la acreditación de su calidad. Los estándares surgen de un proceso de discusión y reflexión de la comunidad académica y profesional de la disciplina en cuestión y determinan las actividades reservadas al título, la carga horaria mínima (total y por bloques de formación), los contenidos curriculares básicos y los criterios de intensidad para la formación práctica. Los estándares por carrera se plasman en una Resolución Ministerial;
- 3) A partir de la Resolución Ministerial de estándares de una titulación en particular, la CONEAU elabora instrumentos y procedimientos para la recolección, sistematización y análisis de información de la carrera, la unidad académica y la universidad que serán aplicados por: las instituciones universitarias, los comités de pares y el equipo técnico;
- 4) La CONEAU organiza los procesos de acreditación por medio de convocatorias que involucran a todas las carreras de grado que ofrecen el título correspondiente. Estos procesos cuentan con las siguientes fases:

¹⁷⁰ El Consejo de Universidades es un organismo de coordinación y de consulta del complejo de educación superior argentino. Fue creado por la LES, está presidido por el Ministro de Educación (o quien éste designe con categoría no inferior a Secretario) y se compone de 22 miembros que provienen del Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional (siete miembros), el Consejo Directivo del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (siete miembros), un Rector en ejercicio por cada una de las siete regionales que conforman los CPRES y un representante del Consejo Federal de Educación.

4.1.) autoevaluación de la carrera: elaboración del informe de autoevaluación (documento sistematiza la información recogida sobre las dimensiones institucional, plan de estudios, cuerpo docente, alumnos y graduados e infraestructura junto con la elaboración de un análisis pormenorizado de las condiciones en que se desarrolla la carrera, pudiendo presentarse planes de mejora que permitan alcanzar a futuro el cumplimiento de los criterios de calidad definidos en los estándares);

4.2.) actuación del Comité de Pares: incluye el análisis del informe de autoevaluación y de otros datos recolectados, la visita a la sede de la carrera y la elaboración de un dictamen (los pares son escogidos a partir de nóminas que se elaboran para tal fin y que cada institución universitaria puede recusar; además, en la selección de los pares se toma en consideración su experiencia profesional y académica, así como un criterio de diversidad geográfica);

4.3.) decisión final de la CONEAU (resolución): los resultados pueden ser que la institución acredite por seis años (cumplen todos los criterios establecidos en los estándares), acredite por un período de tres años (aquellas carreras que cumplen con los criterios pero no tienen un ciclo completo de dictado y carezcan de egresados o bien aquellas carreras que, pese a que no logran el perfil previsto en los estándares, presentan elementos suficientes como para considerar que podrán desarrollar los planes de mejoramiento planteados en un plazo razonable) o bien no acredite (no cumplen con los criterios y sus planes de mejoramiento no son suficientes o factibles).

4.4.) las carreras que acreditan por tres años, cumplido el plazo deben presentarse a una segunda fase de la convocatoria originaria en vistas a verificar el cumplimiento de los compromisos de mejora y evaluar el desarrollo de la carrera (si resulta favorable, se extiende la acreditación por otros tres años).

De lo anterior se desprende que los procedimientos generados derivaron en una participación de las instituciones universitarias y de la comunidad

académica y profesional de las titulaciones en cuestión en diferentes momentos del proceso, los que redundan en evitar considerar a la CONEAU como un órgano que debilita la autonomía universitaria. Primero, porque los estándares no son creados por la CONEAU sino que por la propia comunidad de la disciplina en cuestión y con representantes del sector público y privado, cristalizado en la decisión acordada en el seno del CU. Segundo, cada institución realiza su propio informe de autoevaluación. Tercero, el análisis de la información no lo realiza la CONEAU sino que los expertos escogidos para tal fin (nómina que cuenta con el aval de todas las instituciones universitarias que participan del proceso y con la sugerencia de una Comisión Asesora creada por disciplina). Los expertos asumen el papel de “pares”, es decir, colegas de los actores que están siendo evaluados; por eso, el proceso de acreditación de la calidad es uno de evaluación y no de control o auditoría (que suponen que existe una jerarquía entre el que controla y el que es controlado o auditado). Cuarto, las instituciones universitarias cuentan con la posibilidad de revisar los dictámenes elaborados por el comité de pares (los informes de evaluación se responden) y las resoluciones CONEAU pueden ser reconsideradas (por medio de un procedimiento administrativo).

La primera titulación que fue declarada de interés público y que se acreditó fue Medicina. A continuación, se aprobaron los estándares de catorce especialidades de Ingeniería, Agronomía, Ingeniería Industrial y Agrimensura, Ingeniería Metalúrgica, Ingeniería Biomédica, Farmacia y Bioquímica, Veterinaria, Ingeniería en Telecomunicaciones, Arquitectura, Ingenierías y Licenciaturas en Informática, Odontología, Geología, Química y Psicología. A fines del año 2011 se sancionaron los estándares de Licenciado en Biología y se encuentran bajo estudio los de los títulos de Abogado y Contados público. Fueron declarados de interés público los títulos de Profesor Universitario de manera reciente. El cuadro que sigue da cuenta del desarrollo de la acreditación de carreras de grado a lo largo del tiempo:

Cuadro 26. Desarrollo de la acreditación nacional de carreras de grado por la CONEAU (1999-2011)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Medicina	Estándares	1° fase voluntaria obligatoria			2° fase	2° fase			Estándares	Nuevo ciclo			
Ingeniería (14 títulos)			Estándares	1° fase - etapa 1	1° fase - etapa 2 y 3	1° fase - etapa 4 obligatoria		2° fase	2° fase	2° fase	Nuevo ciclo	Nuevo ciclo	
Ingeniería Industrial y Agrimensura				Estándares			1° fase - etapa 1 y 2				2° fase	2° fase	
Agronomía					Estándares	1° fase				2° fase	2° fase		
Farmacia y Bioquímica						Estándares	1° fase					2° fase	
Ingeniería y Metalúrgica						Estándares	1° fase				2° fase	2° fase	
Ingeniería Biomédica						Estándares	1° fase				2° fase	2° fase	
Ing. Telecomunicaciones								Estándares	1° fase			2° fase	
Veterinaria							Estándares	1° fase					2° fase
Arquitectura								Estándares	1° fase - etapa 1	1° fase - etapa 2			
Odontología										Estándares	1° fase		
Geología											Estándares		1° fase

Psicología												Estándares		1° fase
Química												Estándares		1° fase
Informática												Estándares	1° fase	
Ing. Recursos Naturales												Estándares	1° fase	
Ing. Zootecnista												Estándares	1° fase	
Ingeniería Forestal												Estándares	1° fase	
Biología														Estándares

Fuente: CONEAU (2012)

Del cuadro anterior se desprende que la CONEAU asume un rol más activo en las negociaciones regionales una vez que desarrolló su primera experiencia de acreditación en el nivel nacional (Medicina) y que la carrera de Agronomía se acreditó a la par, es decir, de manera regional (MEXA) y nacional en simultáneo. A partir del ARCU-SUR los procesos nacionales y regionales convergen en un mismo cronograma en vistas a evitar redoblar esfuerzos tanto para las instituciones universitarias como para la propia CONEAU. En efecto, para la Comisión:

“en uso de la atribución de las agencias nacionales para fijar la modalidad de participación en cada convocatoria a un proceso regional de acreditación, la CONEAU establece una metodología con los criterios de elegibilidad que se aplican a las carreras de instituciones universitarias argentinas. Dicha metodología procura la compatibilización de los procesos nacionales de acreditación con los regionales a fin de evitar a las instituciones la repetición de acciones de evaluación” (CONEAU, 2012: 44).

La necesidad de combinar y/o hacer converger temporalmente los procesos nacionales y regionales de acreditación surge como corolario de la prueba piloto: en el proceso de evaluación del MEXA éste fue uno de los puntos señalados como deficitarios y que, por tanto, se debía propender a compatibilizar las convocatorias. En el caso argentino se ha posibilitado, así como en el paraguay, lo que redundará en cuestionarnos si la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR no se asemeja más a la política nacional argentina. Volveré sobre este punto al final.

Abreviando en lo señalado en el capítulo anterior, el cronograma para la acreditación de carreras ARCU-SUR que se consensuó en la RANA fue cumplido por Argentina:

Cuadro 27. Cronograma ARCU-SUR

	2008	2009	2010	2011
Arquitectura	Convocatoria			
Agronomía	Convocatoria			
Veterinaria		Convocatoria		
Enfermería		Convocatoria		
Ingeniería		Convocatoria		
Medicina			Convocatoria	
Odontología			Convocatoria	

Fuente: CONEAU (2012: 44)

A partir de lo anterior, las carreras presentadas para la acreditación del ARCU-SUR fueron las siguientes:

Cuadro 28. Carreras argentinas presentadas al ARCU-SUR

	Total	Acreditadas			En proceso		
		Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada	Total
Arquitectura	8	8		8			
Agronomía	9	8	1	9			
Veterinaria	4	4		4			
Enfermería	8	8		8			
Ingeniería	19	1		1	17	1	18
Medicina	4	2	2	4			
Odontología	2	2		2			
Total	54	33	3	36	17	1	18

Fuente: CONEAU (2012: 44). Ref.: se incluyen datos hasta el año 2011.

Un último elemento a destacar, esbozado en el capítulo anterior, refiere al rol que asumió la CONEAU en lo que refiere a la transferencia de las experiencias de acreditación y evaluación acumuladas (tal como se desprende de las entrevistas realizadas y del análisis de documentos elaborados por los propios actores nacionales que participaron del MEXA y del ARCU-SUR). En efecto, la CONEAU realiza de manera periódica capacitaciones. Hasta el año 2008 los cursos de actualización profesional que desarrolló la CONEAU brindaron herramientas para la formación del personal de gestión universitaria, el acompañamiento de los procesos de autoevaluación y la circulación de información y comunicación de estos procesos en el complejo de educación superior argentino y en otros países: Paraguay, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Desde el año 2009, la CONEAU desarrolla estas actividades de manera más esquemática a partir del Programa Phrónesis, cuyo objetivo reside en:

“contribuir a construir una mirada integrada sobre el sistema de evaluación y acreditación para fortalecer las capacidades de los actores involucrados en el [mismo] en sus respectivos roles: técnicos, evaluadores y responsables de los sistemas de calidad de las instituciones universitarias nacionales e internacionales” (Coneau, 2012: 51).

Consecuentemente, la CONEAU ha adoptado un rol de difusión de ideas, procesos, instrumentos y capacidades de gestión de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad no sólo en el nivel doméstico sino que a nivel internacional, priorizando el espacio regional (cooperación bilateral, MERCOSUR, participación sostenida y activa en la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior o RIACES, hasta el 2012) pero también fortaleciendo sus vínculos internacionales (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE). Es posible comprender este proceso a partir de la conformación de una comunidad epistémica específica en este tema.

4.2.2. Brasil

En Brasil no existe un sistema de acreditación de la calidad sino que hay un sistema de evaluación que, junto con otros mecanismos (legislación y financiamiento), cumplen con la función de aseguramiento de la calidad (Dias Sobrinho, José, 2007; Dias Sobrinho, J. y Brito, 2008). La evaluación en Brasil, es menester destacar, cuenta con una experiencia de más larga data que el resto de sus vecinos (presente en la Ley de 1968, como se expuso *ut supra*). La evaluación se inició en el área de posgrado y luego se continuó con el grado. Así, Brasil cuenta con un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES, de acuerdo al original en portugués), instituido en abril del 2004 con la sanción de la Ley N° 10.861.

En el año 1993 se crea el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), cuyos principios orientadores fueron la globalidad, comparabilidad, respeto por la identidad institucional, no punición ni premiación, adhesión voluntaria, legitimidad y continuidad

(Campos Oliveira, 2009). El PAIUB estableció dos procedimientos: por un lado, la autoevaluación y, por el otro, la evaluación externa.

Dos años más tarde, en 1995, se creó el Examen Nacional de Cursos o Provão, que focalizó la evaluación sobre el desempeño de los estudiantes de los cursos de grado (aquellos que se encontraban a punto de graduarse).

La Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES, siguiendo su nombre en portugués) se creó en el año 2004 (Ley N° 10.861), a modo de organismo colegiado para la coordinación y la supervisión del SINAES. Las atribuciones de este organismo son:

- 1) proponer y evaluar las dinámicas, procesos y mecanismos de evaluación institucional de los cursos y el rendimiento de los estudiantes;
- 2) establecer directrices para la organización y designación de las comisiones de evaluación, informes de revisión, publicación de opiniones y formular recomendaciones a las instancias competentes;
- 3) formular propuestas para el desarrollo de las instituciones de educación superior, a partir del análisis y las recomendaciones formuladas en el marco del proceso de evaluación;
- 4) articular con los sistemas estatales de educación y encaminar acciones en vistas a establecer criterios de evaluación comunes así como la supervisión de la educación superior;
- 5) someter anualmente a la aprobación del Ministro de Educación una lista de cursos cuyos alumnos se aplicará la Encuesta Nacional de Rendimiento de los Estudiantes (ENADE, por su nombre en portugués);
- 6) preparar su presupuesto, que será aprobado por acuerdo del Ministro de Educación;
- 7) realizar reuniones mensuales y reuniones especiales siempre que sean convocadas por el Ministerio de Educación.

Asimismo, la CONAES se compone de la siguiente manera: un representante del INEP, un representante de la Fundación de la CAPES, tres representantes del Ministerio de Educación –obligatoriamente uno de los

tres debe ser de un órgano responsable por la regulación de la educación superior–, un representante por los estudiantes de las instituciones de educación superior, un representante por los docentes de las instituciones de educación superior, un representante por el cuerpo técnico-administrativo de las instituciones de educación superior, cinco miembros indicados por el Ministerio de Educación, escogidos entre ciudadanos con notorio saber científico, filosófico y artístico, así como una reconocida competencia en la evaluación o gestión de la educación superior.

El Sistema realiza la evaluación en tres planos: instituciones, carreras (denominadas “cursos”) y estudiantes. Enfocando sobre la evaluación de carreras, la legislación indica que:

Artículo 4°. La evaluación de los cursos de grado tiene como objetivo identificar las condiciones educativas que se ofrecen a los estudiantes, especialmente en lo relativos al perfil del cuerpo docente, las instalaciones físicas y la organización didáctico-pedagógica.

1° La evaluación de los estudios de grado utiliza procedimientos e instrumentos diversificados, entre los que se incluye de manera obligatoria las visitas de comités de expertos provenientes de los respectivos campos de conocimiento.

2° La evaluación de los cursos de grado resulta en la asignación de conceptos, los que se ordenan en una escala de cinco niveles para cada dimensión y el conjunto de las dimensiones evaluadas (Ley N° 10.861; traducción propia).

Como se desprende de lo anterior, la evaluación en Brasil es de carácter global porque incorpora instituciones, carreras y estudiantes. Además, reviste carácter obligatorio no vinculado, como en el caso argentino y paraguayo, a carreras profesionales que puedan incidir sobre el interés público o el bienestar de la población y sus bienes. Sin embargo, las etapas son similares: un proceso de autoevaluación, un proceso de evaluación externa y la elaboración de un dictamen que puede ser revisado. A partir de ello, se observa que la política regional es similar (en fases, procesos e instrumentos) y que, dado que la evaluación es una actividad constante en el sistema de educación superior brasileño, no parecería generar problemas de “dobles esfuerzos” por causa de cronogramas de implementación nacional y regional divergentes.

Sin embargo, tras el estudio aquí realizado se puede concluir que la importancia de los procesos regionales es relativa y, si bien es necesario profundizar con un trabajo de campo específico al respecto, hasta despreciable y/o indiferente para las instituciones de educación superior. Sería interesante conocer si las instituciones participarían igualmente de manera voluntaria si no fueran convocadas por el Ministerio de Educación y la CONAES. Vale destacar, igualmente, que las instituciones que han participado de la política regional han sido, todas, universidades: es decir, instituciones que cuentan con las tres funciones de la universidad –docencia, investigación y extensión–; en detrimento de instituciones privadas que son verdaderas máquinas expendedoras de títulos para amplios sectores de la población que no tienen acceso a la educación superior pública que continúa con un rasgo selectivo.

Cuando se realizó la primera ronda de entrevistas (2008), los funcionarios de Brasil, Argentina y Uruguay entrevistados coincidieron en señalar el papel que había asumido Brasil, junto con Argentina y Chile, en motorizar la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones en su fase experimental (MEXA) y que, adicionalmente, adoptó una política de solidaridad (con recursos materiales) para que todos los socios regionales pudieran desarrollar el proceso. Sin embargo, conforme se produce el pasaje del mecanismo experimental al sistema permanente, se generan situaciones de resquemor entre los socios, principalmente con Argentina: Brasil no pudo cumplir hasta este año con la implementación de la acreditación regional de las carreras del ARCU-SUR y, en efecto, tardó en internalizar la decisión del CMC del año 2008. Esto fue visto, tal como se desprende de información recabada en el año 2011, como una falta de disposición por parte de Brasil en cumplir con los compromisos regionales que, al mismo tiempo, redundaba en que los esfuerzos realizados por los demás socios no puedan “efectivizarse” hasta que “todos” hayan realizado el proceso (vale recordar la “lógica de club” que tiene la política regional de acreditación, conforme se expuso en el capítulo anterior).

Un elemento a destacar sobre la relación entre la política nacional y la política regional refiere a dos propuestas que fueron esbozadas durante las

entrevistas realizadas en el año 2011: primero, la posibilidad de incluir estudiantes en el proceso de acreditación regional –que, a mi entender, se vincula con el hecho de que la composición de la CONAES incluye la representación estudiantil en el proceso de evaluación de cursos–; segundo, la propuesta (sin eco entre los demás socios) de que los elevados costos del proceso de acreditación regional puedan ser financiados por aportes de empresas que se benefician del proceso de integración –situación que, a todas luces, se relaciona con el elevado nivel de privatización y mercantilización que tiene el sistema de educación superior brasileño–. En este sentido, se observa cómo la historia, el desarrollo y las características salientes de la educación superior inciden en las propuestas que son negociadas en el espacio regional de toma de decisiones.

En lo que refiere a la forma que adoptó la política regional en relación con la política doméstica de Brasil, se observa que se asemeja con el MEXA y el ARCU-SUR en lo que refiere a los procedimientos de la acreditación (autoevaluación, evaluación externa y resolución). Por lo tanto, es posible indicar cierta coordinación entre las políticas. Sin embargo, vale interrogarse si esta coordinación es entre el nivel nacional (Brasil) y el nivel regional (MERCOSUR) o es, más bien, una coordinación entre políticas nacionales de Brasil y Argentina (siendo que la política nacional argentina se expresa en el escenario regional con el MEXA/ARCU-SUR). En efecto, considero que es pertinente entender la coordinación de manera análoga a lo que aconteció durante los años 1991-1999 entre Argentina y Brasil en el plano comercial. Similarmente a la coordinación macroeconómica “natural” (es decir, sin la mediación de acuerdos establecidos por las esferas decisorias del MERCOSUR) que permitió que las políticas de liberalización comercial intra y extra zona fluyeran sin conflictos comerciales durante los primeros ocho años del MERCOSUR y su posterior quiebre con la devaluación unilateral de la moneda brasilera en el año 1999, en el caso de las políticas nacionales de educación superior de Argentina y Brasil es posible identificar una situación parecida. Si consideramos otros temas de la agenda de política regional del SEM para la educación superior, como son las políticas de movilidad del área de posgrado: éstas se establecen sobre la

base de experiencias de la cooperación bilateral argentino-brasilera, que al resultar “exitosas” se multilateralizan al MERCOSUR (tal como confirmaron los entrevistados durante la primera etapa del trabajo de campo, 2008). El caso de la acreditación regional da cuenta de una situación de coordinación de políticas nacionales *entre* Argentina y Brasil.

4.2.3. Paraguay

Varios autores coinciden en señalar que a raíz de las negociaciones del MERCOSUR y el requisito de contar con una Agencia Nacional de Acreditación se pudo instalar la agenda de reforma de la educación superior en Paraguay (Rivarola, 2003, 2008). En otras palabras, “la cuestión regional” fue utilizada para instalar un debate más amplio sobre la reforma del sistema de educación superior que derivó en la sanción de una ley en el año 2008 (véase *ut supra*, sección sobre las características de la educación superior paraguaya).

En consecuencia, en el 2003 se sanciona la ley N° 2072/03, la que establece la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) en su artículo primero, con el fin de evaluar y proceder a la acreditación de la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior.

La ANEAES cuenta con un Consejo Directivo, como órgano rector, conformado por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, de las instituciones de educación superior, públicas y privadas, del sector profesional universitario y del sector productivo. Tiene un presidente quien cumple tareas ejecutivas y de representación del Consejo.

El artículo N° 4 establece las funciones de la Agencia, a saber: a) realizar las evaluaciones externas de la calidad académica de instituciones de educación superior; b) producir informes técnicos sobre proyectos académicos de habilitación de carreras e instituciones, a solicitud de la instancia

competente de la educación superior; c) servir de órgano consultivo en materia de evaluación y acreditación relativa a la educación superior; d) servir como órgano consultivo a solicitud de instituciones u organismos interesados en materias relacionadas con la presente ley y en los términos de su competencia; e) acreditar la calidad académica de las carreras y programas de postgrado que hubiesen sido objeto de evaluaciones externas por la misma Agencia; f) dar difusión pública oportuna sobre las carreras acreditadas; y g) vincularse a organismos nacionales o extranjeros en materia de cooperación financiera o técnica.

La acreditación es concebida como “la certificación de la calidad académica de una institución de educación superior o de una de sus carreras de grado o curso de postgrado, basada en un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica” (artículo N° 22).

Las etapas que comprende el proceso de acreditación son: la autoevaluación, la evaluación externa y el informe final. El proceso de acreditación se realiza en aquellas carreras que ya cuenten con egresados. Los procesos de evaluación y acreditación deben asumir un carácter integral (artículo N° 19), es decir: abarcar como mínimo los aspectos de la integridad institucional, las funciones de docencia, investigación y extensión y de la gestión institucional, así como los recursos humanos, físicos, económicos y financieros necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos profesionales de que se trate. Las instituciones deben contar con agencias para la puesta en marcha de procesos de autoevaluación (artículo N° 20).

Los procedimientos de evaluación y acreditación que desarrolla la ANEAES se elaboran a partir de la consulta con diversos organismos de educación superior, científicos, profesionales y empresariales y son sujetos a revisiones periódicas para su mejora continua (artículo N° 21).

Es menester señalar que en Paraguay, algunos títulos profesionales (otorgados por universidades autorizadas y que se registran en el Ministerio de Educación) habilitan de manera automática al ejercicio profesional. En otras palabras, en el país hay profesiones que están reglamentadas por ley

aunque no existe la colegiatura para el ejercicio profesional (entrevista a funcionaria PRY 1).

La Ley de ANEAES establece la obligatoriedad de la acreditación de “las carreras de Derecho, Medicina, Odontología, Ingeniería, Arquitectura e Ingeniería Agronómica y para aquellas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio” (artículo N° 2). Es decir, se deja abierta la posibilidad para incluir nuevas carreras de manera incremental siempre que se traten de profesiones que impliquen algún riesgo a las personas y sus patrimonios, no necesariamente para el interés público. Los primeros procesos de acreditación nacional se desarrollaron a partir del año 2008. Por tanto, se destaca que en Paraguay la implementación de procesos de acreditación de carreras fue primeramente en el nivel regional y, luego, en el nivel nacional o doméstico.

Los procesos establecidos en la ley de Agencia de Paraguay son similares a los procesos de la CONEAU argentina. Al respecto, a partir del trabajo de campo se detectó que el gobierno paraguayo recibió capacitación por parte del organismo argentino para la puesta en marcha de procesos de evaluación y acreditación universitaria y, en efecto, que la ley de ANA de Paraguay “se asemeja bastante a la CONEAU” (entrevista a funcionario URY 1). Los entrevistados por Argentina también valorizaron las “acciones de cooperación internacional” desarrolladas por la CONEAU para capacitar a los funcionarios de los otros países, principalmente Paraguay y Uruguay (entrevista a funcionaria ARG 1). Adicionalmente, se debe reconocer que la política regional de acreditación de titulaciones de grado es muy similar a la política nacional de acreditación de carreras de grado de Argentina, por eso, si se toma en consideración que en Paraguay la acreditación de las instituciones de educación superior se desarrolló primeramente en la esfera mercosuriana, no es de extrañar que el mecanismo nacional paraguayo se asemeje al regional y, consecuentemente, al nacional de Argentina.

Vinculado a lo anterior, es menester destacar que durante el año 2007, la ANEAES contó con el apoyo de consultores externos para desarrollar lo que

se denominó el “Modelo Nacional de Acreditación” (MNA) para aquellas titulaciones que ya habían pasado por el mecanismo regional del MEXA, a saber: Medicina, Agronomía e Ingeniería; y se adiciona una titulación nueva, Derecho (no presente ni en el MERCOSUR ni en el caso argentino en ese momento) tras el pedido de instituciones y gremios de abogados. Siguiendo al Informe del Cinda (2009):

“El [MNA] desarrollado establece bases generales y está diseñado para aplicarse a una Institución, una Unidad Académica o un programa, utiliza información cuantitativa y cualitativa, privilegia la función de docencia, sin dejar de lado la investigación – extensión y ha sido construido sobre la lógica de un sistema de información administrativo. *El [MNA] se realiza tomando en cuenta los criterios de calidad establecidos para el MERCOSUR, de forma a favorecer la convergencia de los procesos nacional y regional*” (Cinda, 2009: 44) (El destacado es nuestro).

Se desprende, por lo tanto, que se buscó la convergencia entre los procesos nacionales y regionales de acreditación de carreras de grado también en el caso paraguayo. En este caso, la convergencia se da, inicialmente, a partir de los procedimientos de evaluación y acreditación y, a continuación, tras la necesidad de realizar convocatorias nacionales y regionales en paralelo. Por lo tanto, es posible detectar la existencia de dos tipos de convergencias entre las políticas nacionales y regionales de acreditación de carreras de grado: la *convergencia de procesos* (a partir de procedimientos, contenidos, instrumentos, etc. comunes) y la *convergencia temporal* (con la coincidencia de los cronogramas de evaluación).

De esta manera, la acreditación nacional se inició en el segundo semestre del año 2008, tras la aprobación del ARCU-SUR e incluyendo las nuevas carreras establecidas por el sistema regional permanente. El siguiente cuadro da cuenta del panorama hasta el año 2009:

**Cuadro 29. Carreras presentadas al esquema regional y nacional en
Paraguay**

Carrera	ARCU-SUR		MNA		Evaluación diagnóstica		Total carreras	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Arquitectura	1	2	1	2	0	2	1	4
Agronomía	2	1	6	1	1	1	7	2
Enfermería	2	1	4	3	2	2	6	5
Veterinaria	1	0	4	0	1	1	4	1

Fuente: tomado de CINDA (2012: 45). Ref.: evaluación diagnóstica refiere al proceso de evaluación de carreras que aún no cuentan con egresados.

La función más aceptada de la ANEAES es, por tanto, la acreditación de carreras de grado. En lo que refiere a la acreditación de los posgrados, la ley de Agencia no la establece como obligatoria pero, en tiempos recientes, se está discutiendo la necesidad de acreditar titulaciones de posgrado vinculadas con el área de la salud. Por su parte, para la evaluación de instituciones, se ha elaborado un modelo que se validó durante el año 2009 (Cinda, 2009). Además, conforme se desprende del texto de la ley de la ANEAES y de los dichos de la entrevistada de Paraguay (funcionaria PRY 1), la Agencia, a diferencia del caso argentino, no puede expedir dictamen (favorable o no) para la aprobación de una institución de educación superior privada ni pública ya que en la cultura política y universitaria del país, la creación de universidades es aprobada por ley del Congreso Nacional sin requisitos técnico-académicos.

4.2.4. Uruguay

La República Oriental del Uruguay, a diferencia de los demás Estados Parte del MERCOSUR, no cuenta con un sistema formal de aseguramiento y/o acreditación de la calidad de las titulaciones de grado y, por tanto, no cuenta con una Agencia Nacional destinada a este fin. Las regulaciones existentes refieren a, como se expuso en la sección de las características del complejo de educación superior uruguayo, la autorización y el funcionamiento de las instituciones de educación superior privadas; mientras que la UdeLaR se

rige por su Ley Orgánica, la que no tiene procedimientos similares a los exigidos para las instituciones privadas.

En efecto, el Decreto N° 308/995 establece las bases del “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciario Privado”, que incluye algunos requisitos para dar cuenta de la calidad de estas instituciones y sus carreras (vinculados específicamente a cuestiones sobre el perfil y la formación del cuerpo docente). Las instituciones privadas que aspiran al desarrollo de la educación superior deben contar, por tanto, con el aval del Poder Ejecutivo. Además, el citado Decreto también indica que el Ministerio de Educación debe arbitrar los medios para realizar un seguimiento anual de las instituciones durante los primeros cinco años del reconocimiento y, tras este plazo, cada tres años.

Si bien el ejercicio profesional es libre, para algunas profesiones reglamentadas por ley, los títulos obtenidos de las instituciones privadas cuentan deben registrarse en el Ministerio de Educación:

“la creación del registro de los títulos de universidades privadas se basa en que “para su validez” los mismos deban ser inscriptos en él, obteniendo así “idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la [UdeLaR] e independientemente de éstos”. Si bien [...] esta condición es imprescindible para el caso de las profesiones reglamentadas por Ley, se ha vuelto un procedimiento asumido casi como un requisito intrínseco y forma de comprobar que un título tiene el reconocimiento oficial” (Martínez Sandres, 2009: 50).

Tras lo expuesto se desprende que las prácticas de evaluación y acreditación no se encuentran sistematizadas y que las mismas se enfocan hacia una parte pequeña (si se toman en consideración los datos estadísticos presentados) del complejo de educación superior: el sector privado. Mientras, la UdeLaR, en ejercicio de su autonomía, desarrolla mecanismos propios de control y/o evaluación. Esta situación de sesgo de los mecanismos de seguimiento sobre el sector privado ha derivado en que los actores que promueven la creación de una Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación sean, precisamente, los vinculados a la educación superior privada. En efecto, existe un proyecto de ley que propone la creación de una Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET), pero

que aún no ha contado con apoyos suficientes para ser tratada por el Parlamento (entrevista a funcionarios URY 1 y 3) y, probablemente, sea muy difícil que la tenga a mediano plazo (Chiancone Castro y Martínez Larrechea, 2011).

Por lo tanto, resultó un hecho novedoso que se hayan implementado –en instituciones privadas y, principalmente, en la UdeLaR– procedimientos de acreditación de carreras promovidos desde el escenario regional. Por primera vez a partir del MEXA, una misma política se aplicaba de manera igual al sector privado y al público. También es necesario destacar como otro suceso novedoso que la conformación de la Comisión Ad Hoc para la participación de la RANA y la ejecución de la política regional incorporara en pie de igualdad a los representantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la UdeLaR y de las instituciones privadas: durante el MEXA se integró una Comisión Ad Hoc por cada una de las titulaciones (Agronomía, Medicina e Ingeniería) de cinco miembros cada una; mientras que para el actual ARCU-SUR la Comisión Ad Hoc es una sola compuesta por cinco integrantes (dos a propuesta del MEC, dos a propuesta de la UdeLaR y uno a propuesta de las instituciones privadas). En suma, la política regional colocó al tema de la acreditación de la calidad en la agenda de la política nacional para la educación superior –una agenda que había estado casi siempre marcada por los ritmos, necesidades y demandas vinculadas a la UdeLaR–.

Para el funcionamiento de las comisiones ad hoc no se generó ninguna legislación y/o normativa nacional específica sino que se adoptaron las pautas de funcionamientos que se establecieron en los documentos acordados en la esfera regional. Los recursos financieros para garantizar su funcionamiento son provistos por el Ministerio de Educación (entrevista a funcionario URY 1; véase capítulo anterior).

La política regional se aplicó en Uruguay conforme a lo pautado (véase capítulo VIII sobre el funcionamiento del MEXA y del ARCU-SUR). No obstante, a diferencia de los otros países analizados los impactos fueron de una importancia relativa mayor ya que, por ejemplo, en el caso del MEXA,

si bien se colocaron los cupos por titulación por países, para el complejo de educación superior uruguayo esto implicó que participaron del mismo casi todas las titulaciones de Medicina, Ingeniería y Agronomía existentes.

Retomando la propuesta de crear una APACET, Fernando Martínez Sandres (2009) destaca que se atenderían las siguientes cuestiones:

De manera voluntaria:	De manera obligatoria:
<ul style="list-style-type: none"> • la participación de la UdeLaR en los procesos de acreditación nacional y regional que se crearan ; • la posibilidad que la UdeLaR o alguno de sus Servicios o Facultades solicite evaluaciones externas sobre la calidad de sus propuestas; • para las instituciones universitarias privadas, la participación en procesos de acreditación regional y nacional que se crearan; • evaluar la calidad de las propuestas de las instancias públicas de formación docente. 	<ul style="list-style-type: none"> • la participación de las instituciones universitarias privadas que soliciten el reconocimiento para funcionar y el de sus carreras (esta función que actualmente tiene el MEC estaría incluida en la nueva Agencia); • a las instituciones extranjeras que quisieran instalarse formalmente en el país; • a las instituciones públicas que ofrecen estudios de nivel equiparable al terciario (formación de cuadros de las Fuerzas Armadas) que pretendan un reconocimiento universitario.

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Sandres (2009: 53-54).

La creación de la APACET no es factible de ser concretada en el corto y mediano plazo. Sin embargo, el hecho de que se pudiera plantear un proyecto de semejantes características en un complejo de educación superior dual (público – privado) y concentrado en la única institución pública fue posible a partir de la puesta en marcha de la política regional que derivó en:

- a) una misma política se implementó a todas las instituciones sin discriminar por tipo de gestión;
- b) los tres actores (MEC, UdeLaR e instituciones privadas) participaron de un proceso de construcción, decisión, ejecución y evaluación de una política –en este caso regional– en igualdad de condiciones;
- c) el MEC asumió la conducción financiera de la política regional por medio de la erogación de fondos;

- d) la UdeLaR se erigió como la única institución universitaria que participó en el organismo regional del SEM (la RANA, en este caso, pero también del CRC-ES);
- e) la UdeLaR sometió voluntariamente a las carreras escogidas al procedimiento regional de acreditación, al igual que las instituciones de gestión privada;
- f) los miembros que integraron las Comisiones Ad Hoc recibieron capacitación por medio de la cooperación bilateral establecida con los demás Estados Partes (también aquí la CONEAU transfirió capacidades de gestión y experiencia de evaluación y acreditación).

La política regional sirvió a los actores del sector privado y del sector gubernamental como un medio para la colocación del tema de la regulación global del complejo de educación superior (incluyendo a la UdeLaR) en la esfera doméstica de formulación, decisión e implementación de políticas públicas. Desde otro punto de vista, el hecho de que no se haya conseguido crear una ANA –como sucedió en Paraguay– se explica, precisamente, por el peso de la universidad pública en el complejo de educación superior y la defensa de su autonomía. En este caso, por lo tanto, no es posible identificar las vinculaciones entre la esfera de política nacional y la de política regional a partir de acciones de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización exclusivamente porque no se verifican efectos directos sobre el nivel nacional que den cuenta de modificaciones (de diversos grados de intensidad) en la regulación y la política nacional. Se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR.

Capítulo X

Conclusiones y continuaciones

1. Introducción

El presente trabajo de investigación se propuso analizar las peculiaridades de las políticas regionales del MERCOSUR en el área de la educación superior en el marco del proyecto político del acuerdo de integración y su vinculación con el nivel nacional de definición de las políticas públicas. En vistas a alcanzar este objetivo se procedió a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), que contó con una primera fase de carácter experimental entre los años 2002 y 2006 (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA) y devino, a mediados del año 2008 en un sistema permanente (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). A partir de este objetivo general, se plantearon dos objetivos específicos: primero, estudiar en profundidad la política regional de acreditación de titulaciones de grado del MERCOSUR (del MEXA al ARCU-SUR) para i) discernir con qué proyecto político regional se vincula; ii) identificar y analizar cómo inciden en la forma y el contenido que ésta adquiere a partir de: a) las reglas de juego institucionales del MERCOSUR (nivel regional); b) la situación de asimetría entre los Estados Parte (nivel nacional); c) las tendencias en pos de la internacionalización y regionalización de la educación superior (nivel global); y iii) describir y caracterizar su relación con las políticas domésticas para el sector en vistas a discernir si se trata de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización –entre otras posibles formas– de las políticas nacionales con el marco regional. Segundo, realizar una contribución al campo de estudios de la integración regional a partir de elaborar una propuesta analítica para el estudio de las políticas regionales en

el MERCOSUR desde una perspectiva comparada que recupere los principales debates teóricos en torno a la integración regional como campo de conocimiento.

En esta investigación se concibió a las políticas regionales como aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria). La definición permitió incorporar la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisorial y que, por el otro, los actores e instituciones involucrados cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La finalidad de la política regional (léase, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto desde el poder político) implica tomar en consideración a las relaciones de poder que se establecen entre el Estado, el mercado y la sociedad en múltiples niveles (regional, nacional y local) y reconocer que, incluso las decisiones, en apariencia, “técnicas”, remiten también a procesos políticos. La integración regional, por su parte, refiere tanto a las interacciones económicas, sociales y culturales entre actores no gubernamentales (regionalización o integración regional real) como a la definición de políticas públicas, que abarca variadas agendas temáticas o sectoriales desde un posicionamiento político particular o proyecto político– (regionalismo o integración regional formal).

Consecuentemente, en esta investigación se partió de la premisa de que la integración regional, en tanto política pública, atraviesa variados temas de la agenda de política nacional y tiene como objetivo en el caso Sudamericano, fomentar la autonomía política y el desarrollo integral. Por lo tanto, la integración regional no es un tema exclusivo de la agenda de política exterior de un Estado sino que atraviesa a casi todos los temas de agenda de un gobierno.

Tras un exhaustivo análisis de la bibliografía específica que incluyó una exhaustiva revisión del campo de estudios de la integración regional (desde su creación a nuestros días), priorizando los aportes del pensamiento latinoamericano sobre integración regional vinculados a los dos ejes de la política de integración regional presentes América del Sur (autonomía y desarrollo), y de los estudios del regionalismo y la regionalización de la educación superior en otras partes del mundo además de Sudamérica¹⁷¹, se desprendió que en el abordaje de los procesos de integración regional sudamericanos hay que tomar en consideración: la situación de asimetrías entre los Estados que forman parte de dichos acuerdos y la tensión entre proyectos políticos divergentes y en tensión –dada la especificidad del momento actual en el MERCOSUR–, la que se refleja, entre otros elementos, en la arquitectura institucional que delimita cada proceso de integración. Adicionalmente, para aprehender la elaboración de las políticas regionales se deben considerar no sólo el proceso institucional formal para la toma de decisiones del acuerdo regional sino que también las variadas interacciones e interrelaciones con el nivel doméstico de elaboración de políticas. A ambas consideraciones (la atención sobre “lo regional” y “lo nacional”) se agregó una tercera: las tendencias globales e internacionales que –de acuerdo a la agenda de política en cuestión– inciden en la forma y el contenido que adquieren tales políticas (“lo internacional”). En este sentido, tanto el contenido (el qué) como la forma (el cómo) de las políticas regionales son el resultado de la compleja interacción de variados actores que detentan diferentes recursos, intereses, ideas y valores. Se colocó como una de las seis tesis esbozadas que las políticas regionales pueden ser consideradas, como de coordinación, complementación, convergencia y

¹⁷¹ El conocimiento de las variadas respuestas teórico-conceptuales abona al estudio del proceso de integración del MERCOSUR y de las políticas regionales para la educación superior ya que permite discernir la pertinencia de ciertos enfoques respecto de otros y comprender qué herramientas analíticas son necesarias incluir a su estudio. Esta operación reviste una importancia particular ya que la agenda de la educación superior en el MERCOSUR combina rasgos de los viejos esquemas de integración regional con elementos del viraje experimentado en tiempos recientes por el regionalismo sudamericano y porque la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR se ha nutrido y/o influenciado de las discusiones y políticas en torno de la regionalización de la educación superior en Europa y, por lo tanto, conlleva ciertos rasgos que pueden ser aprehendidos de los esquemas conceptuales tradicionales (eurocéntricos) de la integración regional

armonización, entre otras posibles formas, de las políticas domésticas en el escenario regional.

La estrategia metodológica seleccionada fue eminentemente cualitativa y se asumió un diseño de investigación flexible de carácter exploratorio-descriptivo, en su primera fase ya que se trata de un área del conocimiento con ciertas vacancias a nivel local, y analítico, en segundo término. Se optó por la realización de un estudio de caso –la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR– ya que el abordaje de la particularidad y complejidad del caso me permitió aprehender de manera más acabada el problema de investigación. Se utilizó una variante de caso único. El trabajo de campo fue intenso y extenso, siendo indagadas múltiples fuentes (documentales, estadísticas, orales) que, a continuación, fueron trianguladas. Se utilizaron alrededor de 120 actas de reuniones de los órganos que componen el Sector Educativo del MERCOSUR y alrededor de cincuenta decisiones del Consejo del Mercado Común y/o resoluciones del Grupo del Mercado Común; se recabó legislación sobre educación superior y, en particular, acreditación de carreras de grado, de los cuatro países que componen el MERCOSUR (Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); la información estadística que se utilizó se obtuvo de variadas fuentes, tales como los Anuarios o Sinopsis Estadísticas de los cuatro países, la CEPAL y la UNESCO; se realizaron veinte entrevistas a actores clave de los cuatro países en varias etapas durante el desarrollo de la investigación.

2. Conclusiones

En primer lugar, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR, que consta de dos fases al momento actual de su desarrollo (una experimental, implementada entre los años 2002-2006; y la creación de un sistema permanente a partir del 2008), presenta ciertas características tanto del modelo de integración regional competitivo del MERCOSUR (1991-2002) como del modelo de integración regional solidario (desde el 2003) con un sesgo más marcado hacia el primero de éstos. Los motivos que sustentan esta afirmación son:

En lo que tiene que ver con los rasgos vinculados al MERCOSUR neoliberal, conforme se analizó en el capítulo VIII, la gestación de la política regional para la educación superior bajo estudio se produce cuando aún no se había operado el pasaje entre el MERCOSUR competitivo y el MERCOSUR solidario ya que la firma del primer documento (Memorando) se produce en el año 1998 y, hasta el 2002, se procede a la negociación regional de cómo sería la versión final (tras el testeo previo) del mecanismo experimental. La coincidencia temporal no es un dato menor ya que, a partir de mediados de los años noventa se comienzan a instalar –de manera diferencial en cada país indagado– discursos y políticas que derivaron en la necesidad de una reforma de la educación superior centrada, principalmente, en la promoción de su evaluación y control. Además, en el año 1998 se incorpora la educación superior al AGCS, a nivel global, mientras se negociaban provisiones para la liberalización de servicios de educación superior en el ALCA, a nivel hemisférico.

Por lo tanto, de la misma manera que la agenda educativa logró ser incorporada al MERCOSUR a fines del año 1991 porque no colisionaba con los propósitos centrales del acuerdo de integración; en el año 1998 se logró tematizar y problematizar sobre la necesidad de contar con una política de integración regional en el área de la educación superior que sea capaz de generar –casi de manera automática– una movilidad de profesionales fluida en la región (con el ideal del mercado común como Norte). En efecto, no fueron los funcionarios regionales del SEM los que colocaron este tema en la agenda, sino que fueron el Grupo y el Consejo del Mercado Común –las dos instancias que se encuentran en la punta de la pirámide político-decisional–. Sin embargo, como expuse, de la meta inicial de contar con una política de acreditación regional que derive *per se* en el reconocimiento automático de títulos y en la movilidad profesional, se debió torcer el rumbo hacia la acreditación regional de la calidad de un conjunto escogido de titulaciones de grado. Si bien se puede percibir que este viraje implica una modificación que prioriza aspectos académicos más que comerciales, de la información recabada se desprende que, ante todo, el sello regional de calidad (“la etiqueta MERCOSUR”) es válido en el marco de un mercado de

títulos regional e internacional. Así, este sello regional “cotiza” en tanto habilita el acceso de las instituciones de educación superior reconocidas a recursos como el programa de movilidad del MERCOSUR (MARCA), prestigio y reconocimiento e, inclusive, acceso a fondos y programas provenientes de la cooperación europea. El pasaje del MEXA al ARCU-SUR ancló este objetivo general de política: erigiendo a la calidad para el mercado por sobre la movilidad profesional (que también apunta al mercado pero que, en el MERCOSUR, quedó en el Protocolo de Servicios).

Desde otro punto de vista, los rasgos que comparte con el MERCOSUR social, ciudadano y productivo (en pos de una integración solidaria) refieren a tres cuestiones: para comenzar, en los momentos de negociación de la forma y el contenido que tendría la política regional, una de las opciones fue la imitación del sistema de Bolonia que estaba, en esos años, instalándose. Sin embargo, conforme expusieron los entrevistados y se analizó en documentos varios, el MERCOSUR optó por idear su propio modelo de integración regional de la educación superior y desechar las propuestas de sistemas de transferencia automática de créditos, acortamiento de los grados, etc. Esta decisión da cuenta de la autonomía del sector en un doble sentido: primero, de la autonomía política respecto del poder normativo global de la UE a otras regiones del mundo (difundiendo su modelo de “hacer integración”); segundo, de la autonomía universitaria –vigorosa– en varios de los países indagados (principalmente Argentina y Uruguay) que permite la defensa de la educación como bien público y derecho humano. A continuación, la solidaridad fue el común denominador de la negociación y cooperación regional, por lo menos en la fase experimental (MEXA). En efecto, sin el aporte de recursos materiales por parte de los Estados más grandes no se puede entender que el MEXA se haya desarrollado de manera exitosa. Los países asumieron el compromiso de que la política en cuestión funcionaba si todos participaban y no quedaban partes relegadas y, en este sentido, los países más grandes asumieron un liderazgo positivo que sirvió de sostén al proceso. Finalmente, la vinculación con el MERCOSUR actual se sedimenta en la creación de un embrionario sentimiento de pertenencia y lealtad regional por parte de los actores involucrados (a raíz del proceso de

socialización que se viene desarrollando en los últimos diez años) que podría dar cuenta, si se sortean algunas rispideces presentes hoy día y se logra retornar a una aplicación menos mecánica de la acreditación regional, de una identidad regional. Por lo expuesto, se encuentran dos modelos de integración regional de la educación superior en pugna: uno fenicio y otro solidario.

En segundo lugar, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR fue desarrollada en el marco de una arquitectura institucional anacrónica –derivada de la hegemonía del modelo comercial de integración regional de los años noventa– y cuyas reglas de juego político-institucionales para la toma de decisiones y el funcionamiento del proceso de integración regional genera algunas disfuncionalidades y constriñe la ejecución de políticas regionales en agendas no comerciales.

En tanto el SEM depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común, la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia –la mayoría de las veces– del Grupo del Mercado Común. Esta situación genera la jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen el mismo rango: a diferencia de lo que ocurre en los gabinetes nacionales, en el espacio regional los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los Ministros de Educación (RME). Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos, lo que genera interrogantes sobre la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de las decisiones adoptadas por la RME. En segundo lugar, 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 educación. Otro aspecto del

funcionamiento del MERCOSUR que incide sobre la elaboración y el seguimiento de las políticas regionales para la educación superior se vincula al hecho de que la toma de decisiones se concentra en el marco de la rotación de las Presidencia Pro Témpore. Es decir, existen pocas reuniones durante cada PPT (por lo menos una por semestre) y, al ser rotativas, los lugares de encuentro, a veces, son de difícil acceso (más aún en un contexto de escases de recursos presupuestarios). Por lo tanto, se tiende a concentrar el trabajo en dos momentos del año: alrededor de junio y en diciembre. Esto redundante en una comunicación menos fluida y una menor capacidad para el seguimiento efectivo de los cursos de acción. A esta situación se adiciona la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional. En tanto las políticas de integración regional son transversales a varias carteras de gobierno, los funcionarios nacional-regionales, la mayoría de las veces, requieren de la necesidad de discutir y coordinar temas de manera interinstitucional. Al no haber un órgano que genere esos espacios de articulación inter-institucional, muchas veces, se lentifican los procesos, o bien se bloquean e, incluso, se paralizan. Además, el funcionamiento por delegaciones nacionales –pese a que se observa un proceso de socialización regional– el desarrollo de las políticas regionales depende, en buena medida, de “personalismos”, es decir, de actores (i.e. los funcionarios nacionales con atribuciones en el espacio regional) que, al momento, han motorizado el proceso pero que, de cara a fenómenos previsibles, como recambios gubernamentales, o imprevistos, como temas de salud o de búsqueda de nuevos rumbos laborales, lo torna inestable y frágil. La ausencia de repositorios de la memoria institucional de las acciones del SEM o de la RANA bajo la figura de algún tipo de secretaría técnica que también cuente con carácter permanente y se dedique de manera exclusiva a la función regional puede derivar en que las políticas regionales se paralizen. Otro déficit a destacar, derivado de la institucionalidad del MERCOSUR, refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración, mientras que la creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente (de hecho, el FEM aún no está financiando proyectos). Este aspecto continúa siendo débil en el área de integración educativa y

torna al proceso de integración regional altamente dependiente de los presupuestos de los Ministerios de Educación que, en un contexto de escasez, podrían hacer naufragar la política en cuestión. En efecto, si bien la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones se está ejecutando, las restricciones financieras vinculadas a la ausencia de un presupuesto o fondo de carácter regional se hicieron visibles en dos situaciones señaladas por los entrevistados: primero, Brasil debió postergar la ejecución de la acreditación regional del ARCU-SUR a raíz de impedimentos legales vinculados a la utilización de fondos brasileños para la movilidad y los honorarios de personas de otras nacionales o que no son funcionarios gubernamentales (a raíz de la lucha contra la corrupción gubernamental encarada por la Presidenta Rousseff); situación que denota, a su vez, la fragilidad de los acuerdos regionales si no se generan “efectos candado” que los cristalicen y no puedan ser discutidos y desandados fácilmente ante recambios de gobierno (por suerte en este caso el color político del gobierno de Brasil no fue un agravante). Segundo, la restricción financiera y su vinculación con la necesidad de agilizar procesos (léase, hacer coincidir el cronograma nacional de acreditación con el proceso regional) derivó en que se dejen de hacer reuniones plenarias por disciplina con todos los pares (de todos los países) para consensuar sobre los resultados y discutir sobre cada carrera. En otras palabras, “se perdió el espíritu verdaderamente regional” del mecanismo experimental (conforme indicara una funcionaria paraguaya). Finalmente, en lo que corresponde a un déficit de legitimidad democrática, del análisis se desprende que el SEM presenta un sistema opaco y cerrado, que no ha habilitado aún una asidua participación de actores no gubernamentales. A ello se suman dificultades en la comunicación de los logros del proceso de integración regional de la educación superior que separa cada vez más a las instituciones de educación superior y a la ciudadanía en general de las políticas desarrolladas por el Sector. No obstante, pese a estas dificultades, considero que el SEM, en general, y la RANA, en particular, han generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de

funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar.

Por lo expuesto, el SEM, en general, y la política regional para la educación superior, en particular, han logrado un prolífico accionar en un contexto institucional y político-decisional desfavorable que se explica por la combinación de: primero, la temprana creación del SEM y la agenda de educación superior en el MERCOSUR, lo que derivó en que durante los años iniciales (la primera etapa de conocimiento y reconocimiento indicada en el capítulo VII) el trabajo regional se abocara al intercambio de información sobre los sistemas y/o complejos nacionales de educación, se elaboraran indicadores comunes para generar una estadística regional que logre comparar de manera cabal la situación de cada socio y se esbozaran los primeros trazos de las políticas regionales que saldría a la luz en la etapa posterior. Segundo, la modalidad de trabajo metódica; léase, por medio de la elaboración de planes de trabajo de cinco años de duración. Esta elevada planificación permitió seguir rumbos de acciones concretas que, a la fecha, dan cuenta de que los grandes lineamientos no han sido modificados (visión y misión) porque aún no se han alcanzado. Esta continuidad programática ha evitado que los vaivenes provenientes de las disfuncionalidades de la dimensión institucional afecten el curso de las acciones, inclusive cuando se produce “la crisis” de la integración comercial a principios de este siglo. Tercero, como se expuso con anterioridad, la construcción de confianza entre los funcionarios nacionales que participan en la esfera regional (y su consecuente proceso de socialización) constituye una sólida base para el desarrollo del SEM.

En tercer término, el desarrollo de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR, su contenido y su forma de implementación, se entiende a partir de las variadas relaciones que se establecen con las políticas domésticas de acreditación de carreras de grado en cada uno de cuatro Estados Parte. Las asimetrías estructurales, y regulatorias, las diferentes culturas y tradiciones universitarias y las

disímiles capacidades estatales¹⁷², adicionan complejidad al desarrollo de las políticas regionales e influyen la forma y el contenido de la política regional para la educación superior en este acuerdo de integración regional. Por su parte, en este mismo proceso, también las tendencias internacionales sobre la educación superior, y cómo éstas son procesadas en cada uno de los países, inciden sobre la política nacional y regional para el sector.

Para comenzar a desentrañar este argumento, es menester recordar la sexta tesis que fue esbozada como proposición para iniciar la reflexión sobre las posibles vinculaciones de las políticas nacionales y la política regional de acreditación (el relacionamiento de las políticas nacionales –en conjunto– con la política regional así como la relación entre cada una de las cuatro políticas nacionales y la política regional); formas de inter-relación que no implican *per se* un esquema evolutivo ni lineal ni opciones excluyentes en el desarrollo temporal de la evolución de las mismas, a saber:

La coordinación implica que no se dan modificaciones sustanciales a las políticas domésticas a partir de la política regional. Las políticas nacionales se encuentran en línea con lo que se acuerda en la esfera regional y sólo se requiere de un proceso de ajustes que no generan cambios significativos (creación de agencias sobre la base de otras ya existentes, modificación de reglamentaciones, etc.). En los procesos de coordinación, los puntos de partida regulatorios –en términos de regulaciones, normas, procedimientos, estructuras, etc. domésticos– no son una variable a considerar mientras se alcance el objetivo regional.

La complementación implica que el acuerdo en torno a una política que se alcanza en el nivel regional se consigue por medio de las políticas nacionales existentes pero divergentes entre los gobiernos. Se buscan puntos

¹⁷² Son los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un Estado –una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación)–: recursos humanos con o sin experiencia en la negociación y en el tema de negociación, recursos financieros, apoyo de otras agencias gubernamentales, apoyo de actores sociales relevantes, etc.

de consenso sobre una cierta “división del trabajo” y cada país se aboca a ese segmento específico¹⁷³.

La convergencia refiere al progresivo acercamiento entre las políticas nacionales de los países que conforman el proceso de integración regional en vistas a alcanzar los acuerdos consensuados en el nivel regional y que se plasman en políticas regionales. El punto de partida es una situación de divergencia en lo referido a procesos, normas, procedimientos, estructuras políticas domésticas entre esos países (o entre esos países y el marco regional) y cuyo proceso de tangencial acomodación es necesario para el cumplimiento de la política acordada a nivel regional. La situación de convergencia, por lo tanto, implica resolver las asimetrías regulatorias entre los países y, por medio de políticas (regionales o nacionales) activas, disminuir las asimetrías estructurales.

La armonización refiere a la generación de un estándar o una obligación, dependiendo la política en cuestión, acordado en la esfera regional y los países que conforman ese acuerdo de integración deben arbitrar los medios –regulaciones y políticas domésticas– para alcanzar ese objetivo regional. El grado de cambio doméstico es, por lo tanto, significativo.

Las dos primeras sugieren márgenes de maniobra mayores para los Estados Nación, mientras que las dos últimas categorías implican menos capacidad de autonomía política de los países. Estas opciones de política y políticas, no necesariamente se mantienen en el tiempo ni corresponden a todas las políticas regionales del mismo modo (en educación superior, por ejemplo se puede dar una forma de convergencia mientras en el sector de la producción industrial se puede desarrollar, entre otras posibles, una estrategia de complementación).

Del extenso trabajo de campo realizado y a la luz de los datos obtenidos que fueron analizados en los capítulos VII, VIII y IX (principalmente) se puede

¹⁷³¹⁷³ Quizás, el patrón más significativo de este tipo de acomodamiento es, en el caso de la política regional industrial, la división del esquema de producción de ciertos bienes (por ejemplo, que el país A se dedique a la producción de vehículos de alta gama mientras que el país B se centre en otro segmento, como la producción de monovolúmenes).

afirmar que la situación nacional de cada uno de los Estados Parte, esto es, las características salientes de sus sistemas y/o complejos de educación superior vinculadas a su tamaño, nivel de regulación, complejidad y cultura o tradición universitaria propia gestada a lo largo de su desarrollo histórico, explica, por un lado, la forma que adquiere el relacionamiento de cada política doméstica vinculada a la acreditación de carreras con la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones del grado del MERCOSUR y, por el otro, a partir de lo anterior, a la forma y el contenido efectivo que tiene hoy, tras doce años de iniciada, esta política regional.

En vistas a desentrañar el primero de los argumentos, es menester presentar los hallazgos obtenidos para cada uno de los países.

En Argentina, la relación que se establece entre la política nacional de acreditación de carreras de grado y el MEXA/ARCU-SUR se puede definir a partir de la *progresiva traslación del modelo nacional al modelo regional*, en vistas a *armonizar* los dos niveles sin generar cambios ni modificaciones profundas en el nivel doméstico ya que en el nivel regional los alcances de la acreditación son menores al estándar (más elevado) del proceso nacional. En primer lugar, del trabajo de campo se desprende que las características del MEXA, primero, y del ARCU-SUR, luego, son significativamente similares al procedimiento nacional de acreditación de carreras de grado. La evidencia recabada da cuenta de un proceso de transferencia del modelo nacional al proceso regional que contó de varios componentes: por un lado, Argentina, que había permanecido al margen de las negociaciones hasta la firma del Memorando de 1998, comienza a participar activamente de las negociaciones y los testeos que se dan entre 1998 y 2002 (inicio del MEXA) una vez que había encaminado su primer proceso de acreditación nacional de grado –Medicina en el año 2000– y ya había acumulado experiencia en acreditación (en posgrado). En este momento, era el único de los cuatro Estados Parte que contaba con una política nacional de acreditación que se encaminaba por una Agencia Nacional de Acreditación (la CONEAU) –vale recordar que en esta investigación no se analiza el caso chileno, otro de los socios regionales que participó activamente del MEXA–. Esta situación colocó a la delegación argentina en una posición privilegiada porque “era la

que contaba con la experiencia”, “sabía cómo hacerlo”, etc. Por lo tanto, a mi entender, la CONEAU se erigió como un líder indiscutido en la elaboración de los instrumentos, lo que derivó en una fuerte capacidad de incidencia sobre la configuración general de la política regional.

Vinculado a lo anterior, la CONEAU contó con nutridas capacidades de gestión por parte de los actores de gobierno (técnicos de acreditación y miembros de la Comisión) que participaron en la instancia regional (el GTAE y la RANA). Estas capacidades de gestión se pueden dividir en dos: recursos materiales y recursos humanos (pericia técnica o *expertise*). En lo que refiere a los recursos materiales, la CONEAU destinó fondos de su presupuesto para la realización del proceso de acreditación regional (reuniones, viajes y viáticos para desarrollo de las visitas, honorarios de los pares evaluadores, materiales de oficina, impresión de documentos, etc.) que constituyó, a su vez, el punta-pié para el desarrollo de acciones solidarias con sus socios regionales. Como se expresó en una entrevista que cité en el capítulo VIII, el mecanismo (MEXA) funcionaba a partir de la solidaridad por la misma lógica de club que tuvo: si un país no podía proceder a la acreditación regional por falta de fondos, tanto Argentina como Brasil asumieron el liderazgo financiero (que incluyó desde costear pasajes hasta realizar las reuniones regionales en los lugares que se encuentren más al alcance de los socios con menos capacidad de destinar recursos para la esfera regional; por ejemplo, hacer una reunión en Asunción y no en Brasilia o Buenos Aires implica que es más fácil la movilización de la delegación paraguaya o uruguaya a ese destino). Sobre los recursos humanos (señalados como “altamente capacitados” por los entrevistados de los demás países), la CONEAU tuvo un rol clave en la capacitación de las delegaciones nacionales que no contaban, en ese momento, con experiencia en acreditación universitaria. En efecto, de los datos obtenidos se desprende que en Paraguay, principalmente, y en Uruguay, en menor medida pero igualmente importante, las acciones de transferencia de capacidades de gestión de la acreditación fueron fundamentales para el desarrollo del MEXA y la creación de burocracias nacionales especializadas en cada uno de estos dos países; burocracias nacionales que son las que permanecen y

encaminan el ARCU-SUR desde el 2008. La CONEAU, en suma, ha tenido una gravitación de relevancia en la difusión de la acreditación en el escenario regional y en cada país en particular. Esto permite concebir la existencia de una comunidad epistémica en torno de la acreditación, lo que abona a ese objetivo de progresiva armonización esperada en el nivel regional (armonización sin modificación estructural en el nivel nacional porque, básicamente, la armonización que se persigue es, precisamente, un sub-óptimo del proceso nacional).

En la actualidad, desde la creación del ARCU-SUR la CONEAU ha venido cumpliendo los objetivos de acreditación regional de las carreras escogidas ya que la decisión estratégica que ha adoptado ha sido hacer coincidir los cronogramas nacionales de acreditación con la ejecución de la acreditación regional. Sin embargo, como se expuso con anterioridad, la contracara de esta convergencia ha abonado en detrimento de la dimensión regional del procedimiento y redundado en la mecanización de la acreditación regional.

En lo que refiere al caso brasileño, se observa una situación de *coordinación de políticas nacionales entre Brasil y Argentina* a partir del escenario de negociación regional pero no ceñido específica o necesariamente a este. En vistas a comprender esta situación, es necesario recordar que este país no cuenta con un sistema de acreditación pero sí tiene un nutrido sistema de evaluación de la educación superior que se caracteriza por su importante incidencia sobre el sistema y que existe desde la década de los años ochenta. Todas las instituciones, los cursos y los estudiantes son evaluados por el SINAES. Esto es así porque Brasil cuenta con el sistema más privatizado y mercantilizado de los cuatro países revisitados, incluyendo instituciones pequeñas que son máquinas de emitir títulos y el Estado ha asumido un rol fuertemente evaluador. Dicho esto, se puede entender que Brasil motorizó el proceso regional de acreditación durante la fase experimental, en especial, siendo un “*paymaster*” (es decir, asumiendo un liderazgo a partir de la ejecución de fondos) y acompañando la posición argentina ya que, si bien no se ha profundizado en este tema y queda como futura indagación, sus objetivos de política exterior han priorizado en los últimos veinte años al

MERCOSUR¹⁷⁴ y la relación con Argentina, en especial. Sin embargo, tras las dificultades que derivaron en la no aplicación del ARCU-SUR entre el 2008 y el 2011, y las rispideces por ello ocasionadas en la escena regional, cabe preguntarse si, efectivamente, la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR es una prioridad para este país. Es posible responder de manera afirmativa con la siguiente salvedad: dado que, en términos numéricos (en función del tamaño y la diversidad de formatos institucionales que tiene el sistema de educación superior brasileño), la cantidad de carreras acreditadas regionalmente representa un número despreciable (casi insignificante), la importancia que se le asigna al MEXA/ARCU-SUR reside en, como se expuso, que el “sello de calidad regional” resulta altamente valorado en un mercado académico regional e internacional cada vez más competitivo. Si a esto se agrega el hecho de que han sido las universidades más prestigiosas las que han sido sometidas al proceso regional de acreditación, es posible comprender que, con todo, lo que se persigue desde el gobierno de Brasil es que un conjunto de instituciones adquieran reconocimiento globalmente; y no todo el sistema en su conjunto (ya que para el control del sistema se desarrollan políticas de evaluación permanente).

Entonces, en la escena regional se produce la coordinación de políticas de educación superior argentino-brasilera. Como se expuso en el capítulo IX, puede entenderse esta coordinación a partir de una analogía: la coordinación macroeconómica sin la mediación de acuerdos establecidos por las esferas decisorias del MERCOSUR entre los años 1991 y 1999. Al incorporar otros temas de la agenda de política regional del SEM para la educación superior se puede comprender más cabalmente esta coordinación: a título ilustrativo, las políticas de movilidad del área de posgrado del MERCOSUR se establecen sobre la base de experiencias previas de cooperación bilateral entre Argentina y Brasil (si resultan valoradas positivamente se procede a su

¹⁷⁴ MERCOSUR, UNASUR, Latinoamérica, el Caribe, África, a modo de círculos concéntricos como expresa el Presidente Lula da Silva; véase, Porcelli (2010) y su utilización del concepto de interméstico para comprender la política exterior brasileña y el MERCOSUR

multilateralización). El caso de la acreditación regional da cuenta de una situación de coordinación de políticas nacionales *entre* Argentina y Brasil

El mayor impacto de la política regional sobre la política nacional y que derivó en modificaciones sustantivas al escenario doméstico se encuentra en el caso de Paraguay. En este país, se detectó la existencia de dos tipos de convergencias entre las políticas nacionales y regionales de acreditación de la calidad de carreras de grado: la *convergencia de procesos de acreditación* (a partir de procedimientos, contenidos, instrumentos, etc. comunes) y la *convergencia temporal* (coincidencia entre los cronogramas nacionales y regionales). Esta convergencia es el resultado una *pseudoarmonización* de la política regional sobre la configuración de las política nacionales para la educación superior a partir de un *proceso de difusión* de ideas, valores y procedimientos de acreditación por parte de la comunidad epistémica gestada en el MERCOSUR donde la CONEAU tiene un rol preponderante. Como hechos significativos que abonan a los argumentos esbozados es posible indicar que: por un lado, el requisito incorporado en el MEXA sobre la obligatoriedad de que los países creen sus propias Agencias Nacionales de Acreditación fue utilizado por los actores gubernamentales para instalar el discurso de la acreditación y en especial, para promover una reforma de la educación superior (que no había logrado cuajarse en la década anterior). Por otro lado, a raíz de la ausencia de mecanismos de acreditación de carreras, la implementación del procedimiento regional antecedió al nivel nacional y generó que se tomara como base para la creación de la Agencia el patrón que seguía la CONEAU y que el desarrollo del Modelo Nacional de Acreditación se realizó, posteriormente, a semejanza del proceso regional. Por estos motivos es posible considerar que la relación es de convergencia tanto de procesos como de cronogramas.

Luego, en relación con este punto, para la elaboración de la ley de Agencia y la creación del Modelo Nacional de Acreditación se utilizó la experiencia de profesionales de otras latitudes (Argentina y Chile, en especial) que fueron contratados como consultores o bien que capacitaron en el marco del proceso regional. En consecuencia, es posible afirmar la existencia de una comunidad epistémica que colaboró en la difusión y traslación de las formas

de “hacer acreditación” que fueron aplicadas siguiendo la peculiaridad de cada Estado y este proceso retroalimentaba la forma de encarar la política regional. Al mismo tiempo, contribuye a la creación y el sostenimiento de esta comunidad epistémica la participación de las Agencias en RIACES y en los encuentros inter-regionales (América Latina – Unión Europea). El proceso de socialización que se generó a partir de la intensidad de los contactos en el marco regional, también contribuyó a nutrir la creación de esta comunidad epistémica que, inclusive, derivó en la elaboración de producciones académicas conjuntas entre funcionarios de los diferentes países en revistas especializadas.

Finalmente, en Uruguay se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR. Este resultado se entiende a la luz de la comprensión de la configuración del complejo de educación superior en el país: una única institución universitaria pública –que tiene un estatus cuasi-ministerial consagrado por la Constitución de la República– concentra el más del 90% de la matrícula, se regula a partir de su Ley Orgánica y es autónoma, mientras que el sector minoritario privado –de surgimiento reciente– es regulado por el Ministerio de Educación. Al igual que en Paraguay, previamente al MEXA no existía en Uruguay un sistema de acreditación de carreras; a diferencia de ese mismo país, aún no se ha creado –pese a los intentos de discutir un proyecto de ley de Agencia–. El principal motivo es la oposición férrea de la UdeLaR, ya que la APACET reduciría considerablemente los márgenes de autonomía de la institución y la incapacidad del gobierno (léase, Ministerio de Educación) para regularla.

En este escenario, a partir de la puesta en marcha de la política regional se destacan los siguientes hallazgos de la investigación: primero, una misma política para la educación superior se implementó a todas las instituciones que conforman el complejo de educación terciaria sin discriminar por tipo de gestión (pública – privada). Segundo, a raíz de su estatus constitucional como ente autónomo que se rige por su propio Consejo Directivo, la UdeLaR se erigió como la única institución universitaria que participó en el organismo regional del SEM (la RANA, en este caso, pero también del

CRC-ES). Tercero, los tres actores del complejo de educación superior, el Ministerio, la UdeLaR y las instituciones privadas, participaron de un proceso de construcción, decisión, ejecución y evaluación de una política – en este caso regional– en igualdad de condiciones. Se congregaron en el marco de las Comisiones Ad Hoc creadas para asumir el papel de las ANA en las RANA y facilitaron un diálogo formalizado entre los tres actores. Cuarto, el MEC asumió la conducción financiera de la política regional por medio de la erogación de fondos. Quinto, la UdeLaR, voluntariamente, sometió a las carreras escogidas al procedimiento regional de acreditación, al igual que las instituciones de gestión privada. En consecuencia, pese a que esta universidad pública no abona por las prácticas de evaluación y acreditación, no rechazó la participación del proceso regional. Sexto, al igual que en Paraguay, los miembros que integraron las Comisiones Ad Hoc recibieron capacitación por medio de la cooperación bilateral establecida con los demás Estados Partes (también aquí la CONEAU transfirió capacidades de gestión y experiencia de evaluación y acreditación).

Finalmente, al igual que en Paraguay, se utilizó el argumento del “requisito” de creación de Agencia estipulado en el Memorando 2002 para instalar en la agenda doméstica de políticas para la educación superior la creación de la misma, fuertemente impulsada por el sector privado (que persigue la aplicación de medidas similares tanto para las instituciones de educación superior privadas como la universidad pública) como algunos actores de gobierno (que buscan incidir sobre la universidad pública).

Así, no es posible identificar las vinculaciones entre la esfera de política nacional y la de política regional a partir de acciones de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización exclusivamente porque no se verifican efectos directos sobre el nivel nacional que den cuenta de modificaciones (de diversos grados de intensidad) en la regulación y la política nacional.

En cuarto lugar, el caso uruguayo permite incorporar otro elemento de análisis en esta reflexión final: las capacidades estatales para colocar una

agenda política determinada y lograr desarrollarla. Al momento, se han mencionado dos capacidades de gestión, una vinculada con los recursos materiales (siendo el financiero el más relevante ya que permite la sostenibilidad económica) y otra que refiere a los recursos humanos y la pericia técnica que les permite (o los obstaculiza al carecer de ella) negociar las políticas regionales a partir de su conocimiento experto. Sin embargo, del estudio de lo acontecido en Uruguay y Paraguay sobre la posibilidad o no de crear una Agencia se desprende que dentro de las capacidades de gestión se incluyen las capacidades políticas (en el sentido de la arena donde se dirimen conflictos de poder entre actores que portan intereses y valores divergentes) del gobierno para ejecutar los rumbos de acción preferidos. En este sentido, mientras Uruguay cuenta con mejores capacidades materiales y de recursos humanos respecto del caso de Paraguay (que ha experimentado dificultades en las negociaciones regionales en variadas agendas), la capacidad política de este último para poner en marcha una Agencia Nacional de Acreditación ha sido mayor que la uruguaya. La razón de esta situación diferencial refiere a las asimetrías históricas entre los Estados sobre el tamaño del sistema y/o complejo de educación superior, la capacidad de regular cuestiones relativas a la universidad y la historia de la universidad. En el caso uruguayo, la fuerte autonomía universitaria y su peculiaridad de ser un cuasi “Ministerio de educación superior” genera disfuncionalidades y obstáculos para colocar normas por parte del Ministerio de Educación. En el caso paraguayo, en un contexto de un estado del Estado bastante debilitado –en comparación con sus socios regionales– se logró una gestión más efectiva de la política regional para incidir sobre la configuración de las políticas nacionales (hecho significativo si se toma en consideración que, por ejemplo, en la creación de universidades, el Ministerio de Educación no cuenta con un rol de certificación y/o autorización, ya que éstas surgen de leyes emanadas del Congreso Nacional). Finalmente, arroja luz también sobre esta situación de disímiles capacidades políticas el impedimento que tuvo Brasil –un Estado con elevadas capacidades materiales y de recursos expertos– para ejecutar el ARCU-SUR durante los años 2008 a 2011, inclusive.

En quinto término, tal como lo demuestran los casos nacionales, la política regional se vincula con la configuración de las políticas nacionales a partir de tres tendencias: primero, como instrumento para colocar un tema en la agenda de gobierno y/o en la opinión pública especializada. En este sentido, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones en el MERCOSUR tuvo poder de *agenda-setting* en Paraguay y en Uruguay. Los resultados fueron diferenciales en función del apoyo logrado por actores políticos relevantes que apoyaron o rechazaron la propuesta. El poder de *agenda-setting* se vincula, estrechamente, con las ideas y fundamentos que se difunden y comunican desde la comunidad epistémica regional. Segundo, a través de la política regional se puede contribuir a la legitimación de actores y/o de instituciones en el marco del juego político nacional. Por un lado, esto se vincula con las acciones de capacitación de actores nacionales y regionales del sistema universitario que ha venido desarrollando la CONEAU en los últimos años. Por el otro, como se ha expuesto, la creación de la CONEAU ha sido fuertemente impugnada en Argentina y, de hecho, aún la mayor institución universitaria del país (la Universidad de Buenos Aires) no participa de todas las convocatorias obligatorias para la acreditación nacional de carreras de grado. Sin embargo, esta institución sí ha participado de la convocatoria a acreditación regional. A partir de la combinación de esos dos elementos, es posible entender cómo desde una política regional una agencia nacional (en este caso, de acreditación universitaria) puede obtener legitimidad y reconocimiento en el espacio nacional, regional e internacional. La tercera tendencia se vincula con uno de los incentivos que el estudio del nuevo regionalismo ha encontrado en pos de la conformación de acuerdos de integración regional: el efecto candado (*lock-in effect*). Con la puesta en marcha de una política regional que ha logrado plasmarse en un acuerdo internacional entre los países que componen el proceso de integración (como es el caso del ARCU-SUR) se genera una situación de consolidación de la política que evita que ante un cambio de la orientación política de ese proceso de integración y los

gobiernos de los Estados que lo componen sea más difícil desandar los compromisos asumidos internacionalmente.

En sexto lugar, se concluye que la vinculación de la política regional con las políticas nacionales para la educación superior no es susceptible de ser asida por un único modelo (coordinación, complementación, convergencia y/o armonización) sino que, como se desprende de lo señalado en este capítulo, las posibles vinculaciones connotan características propias en función de las características de cada uno de los países que participan del proceso de integración regional y las consecuentes asimetrías. Por este motivo, por ejemplo, queda desechada la concepción de que solamente acuerdos de integración regional que cuentan con una arquitectura institucional predominantemente supranacional pueden generar políticas regionales que imponen la armonización de las políticas nacionales, mientras que tal situación no es posible en un esquema que funciona bajo la lógica de la intergubernamentalidad. Al contrario, la realidad es más compleja que esta visión maniquea y pueden darse situaciones bastante diferentes en lo que refiere a las formas de relacionamiento entre el nivel regional y el nacional, tal como lo demuestran los hallazgos encontrados por caso. Adicionalmente, a raíz de esta apreciación, en el caso del MERCOSUR y la integración de la educación superior no se percibe la generación de un proceso de mercosurización de las políticas públicas.

En último término, el estudio de toda política regional en el MERCOSUR debe incluir consideraciones sobre los modelos de integración desarrollados y en pugna a lo largo del tiempo, el marco institucional que ese acuerdo adopte para su funcionamiento, las asimetrías estructurales, regulatorias y aquellas que le son propias a la agenda de política en cuestión (como fue el desarrollo y las características del sistema de educación superior en esta tesis), las tendencias globales sobre la política bajo análisis y las diversas relaciones que pueden establecerse con las políticas nacionales.

3. Continuaciones

A partir de esta investigación surgieron cuestiones que serán profundizadas en ulteriores indagaciones, a saber:

Primero, estudiar el proceso de socialización de los funcionarios nacionales que participan en el espacio regional para dar cuenta de procesos de transferencia de lealtades, desde el interés nacional al interés regional y/o la conformación de una identidad regional.

Segundo, en línea con lo anterior, investigar en profundidad a la comunidad epistémica detectada en este trabajo; indagar en torno de los vínculos que establecen los miembros entre sí, los procesos de difusión de ideas y cómo éstas son apropiadas y resignificadas por otros actores.

Tercero, analizar el rol de las asociaciones profesionales en la elaboración, ejecución y evaluación de la política regional de acreditación, indagando sobre los intereses y valores que portan, su accionar colectivo en el escenario regional, etc.

Cuarto, estudiar en profundidad la participación de la UdeLaR en el escenario regional.

Quinto, caracterizar y analizar el proceso de internacionalización de las universidades argentinas a partir de la implementación de los programas regionales de acreditación y de movilidad académica del MERCOSUR entre 2002 y 2011. Esta operación permitiría aprehender las dinámicas que adquiere la internacionalización de la universidad desde la perspectiva de los actores universitarios, sus estrategias y los recursos que ponen en juego en pos de la integración regional.

Bibliografía

- Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Altbach, P. (2001). Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok. *International Higher Education*(23), 2-4.
- (2002). Perspectives on Internationalizing Higher Education. *International Higher Education*(27).
- (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*, 11(3), 290-305.
- Altbach, P., Reisberg, L., y Rumbley, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education. Executive Summary*. Paris: UNESCO.
- Altbach, P., y Teichler, U. (2001). Internationalization and Exchanges in a Globalized University. *Journal of Studies in International Education*, 5(1), 25.
- Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Allsop, J., Bourgeault, I., Evetts, J., Le Bianic, T., Jones, K., y Wrede, S. (2009). Encountering globalization. *Current Sociology*, 57(4), 487-510.
- Amaral, A., Neave, G., Musselin, C., y Maassen, P. (2009). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (Vol. 26). Neatherlands: Springer.
- Antunnes, F. (2006). Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal*, 5(1), 38-556.
- Archenti, N. (2007). Estudio de caso/s. En Alberto Marradi, Nélica Archenti y Juan Igancio Piovani (Eds.), *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: EMECÉ.
- Ardao, A. (1950). *La Universidad de Montevideo: su evolución histórica*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Derecho.
- Arocena, R., y Sutz, J. (2005). Latin American Universities: from an original revolution to an uncertain transition. *Higher Education*(50), 573-592.
- Augusti, G. (2012). The Bologna Process and Transparency in European Engineering Education. En André Béraud, Anne-Sophie Godfroy y Jean Michel (Eds.), *GIEE 2011: Gender and Interdisciplinary Education for Engineers* (pp. 11-19): SensePublishers.
- Bauman, Z. (1999). *La Globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2002). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2012). *Una Europa alemana*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.

- Becker, J. (2007). El endeudamiento externo de América Latina: un resumen histórico. En J Becker (Ed.), *El golpe del capital. Las crisis financieras en el Cono Sur y sus salidas*. Montevideo: Editorial Coscoroba.
- Beigel, F. (2010). *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*. Buenos Aires: Biblos.
- Bernal, M., y Siufi, G. (2007). *Educación superior, comercio de servicios y sociedad del conocimiento. Debates y perspectivas*. San Miguel de Tucumán: Editorial de la Universidad Nacional de Tucumán.
- BID. (2002). El nuevo regionalismo en América Latina. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina* (pp. 27-65). Buenos Aires: BID.
- Bizzozero, L. (2006). La Educación Superior en las negociaciones de comercio internacional. Consecuencias y desafíos para el MERCOSUR. *Aldea Mundo*, 11(20), 19-28.
- Blancovsky, A. (2007). Seis tesis para no hablar de "crisis universitaria": algún día habrá que hablar del (co)gobierno. *Guerra de Tizas*, 1(1), 11-46.
- Bonal, X., Tarabini-Castellani, A., y Verger, A. (2007). *Globalización y Educación. Textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Borón, A. (2008). *Consolidando la explotación: La academia y el Banco Mundial contra el pensamiento crítico*. Córdoba: Editorial Espartaco Córdoba.
- Borrás, S., y Jacobsson, K. (2004). The Open Method of Co-ordination and the New Patterns of EU Governance. *European Integration On-line Papers*, 11(2).
- Borzel, T., y Risse, T. (2000). *When Europe Hits Home: Europeization and Domestic Change*. Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Botto, M. (2007). *Saber y política en América Latina: El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.
- 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 Mercedes Botto (Ed.), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (pp. 247-291). Buenos Aires: Prometeo.
- Botto, M., y Quiliconi, C. (2007). La influencia de la academia en la política arancelaria del MERCOSUR. En Mercedes Botto (Ed.), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (pp. 209-245). Buenos Aires: Prometeo.
- Bourdieu, P. (2010). *La dominación masculina y otros ensayos*. Buenos Aires: La Página.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo Económico*, 41(162), 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*, 62.
- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Merida: Universidad de Los Andes.
- (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. En José Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: TESEO.
- (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. En José Briceño Ruiz, Andrés Rivarola Puntigliano y Ángel Casas Gragea (Eds.), *Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 27-78). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. (2005). *Universities: Conditions for changing organizational culture*. Trabajo presentado en Second ECA Education Conference.
- (2009). The Bologna Process From a Latin American Perspective. *Journal of Studies in International Education*, 13(4), 417-438.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bull, H. (1970). *The Anarchical Society*. London: MacMillan.
- Burbano Lara, G. (2007). *Las redes universitarias en la perspectiva del estudio sobre las tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Trabajo presentado en Conferencia Regional de Educación Superior.
- Buzan, B. (1995). The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. En Ken Booth y Steve Smith (Eds.), *International relations theory today* (pp. 198-216). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Cáceres Rojas, E., Gaona, M. T., Volpe Ríos, S., y Aguilera, J. (2005). Educación superior privada en Paraguay. *Programa: Observatorio de la Educación Superior Universitaria Privada en Latinoamérica en el Caribe*, 1-30
- Caetano, G. (2006). Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur? *Análisis y Propuestas*(24).
- Caetano, G., Vazquez, M., y Ventura, D. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. En G. Caetano (Ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.
- Cambours de Donini, A. (2011). Internacionalización e integración de los sistemas de educación superior en el MERCOSUR educativo. *RASE Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 4(1), 59-72.
- Campbell, J., Rozemberg, R., y Svarzman, G. (1999). *Quince años de integración: muchos ruidos y muchas nueces*. Buenos Aires: CEI-Nuevo hacer.
- Caporaso, J., y Keeler, J. (1993). *The European Community and Regional Integration Theory*. Trabajo presentado en Third Biennial International Conference of the European Community Studies Association.

- Cavarozzi, M. (1991). Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*(74), 85-111.
- (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cavarozzi, M., y Abal Medina, J. M. h. (2002). *El asedio a la política. Los partidos tras la década del neoliberalismo en Latinoamérica*. Rosario: Homo Sapiens.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* Santiago de Chile: CEPAL.
- Cernuzzi, L., Vargas, E., y Gonzalez, V. (2007). *Educación superior y desarrollo del capital humano*. Asunción: Grafitec.
- CINDA. (2009). Educación Superior en Paraguay. Retrieved from http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download_finales/25informe_para_guay.pdf
- Coneau. (2012). *La CONEAU y el sistema Universitario Argentino*. Buenos Aires: CONEAU.
- Correa, R. (2007). Una academia comprometida con América Latina. Discurso del Presidente de la República del Ecuador en conmemoración de los 50 años de la FLACSO. *Umbrales*, 6, 97-106.
- Costa Morosini, M. (1998). *MERCOSUL/MERCOSUR Políticas e acoes universitarias*. Campinas: Editora Autores Associados.
- Crowson, R. L. (1993). Qualitative research methods in higher education. En C. Conrad, Jennifer. Grant Haworth y Lisa. Lattuca (Eds.), *Qualitative research in higher education: Experiencing alternative perspectives and approaches*. Boston: Ginn Press.
- CRUP. (2003). *Historia de las universidades argentinas de gestión privada*. Buenos Aires: Dunken.
- Currie, J., y Newson, J. (1998). *University and Globalization. Critical Perspectives*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Checkel, J. (1999). Social construction and integration. *Journal of European Policy*, 6(4), 545-560.
- Chiancone Castro, A., y Martínez Larrechea, E. (1997). El tránsito de la universidad al sistema de educación superior en Uruguay: aportes al estudio comparado de las políticas públicas de acreditación de instituciones. *Educación Superior y Sociedad*, 8(1), 23-40.
- (2005). *Evaluación y Acreditación en la Educación Superior: Un estudio comparado de América Latina y de Europa*. Trabajo presentado en Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación.
- (2011). *Política, educación superior e investigación educativa en Uruguay y el Cono Sur. Estudio de caso y dimensiones comparadas-1985-2011*. Trabajo presentado en IV CONGRESO NACIONAL / III ENCUENTRO INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACIÓN ¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda.
- Chiroleu, A., y Iazzeta, O. (2005). La Reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. En Eduardo Rinesi, German Soprano y Claudio Suasnábar

- (Eds.), *Universidad, reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*. Buenos Aires: Prometeo/Universidad General Sarmiento.
- da Cunha, L. A. (1989). *Qual universidade?* Sao Paulo: Cortez.
- Denzin, N. (1989). *The research act: A theoretical introduction to social methods*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (1994). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dias Sobrinho, J. (2007). Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad. En Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (Eds.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Dias Sobrinho, J., y Brito, M. R. F. (2008). La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 487-507.
- Didriksson, A. (2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En IESALC-UNESCO (Ed.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Dur, A., y González, G. (2004). *¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Eberlein, B., y Kerwer, D. (2002). Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration On-line Papers*, 6(5).
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.
- Escudé, C., y Cisneros, A. (2000). *Historia de las relaciones exteriores argentinas*. Buenos Aires: GEL Editores.
- Fabbri, C. (2005). *The constructivist promise and regional integration: an answer to "old" and "new" puzzles. The South American Case*. Coventry: Department of Politics and International Studies, University of Warwick.
- Faber, M., y Westerheijden, D. (2011). European degree structure and national reform. Constitutive Dynamics of the Bologna Process. En J. Enders, H. F. de Boer y D. Westerheijden (Eds.), *Reform of Higher Education in Europe* (pp. 11-28). Rotterdam: Sense Publishers.
- Fawcett, L. (2004). Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429-446.
- Fawcett, L., y Gandois, H. (2010). Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 617-636.
- Fawcett, L. L. E., y Hurrell, A. (1995). *Regionalism in world politics : regional organization and international order*. New York: Oxford University Press.
- Feldfeber, M., y Saforcada, F. (2005a). *La educación en las Cumbres de las Américas: Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- . (2005b). *OMC, ALCA y educación: Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Fernández Lamarra, N. (2002). La educación superior en la Argentina. 230
- . (2003). *La Educación Superior Argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- . (2004). Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*(35), 39-71.
- . (2006). *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Caseros: EDUNTREF.
- . (2010). La convergencia de la educación superior en América Latina y su vinculación con los espacios europeo e iberoamericano. Posibilidades y límites. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 15(2), 9-44.
- Ferrer, A. (1996). Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas. *Desarrollo Económico*, 35(140), 563-583.
- . (1998). Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global. En Aldo Ferrer (Ed.), *El capitalismo argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (Producer). (2005, 26 de noviembre de 2011) Globalización, desarrollo y densidad nacional. retrieved from http://www.politicaspUBLICAS.org.ar/pdf/fpp_ferrer_28.04.pdf.
- . (2007). El éxito del Mercosur posible. *Revista de Economía Política*, 27(Nro. 1 Jan./Mar. 2007), 147-156.
- . (2008). Densidad nacional y densidad regional. *Revista Densidades*(1), 7-11.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, O., y Palma, J. G. (1997). Las economías latinoamericanas, 1950-1990. *Historia de América Latina*, 11, 83-161.
- Flick, U. (2006). Triangulation. En Victor Jupp (Ed.), *The SAGE Dictionary of Social Research Methods* (pp. 305-306). London: SAGE Publications.
- Flores, R. (2004). Modelos de análisis de política exterior. *Revista mexicana del Caribe*(018), 57-127.
- Follari, R. (2008). *La selva académica: Los silenciados laberintos de los intelectuales en la universidad*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Fulquet, G. (2007). *El Proyecto Educativo para el MERCOSUR y los Debates en torno a la Internacionalización de la Educación Superior*. Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Galarza, D., Merodo, A., y Suasnabar, C. (2007). Los organismos intergubernamentales e internacionales. En Daniel Galarza, Mariano Palamidessi y Claudio Suasnabar (Eds.), *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003* (1er ed., pp. 272). Buenos Aires: FLACSO Manantial.
- García de Fanelli, A. M., y Trombetta, A. (1996). *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

- García Guadilla, C. (2010). Heterogeneidad y concentración en las dinámicas geopolíticas del conocimiento académico. Reflexiones y preguntas para el caso de América Latina. En Marcela Mollis (Ed.), *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas* (pp. 135-164). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Gentili, P. (2009). “Una vergüenza menos, una libertad más”. La Reforma Universitaria en clave de futuro. En Emir Sader, Pablo Gentili y Hugo Aboites (Eds.), *La reforma universitaria : desafíos y perspectivas noventa años después* (pp. 300). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Giacalone, R. (1999). *Integración, intereses e ideas. Los empresarios en Colombia, México y Venezuela frente al Grupo de los Tres*. Caracas: Nueva Sociedad.
- (2004). *La regionalización del acero en América Latina: el caso del Consorcio Amazona*. Buenos Aires: Biblos.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ginés Mora, J. (2005). *La evaluación y la acreditación en la Unión Europea*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Gómez Mera, L. (2005). Explaining Mercosur’s Survival : Strategic Sources of Argentine–Brazilian Convergence. *Journal of Latin American Studies*, 37, 109-150.
- Gómez, S. (2012). *La dicotomía público - privado presueta y en disputa en la categoría “Pertinencia de la Educación Superior ” a partir de los proyectos y la consulta por una Ley Nacional Educación Superior (2008 – 2011)*. Universidad de Buenos Aires.
- González, I. (2009). Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del MERCOSUR. *Cuadernos Iberoamericanos de Integración*, Nro. 4.
- González, L. (2011). La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. *Densidades*(8), 59-78.
- Gouldner, A. W. (1957). Cosmopolitans and locals: toward an analysis of latent social roles. *Administrative Science Quarterly*, 2(3), 281-306.
- Gudynas, E. (2005). Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas. *Revista del Sur*, 160, 3-13.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*. Stanford: Stanford University Press.
- (1964). *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- (1970). The Study of Regional Theorizing: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *International organization*, 24, 607-646.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.
- Haggerty, K. (2008). Triangulation. En Lisa Given (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Quality Research Methods* (pp. 892-894). London: SAGE Publicatoins.

- Hartmann, E. (2011). Introduction: The new research agenda in critical higher education studies. En Eva. Hartmann (Ed.), *The Internationalisation of Higher Education. Towards a new research agenda in critical higher education studies*. London: Routledge.
- Heretier, A. (2002). "New Modes of Governance in Europe: Policy-Making Without Legislating? En Adrienne Heretier (Ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (pp. 185-206): Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- 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*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.
- Hettne, B. (2000). The new regionalism: a prologue. En Bjorn Hettne, Andreas Inotai y Osvaldo Sunkel (Eds.), *Comparating regionalisms: implications for global development* (pp. 22-42). Basingstoke: Palgrave.
- (2002). The Europeanisation of Europe: endogenous and exogenous dimensions. *Journal of European Integration*, 24(4), 325-340.
- Hettne, B., y Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.
- Hewson, C. (2006). Mixed Methods Research. En Victor Jupp (Ed.), *The SAGE Dictionary of Social Research Methods*. London: SAGE Publications.
- Hilgartner, S., y Bosk, C. L. (1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American journal of Sociology*, 53-78.
- Hirst, M., Paradiso, J., Russell, R., y Tokatlian, J. (2001, 21 de junio). MERCOSUR, el espacio propio. *Diario Clarín*.
- Hix, S. (1999). *The political system of the European Union*. London: MacMillan Press.
- Hoffmann, S. (1982). Reflections on the Nation-State in Western Europe Today Today. *Journal of Common Market Studies*, 21, 21-37.
- Hoffmann, S., y Keohane, R. (1990). Community Politics and Institutional Change. En William Wallace (Ed.), *The dynamics of European Integration*. London: Pinter.
- Hurrell, A. (1995a). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-368.
- (1995b). Regionalism in Theoretical Perspective. En Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics* (pp. 31-71). Oxford: Oxford University Press.
- Hurtado de Mendoza, D., y Busala, A. (2002). *Los ideales de universidad "científica" (1931-1959). Elitismo y función social de la ciencia en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ianni, O. (1996). *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI.
- Ibañez, J. (1999). *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*. Trabajo presentado en XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones

- Internacionales dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”.
- Inchauspe, E. (2009). *Integración Productiva en el MERCOSUR: continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Inchauspe, E., y Perrotta, D. (2008). *El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?* Trabajo presentado en Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- Jaguaribe, H. (1968). *Desarrollo económico y desarrollo político*. Buenos Aires: EUDEBA.
- (1985). *El nuevo escenario internacional. Autonomía periférica y hegemonía del centro*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (1 ed.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R., y Hoffmann, S. (1991). Institutional Change in Europe in the 1980s. En Robert Keohane y Stanley Hoffmann (Eds.), *The New European Community: Decision making and institutional change*. Boulder: Westview Press.
- Kirk, J., y Miller, M. L. (1985). *Reliability and validity in qualitative research* (Vol. 1). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Knight, J. (1999). Issues and Trends in Internationalization: a comparative perspective. En S. Bond y J.P. Lemasson (Eds.), *A New World of Knowledge. Canadian Universities and Globalization*. Toronto: IDRC.
- (2004). Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales. *Journal of Studies in International Education*, 8(1).
- (2006). Internationalization: Concepts, Complexities and Challenges. En J Forest y Phillip Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer Academic Publishers.
- Knill, C., y Lenschow, A. (2003). Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *European Integration On-line Papers*, 7(1).
- Kornblit, A. L. (2004). *Metodologías Cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Krotsch, P. (1997). La universidad en el proceso de integración regional: el caso del MERCOSUR. *Perfiles Educativos*, XIX(76-77).
- (2001). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Quilmes: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch, P., Prati, M., y Prego, C. (2002). *La universidad cautiva: legados, marcas y horizontes*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Krotsch, P., y Suasnábar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión entorno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10.
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

- Landinelli, J. (2008). Escenarios de diversificación, Diferenciación y Segmentación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En IESALC-UNESCO (Ed.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. Conferencia regional de educación superior*. Cartagena de Indias: IESALC-UNESCO.
- Laursen, F. (2008). *Theory and Practice of Regional Integration*. Miami: The Jean Monnet Chair. .
- Lavagna, R. (1998). *Argentina, Brasil, Mercosur: una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Lemaitre, M. J. (2008). Una mirada actual al desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad. 1-25. Retrieved from http://www.cna.gov.co/1741/articles-186502_MJ_Lemaitre.pdf
- Lequesne, C. (1998). Comment penser l'Union Européenne? En Marie-Claude Smouts (Ed.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lindberg, L. (1963). *The political dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Llenderozas, E. (2007). Relaciones Internacionales. En L. Aznar y M. De Luca (Eds.), *Política: Cuestiones y Problemas* (pp. 337-376). Buenos Aires: Emece.
- Llomovatte, S. (1999). La reforma educativa en Argentina: el vínculo educación - trabajo. En Celso Ferretti, M Teles y J Dos Reis Silva (Eds.), *Educacao, trabalho, e curriculo: para onde vai a escola ?* Sao Paulo: Xama.
- Madden, M. (2012). *Exploring Higher Education Regionalization through a study of the Asia Pacific Quality Network*. Univerisity of Toronto, Toronto.
- Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657.
- Marradi, A. (2007). Método, metodología, técnicas. En Alberto Marradi, Nélide Archenti y Juan Igancio Piovani (Eds.), *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 47-60). Buenos Aires: Emecé Editores.
- Marrero, A., Acuña, J., Cafferatta, G., y Pereira, L. (2012). La Educación Superior en Uruguay. En Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas (Ed.), *La educación superior en el MERCOSUR. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy* (pp. 307-380). Buenos Aires: Biblos.
- Marrero, A., y Tenenbaum, G. (2010). La Educación Superior Uruguay de las últimas décadas: Algunos apuntes. En Antonio Teodoro (Ed.), *A Educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização* (pp. 233-252). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Martinetto, A. (2008). *Crisis universitaria y construcción de un nuevo modelo hegemónico*. Universidad de Buenos Aires.
- Martínez Sandres, F. (2009). Informe Nacional de Uruguay. *Proyecto ALFA Nro. DCI-ALA/2008/42*,
- Methol Ferré, A. (2004). *De la Separación a la Integración. De Alberdi a Perón y el Nuevo ABC*. Trabajo presentado en Primer Congreso Internacional del MERCOSUR "Desde el MERCOSUR a la Patria

- Grande”, organizado por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.
- (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Mintegiuga, A. (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.
- Mok, K. H. (2012). Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Modes of Higher-Education Governance and the Emergence of Regulatory Regionalism in East Asia. En Adam. Nelson y Ian P. Wei (Eds.), *The global university: past, present and future perspectives* (Vol. 1, pp. 25-54). New York: Palgrave Macmillan.
- Mollis, M. (2003). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Mollis, M., y Krotsch, P. (1998). Globalización, integración regional y asociación universitaria: el caso de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo. En A. Alcántara, R. Pozas y Carlos Alberto. Torres (Eds.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. México: Siglo XXI Editores.
- Monfredini, I. (2011). Cambios en el trabajo docente y el lugar de los conocimientos en la formación inicial. *Perfiles Educativos*, 33(133), 146-161.
- Morata, F. (1999). *La Unión Europea: Procesos, Actores y Políticas* (2nd ed.). Barcelona: Ariel.
- Moravcsik, A. (1993a). Introduction: integrating international and domestic theories of international bargaining. En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam (Eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (pp. 3-42). Los Angeles: University of California Press Ltd.
- (1993b). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Moravcsik, A., y Checkel, J. (2001). A Constructivist Research Program? *European Union Politics*, 2(2), 219-249.
- Musselin, C. (2005). European Academic Labor Markets in Transition. *Higher Education*(49), 135-154.
- Musselin, C. (2009). The Side Effects of the Bologna Process on National Institutional Settings: The Case of France. En Alberto Amaral, Guy Neave, Christine Musselin y Peter Maassen (Eds.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (Vol. 26, pp. 181-205). Neatherlands: Springer.
- Naidorf, J. (2005). *Relaciones académicas internacionales. Formas de enriquecer las relaciones bilaterales*. Trabajo presentado en III Seminario Interuniversitario de estudios canadienses en América Latina.
- (2006). La universidad para el público o la universidad como espacio público. Esa es la cuestión. En Silvia Llomovatte y Judith Naidorf (Eds.), *Perspectivas críticas desde el siglo XXI sobre la*

- educación en Argentina y en Canadá. Estudios comparados y lecciones de las experiencias.* Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- . (2009a). *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública.* Buenos Aires: Eudeba.
- . (2009b). *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública.* Buenos Aires: EUDEBA.
- . (2011). Profecías cumplidas? Qué hay de nuevo bajo el sol del Siglo XXI en la universidad latinoamericana? *RIEAC Revista de investigación*, 1(1), 13-24.
- . (2012). Actuales Condiciones de Producción Intelectual. Una aproximación a la situación de los investigadores de las universidades públicas argentinas. En Judith Naidorf y Ricardo Pérez Mora (Eds.), *Las condiciones de producción intelectual de los académicos en Argentina, Brasil y México.* Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Naidorf, J., y Perrotta, D. (2010). La educación superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana. En Antonio Teodoro (Ed.), *A Educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização* (pp. 201-232). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Napoli, F. (2003). *Historia de la Educación Superior en Argentina: La Facultad Regional Buenos Aires como escenario de investigación (1948-1999).* Trabajo presentado en Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI.
- Neiburg, F. G., y Plotkin, M. B. (2004). *Intelectuales y expertos : la constitución del conocimiento social en la Argentina* (1a ed.). Buenos Aires: Paidós.
- Nye, J. S. (1968). Comparative regional integration: concept and measurement. *International organization*, 22(4), 855-880.
- Oddone, G., y Perera, M. (2005). La Educación Superior en Uruguay: descripción y financiamiento. 47. Retrieved from <http://chasqui.univalle.edu.co/pregrado/economia-paginaweb/documentos-prof/doc-prof-1sem-05/financiamiento-uruguay-prof-im-ulloa-problem-econ-1sem05.pdf>
- Oddone, J., y Paris, M. B. (1963). *Historia de la Universidad de Montevideo. La Universidad Vieja, 1849-1885.* Montevideo: Universidad de la República, Departamento de Publicaciones.
- Oteiza, E. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica Argentina. Historias y Perspectivas.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Palamidessi, M., Suasnabar, C., y Galarza, D. (2007). *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003.* Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Paradiso, J. (2012). *El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración.* Caseros: EDUNTREF.
- Pebé, P., y Collazo, M. (2004). *Sistema Nacional de Educación Superior de la República Oriental del Uruguay.* Montevideo.

- Perrotta, D. (2008). La cooperación en MERCOSUR: el caso de las universidades. *Temas*, 54, 67-76.
- (2009a). *La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- (2009b). *Las políticas de Educación Superior en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR. Balances y Desafíos (1991-2008)*. Trabajo presentado en VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano: La universidad como objeto de investigación “Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso”.
- (2010a). *El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación*. Trabajo presentado en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.
- (2010b). *La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR*. Trabajo presentado en II Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?
- (2011a). Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR. *Puente @ Europa*, IX(2), 44-57.
- (2011b). *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)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- (2012a). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales y de la prescripción a la aprehensión de la nueva realidad regional. En Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).
- (2012b). *La integración regional en América del Sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo?* Trabajo presentado en III Jornadas de Relaciones Internacionales “Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional”.
- (2012c). ¿Realidades presentes – conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR. *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR*(1), 4-17.
- Perrotta, D., y Vazquez, M. (2010). *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*. Montevideo: CEFIR - In Went.
- Peterson, J. (2012). Policy Networks. En Antje Wiener y Thomas Diez (Eds.), *European Integration Theory* (2nd ed., pp. 105-124). Oxford: Oxford University Press.

- Piñon, F. (1993). Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur. *La Educación*, 114, 19-27.
- Piovani, J. (2007). La entrevista en Profundidad. En Alberto Marradi, Néilda Archenti y Juan Igancio Piovani (Eds.), *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: EMECÉ.
- Piovani, J., Adriani, L., Alzugaray, L., Eguía, A., Gómez Rojas, G., Iuliano, R., et al. (2008). Producción y reproducción de sentidos en torno a lo cualitativo y lo cuantitativo en la sociología. En Nestor Cohen y Juan Igancio Piovani (Eds.), *La metodología de la investigación en debate* (pp. 121-196). La Plata: EDULP. Editorial de la Universidad de La Plata. EUDEBA. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Plotkin, M. B. (2006). *La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina : un estudio de las carreras de psicología y economía* (1. ed.). Buenos Aires: CLACSO.
- Pollack, M. (2000). *International Relations Theory and European Integration*. Florencia: Insituto Universitario Europeo.
- Pollack, M. (2005). Theorizing EU Policy-Making. En H. Wallace, W. Wallace y M. Pollack (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (5th ed., pp. 13-48). Oxford: Oxford University Press.
- Porcelli, E. (2009). El Parlamento del MERCOSUR; entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, 3(2), 39-56.
- (2010). *Integración regional y política exterior: del interés nacional a la política regional*. Trabajo presentado en II Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?”.
- Porta, F. (2006). Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, 23(63), 26.
- Prior, L. (2003). *Using documents in social research*. London: Sage Publications Limited.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: IAEAL-USB.
- Puiggrós, A. (2010). *La tremenda sugestión de pensar que no es posible. Luchas por una democracia educativa (1995-2010)*. Buenos Aires: Galerna.
- Putnam, R. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, 74, 69-120.
- Radaelli, C. (1999). The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise? *European Integration On-line Papers*, 6(5), 757-774.
- Rapoport, M., Madrid, E., Musacchio, A., y Vicente, R. (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*: Planeta Colombiana Editorial SA.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*: Open University Press.
- RIAIPE. (2012). *La Educación superior en el Mersosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*. Buenos Aires: Biblos.
- Riccono, G. (2012). *Universidad y Peronismo: un análisis de los profesores de la FFYL de la UBA entre 1943 y 1955*. Trabajo presentado en Tercer Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2012).

- Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012a). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (Vol. 4, pp. 1-16). Dordrecht: Springer.
- (2012b). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Vol. 4). Dordrecht: Springer.
- Risse, T. (2005). Social Constructivism and European Integration. En H. Wallace, W. Wallace y M. Pollack (Eds.), *European Integration Theory* (pp. 154-160). Oxford: Oxford University Press.
- Rivarola, D. (2003). *La educación superior universitaria en Paraguay*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- (2008). La universidad paraguaya, hoy. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 533-578.
- Robertson, S. (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en International Studies Association.
- 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. *Educación Superior y Sociedad*, 14(1), 73-97.
- Rodríguez Gómez, R. (2004). La Educación Superior Transnacional en México: el caso Sylvan – Universidad del Valle de México. *Educação & Sociedade*, 25(88), 1044-1068.
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194.
- Sá, C., y Gaviria, P. (2011). How Do Professional Mutual Recognition Agreements Affect Higher Education? Examining Regional Policy in North America. *Higher Education Policy*, 24, 307-330.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *European Integration On-line Papers*, 5(1), 98-130.
- Saforcada, F. (2009). Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas. En Pablo Gentili, G Frigotto, R Leher y Florencia Stubrin (Eds.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Homo Sapiens y CLACSO.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *CIDOB Revista d'Afers Internacionals*, 56.
- Sanahuja, J. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L Martínez, L Peña y Mariana Vazquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En Manuela Mesa (Ed.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*.

- Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Sánchez Bajo, C. (1999). MERCOSUR's Open Regionalism and Regulation: Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, XXIX(1-2).
- Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press.
- Scharpf, F. (2001). Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian*.
- Schugurensky, D. (1994). *Global economic restructuring and university change: the case of Universidad de Buenos Aires*. University of Alberta, Canadá, Edmonton.
- Schulz, M., Söderbaum, F., y Ojendal, J. (2001). Introduction: A Framework for Understanding Regionalization. En Michael Schulz, Fredrik Soderbaum y Joakim Ojendal (Eds.), *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes*. London: Zed Books.
- Sebastián, J. (2008). La dimension internacional en los procesos de evaluacion y acreditacion de la educacion superior. 1-14. Retrieved from http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-186502_doc_academico9.pdf?binary_rand=6948
- Simonoff, A. (2012). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. En Fredrik Soderbaum y Timothy Shaw (Eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (pp. 1-21). Basingstoke: Palgrave.
- Söderbaum, F., y Sbragia, A. (2010). EU Studies and the 'New Regionalism': What can be Gained from Dialogue? *Journal of European Integration*, 32(6), 563-582.
- Solanas, F. (2009). El impacto del MERCOSUR sobre la educación superior: un análisis desde la "mercosurización" de políticas públicas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(20), 1-18.
- Sousa Santos, B. (2003). *La caída del Ángelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA.
- (2005). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- Strauss, A., y Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stubrin, A. (2010). *Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba - Ediciones UNL.
- Suasnábar, C. (2005). *Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner*.

- Trabajo presentado en VII Congreso Nacional de Ciencia Política "Agendas regionales en conflicto".
- Teixeira, A., Trindade, H., y Viana Filho, L. (2005). *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969* (Vol. 10). Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Teubal, M. (1968). El fracaso de la integración económica latinoamericana. *Desarrollo Económico*, 8(29), 61-93.
- Trom, D., y Zimmermann, B. (2001). Cadres et institution des problèmes publics. En D Cefa y D Trom (Eds.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arenas publiques* (pp. 321-322). Paris: EHESS.
- Tunnermann, C. (1998). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*, 9(1), 103-127.
- Tussie, D., Botto, M., y Delich, V. (2004). El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional. *Nueva Sociedad*(186), 114-127.
- Tussie, D., y Trucco, P. (2010). *Nación y región en América del Sur: Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- UDELAR. (2011). Historia de la Universidad de La República, 2011, from www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading_761
- Unzué, M. (2012). Historia del origen de la universidad de Buenos Aires (A propósito de su 190° aniversario). *Revista Iberoamericana de Educación Superior (ries)*, III(8), 72-88.
- Van der Wende, M. (2003). Bologna is not the only city that matters in European higher education policy. *International Higher Education*(32), 15-18.
- Vazquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En Gerardo Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.
- Verger, A. (2006). La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, 14(9).
- Vessuri, H. (2010). The current internationalization of social sciences in Latin America. Old wine in new barrels? En M. Kuhn y Weideman (Eds.), *Internationalization of the Social Sciences and Humanities* (pp. 135-157). Bielefeld: Transcript.
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Villareal, J. (1985). Los hilos sociales del poder. En E Jozami, P Paz y J Villareal (Eds.), *Crisis y dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wallace, H. (1999). Whose Europe is it anyway? 1998 Stein Rokkan Lecture. *European Journal of Political Research*, 35.
- (2000). The institutional setting: five variations on a theme. En Helen Wallace y William Wallace (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

- . (2002). Europeanisation and globalisation: complementary or contradictory trends? En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New regionalisms in the global political economy. Theories and cases.* (pp. 137-148). London: Routledge.
- . (2005). An Institutional Anatomy and Five Policy Models. En H. Wallace, W. Wallace y M. Pollack (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (5th ed., pp. 49-92). Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H., Wallace, W., y Pollack, M. (2005). *Policy-Making in the European Union* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, W. (2005). Post-sovereign Governance: The EU as a Partial Polity. En H. Wallace, W. Wallace y M. Pollack (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (5th ed., pp. 483-503). Oxford: Oxford University Press.
- Warleigh-Lack, A. (2006). Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging 'New Regionalism' and 'Integration Theory'. *Review of International Political Economy*, 13(5), 750-771.
- Warleigh-Lack, A., y Van Langenhove, L. (2010). Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism. *Journal of European Integration*, 32(6), 541-562.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*, 46(02), 391-425.
- Wiener, A., y Diez, T. (2004). *European integration theory* (Vol. 2). Oxford: Oxford university press Oxford.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington DC: Institute for International Economy.
- Wit, H. (2006). European Integration in Higher Education: The Bologna Process Towards a European Higher Education Area. En JamesJ F. Forest y PhilipG Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (Vol. 18, pp. 461-482): Springer Netherlands.