

# ¿Realidades presentes - conceptos ausentes?

La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR<sup>\*1</sup>

Lic. Daniela Perrotta<sup>\*2</sup>

## Resumen

**El presente artículo se resume y orienta en torno a dos objetivos, uno analítico y otro conceptual, a saber: por un lado, describir y analizar las acciones en este campo de política educativa en el MERCOSUR y, por el otro, realizar un acercamiento preliminar a la conceptualización de la política regional (una que tenga en cuenta las múltiples relaciones entre los niveles nacional y regional en este acuerdo sudamericano particular). El principal argumento que esbozamos asevera que la política regional en educación superior se construye y se afirma a partir de las políticas nacionales en este campo (en especial, a partir de la cooperación y coordinación entre las de los Estados Parte) y, al mismo tiempo, el nivel regional refuerza y legitima el nivel nacional. No se genera, por tanto, una superposición o imbricación de políticas entre ambos niveles; al contrario, existe una construcción compartida de políticas de educación superior: cada nivel de política puede concebirse como un espejo dentro de un caleidoscopio, donde la mirada en conjunto de los tres espejos permite visualizar la imagen general con sus múltiples aristas.**

Palabras clave: MERCOSUR – educación superior – políticas regionales.

## Summary

*This article summarizes and focuses on two objectives, one analytical and another conceptual: on one hand, to describe and analyze the actions in this field of education policy in MERCOSUR and, on the other, to make a preliminary approach to the conceptualization of regional policy (one that takes into account the multiple relationships between national and regional levels in South American). The main argument asserts that regional policies in higher education are constructed from national policies in this field (in particular from cooperation and coordination between the States) and at the same time, the regional level reinforces and legitimizes the domestic one. The overlap of policies between the two levels is not generated; on the contrary, there is a shared*

*construction of higher education policies: each policy level can be conceived as a mirror within a kaleidoscope where the eye in all the three mirrors can display the image general and its multiple edges.*

Keywords: MERCOSUR – higher education – regional policies

## 1. Introducción

El proceso de integración regional del MERCOSUR surge en un clima político e ideológico particular, hegemonizado por lo que se conoce como el Consenso Neoliberal durante los años noventa. En este contexto, el MERCOSUR inicial promueve un modelo de integración basado en la liberalización comercial, en detrimento de otras agendas de políticas, principalmente de las de política social. A partir de la crisis y el posterior relanzamiento del proceso de integración, en el año 2003 se da paso a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo regional, basado en la integración productiva, la inclusión social y la participación ciudadana, y se coloca a las agendas relegadas en el primer plano. Asumiendo una perspectiva diacrónica, se puede afirmar que la agenda de educación –en general– y de educación superior –en particular– ha logrado continuidad desde el año 1992 y ha adoptado e implementado desde entonces diversas iniciativas, que han conseguido trascender las obturaciones del sistema decisorio del MERCOSUR. En este sentido, y en contraposición al argumento que afirma que el MERCOSUR de la década de los noventa fue exclusivamente comercial, en el presente artículo sostenemos que la agenda del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) –una agenda “no comercial”– ha estado invisibilizada durante la fase comercial (Perrotta, 2010a). La institucionalidad ganada, adquirida y/o gestada en los años iniciales del acuerdo coadyuvó a que, con el cambio de modelo de integración posterior al período de crisis (1999 – 2002), se motorizaran y encaminaran iniciativas de políticas para el sector en general.

En consecuencia, resulta imperioso destacar la actividad de la agenda de políticas de educación superior por su propio peso específico en la elaboración e implementación de

\*1 - El presente artículo retoma los resultados del proceso de investigación de la autora para su tesis de Maestría sobre las políticas regionales de educación superior en el MERCOSUR 1991 – 2008 (se basa, por tanto, en un trabajo de campo intensivo realizado en el año 2008). Asimismo, la maduración de algunas ideas se conciben a partir de la participación en dos proyectos UBACyT en las Facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias Sociales, respectivamente; y, en especial, en el marco de las actividades de investigación y militancia regional del Proyecto de Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR. La autora agradece, por tanto, a la Dr. Judith Naidorf –y al equipo UBACyT conformado por Guido Riccono y Sebastián Gómez– y a la Lic. Mariana Vázquez, directora y compañera en Identidad MERCOSUR, por su paciente atención y estímulo. Finalmente, agradece al Lic. Emanuel Porcelli por el apoyo brindado.

\*2 - Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinadora del Proyecto de Voluntariado Universitario “Identidad MERCOSUR” en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Realizó la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina, y actualmente es doctoranda en Ciencias Sociales en la misma institución. Becaria de Investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (2010 – 2012). Ha sido becaria de la Agencia Nacional para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología (2007 – 2009). Docente e investigadora de la UBA en las Facultades de Sociales y de Filosofía y Letras; miembro de los proyectos UBACyT: “Nuevas configuraciones institucionales y actuales patrones de generación y movilidad del conocimiento en las universidades públicas” (FFyL) y “Avances y desafíos de las agendas sociales del Mercosur a partir del estudio de tres reuniones especializadas: género, agricultura familiar y cooperativas. Una contribución al fortalecimiento institucional del Mercosur Social y Ciudadano” (FSOC).

Contacto: danielaperrotta@gmail.com; dperrotta@identidadmercosur.org

políticas a la luz de los cambios experimentados en el modelo de integración en sus veinticinco años. El presente artículo se resume y orienta en torno a dos objetivos, uno analítico y otro conceptual, a saber: por un lado, describir y analizar las acciones en este campo de política educativa en el MERCOSUR y, por el otro, realizar un acercamiento preliminar a la conceptualización de la política regional (una que tenga en cuenta las múltiples relaciones entre los niveles nacional y regional en este acuerdo sudamericano particular). El principal argumento que esbozamos asevera que la política regional en educación superior se construye y se afirma a partir de las políticas nacionales en este campo (en especial a partir de la cooperación y coordinación entre las de los Estados Parte) y, al mismo tiempo, el nivel regional refuerza y legitima el nivel nacional. No se genera, por tanto, una superposición o imbricación de políticas entre ambos niveles; al contrario, existe una construcción compartida de políticas de educación superior: cada nivel de política puede concebirse como un espejo dentro de un caleidoscopio donde la mirada en conjunto de los tres espejos permite visualizar la imagen general con sus múltiples aristas.

Para dar cuenta de lo anterior, este trabajo se estructura en torno a tres ejes: en primer lugar, se presenta lo que hemos denominado “una nueva historia de la integración regional en el MERCOSUR” (Perrotta, 2010b), de manera de contextualizar la agenda de políticas de educación superior en el marco general de la construcción histórica de políticas regionales. En esta sección se realizará una breve mención a la institucionalidad del acuerdo: identificando disfuncionalidades y propuestas recientes en pos de su reforma. El segundo apartado se concentrará en la presentación del Sector Educativo del MERCOSUR en términos de sus instituciones, organización y actuación regional (iniciativas de políticas). En este racconto de la incorporación y el tratamiento de la educación superior, se describirán las políticas encaminadas y se presentará una propuesta de periodización de ellas. A partir de lo anterior y tomando el caso de la política de acreditación de carreras de grado, se esbozarán algunas conclusiones significativas. Finalmente, una tercera sección se abocará a reflexionar en torno a la necesidad de profundizar la conceptualización de la política regional en el MERCOSUR y señalará algunas características sobre el proceso de construcción de política regional de la agenda de educación superior que pueden llevarse a un nivel de mayor generalidad.

## 2. El MERCOSUR en perspectiva histórica: Un relato de rupturas y continuidades

Un cabal abordaje de toda agenda de políticas regionales del MERCOSUR requiere de una contextualización que incorpore una visión integral y diacrónica, dado que las políticas priorizadas en diferentes momentos históricos deben ser comprendidas en un momento particular de “la política”: al observar el clima político-ideológico prevaleciente en cada época, se identifican las posibilidades reales de actuación en la construcción de políticas que diferentes instituciones (nacionales y/o regionales) pueden encaminar. Esta constatación, por simple que parezca, ha estado ausente de muchos análisis del proceso de integración; lo cual redundaba en afirmaciones taxativas sobre la imposibilidad del acuerdo regional de profundizar sus agendas, e inclusive, sobre la innecesidad (e inutilidad de los esfuerzos) de promover políticas como las sociales y las de participación ciudadana.

Desde otro punto de vista, coincidimos con Caetano; Vázquez y Ventura (2009) en su afirmación en torno a la estrecha vinculación entre el modelo de integración regional y la institucionalidad del acuerdo. En sus palabras, la estructura institucional nunca constituye un marco neutro; por lo tanto, diferentes organizaciones institucionales promueven determinadas agendas de políticas en detrimento de otras. La arquitectura creada por el MERCOSUR, que se gestó en un momento político-ideológico especial, concentra las decisiones en ciertos actores y coloca obstáculos para la participación de otras agendas y actores. Resulta pertinente comprender la actuación del Sector Educativo del MERCOSUR a la luz de la estructuración del modelo institucional, ya que permite aseverar los diferentes obstáculos así como los alicientes a la creación de políticas.

### 2.1. Una nueva historia del MERCOSUR

Como se ha mencionado, al tomar en cuenta la perspectiva histórica se abre un abanico mayor de instrumentos (analíticos y fácticos) para poder aprehender el devenir del proceso de integración. Por lo tanto, retomando los avances realizados con anterioridad (véase Perrotta, 2010b) presentamos un nuevo relato histórico del MERCOSUR, consistente en tres etapas con binomios específicos que refieren a tres modelos de integración diferentes, a saber: el modelo de democracia, paz y complementariedad económica (1985 – 1989); el modelo de integración regional comercial (1990 – 2002); y el modelo de un MERCOSUR social, productivo y ciudadano (desde el año 2003). A continuación presentamos los elementos centrales que los caracterizan.

El modelo de democracia, paz y complementariedad económica se inaugura con los acuerdos entre Argentina y Brasil durante la década de los ochenta, a saber: la Declaración de Foz de Iguazú (1985); la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear (1985); el Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Paz, Democracia y Desarrollo (1986); el Acta para la Integración Argentina-Brasileña (1986); y el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1988). En este modelo podemos encontrar, a modo de denominadores comunes, los siguientes binomios fundacionales: integración regional-política; integración regional-paz; integración regional-desarrollo; integración regional-democracia (Perrotta, 2010b).

La base sobre la cual se construyó el proceso de integración entre Argentina y Brasil la constituye el retorno a la democracia. Al abrazar este principio y valor como ordenador de la política y de las relaciones entre países, que hasta entonces habían permanecido a espaldas, posibilitó la aproximación: “sin este componente que permitió el retorno del juego político transparente y con participación de todos los actores, a la par que desarmó hipótesis de conflicto interestatales, el acercamiento entre los dos países del Cono Sur no hubiera sido posible de alcanzar” (Perrotta, 2010b: 14). Esto constituyó, a su vez, un componente de carácter político: “una señal de nuevos vientos en el Cono Sur que eran compartidos y la promoción del acercamiento en estricta contraposición con un (Otro) modelo anterior de enemistad y de clausura o cierre sobre las propias fronteras” (Perrotta, 2010b: 14-15). En línea con lo anterior, la mención a la paz alude a la desaparición de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil y el cambio en la visualización del Otro

(amigo-enemigo), con la consecuente puesta en marcha de acciones de cooperación en campos impensados otrora (como el desarrollo nuclear). Finalmente, en lo que compete al modelo de desarrollo, los protocolos de integración y complementación económica que acordaron los dos países, adoptando una modalidad gradual y nucleada en aquellas áreas claves donde existían potencialidades para la cooperación y la puesta en común. Esta última modalidad de integración es la que se modifica en la etapa posterior. Es necesario señalar que

“cada fase se caracteriza por la ruptura con el modelo anterior; sin embargo, en cada nueva etapa permanecen elementos de la anterior, facilitando u obstaculizando las nuevas dinámicas, a saber: en el pasaje de la integración entre Argentina y Brasil al MERCOSUR comercial (ampliado a Paraguay y Uruguay), la visión holística y la aspiración de una integración profunda permea el Tratado de Asunción” (Perrotta, 2010b: 17)

El modelo de integración regional comercial del MERCOSUR se inicia con su creación el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, y se caracteriza por la preponderancia otorgada a la liberalización del comercio a nivel intra- y extrazona; es decir, con la puesta en marcha de la zona de libre comercio –1991 a 1994– y la unión aduanera –desde la instalación del Arancel Externo Común (AEC) en el año 1995–. Las medidas implementadas consistieron, básicamente, en la adopción de la liberalización como principio ordenador de las políticas, haciendo eco de las recomendaciones del Consenso Neoliberal y basando, en consecuencia, el modelo de desarrollo en un modelo de crecimiento del flujo comercial. Asimismo, la arquitectura jurídica e institucional acordada acompañó el modelo por medio de la centralidad de la toma de decisiones en agencias dedicadas a la gestión del comercio (y con preponderancia de funcionarios provenientes de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores). Sin embargo, esta preponderancia ha tenido efectos diversos sobre agendas no comerciales, según sea el caso: por un lado, respecto de agendas sociales tradicionales y existentes desde la creación del proceso, cuyos intereses colisionaban con los de la agenda económico-comercial, estas no consiguieron acuerdos regionales sustanciales (tal es el caso de las políticas sociolaborales); por otro lado, cuando se trató de agendas que no “parecían afectar” el desempeño de los flujos de comercio y de inversiones, ellas lograron llevar adelante sus políticas (este es el caso de la política de educación, en general, y de educación superior, en especial).

La tercera etapa (actual) se afirma bajo el modelo de un MERCOSUR social, productivo y ciudadano, a partir de la crisis del modelo anterior (diagnosticada en falencias en tres dimensiones: asimetrías, inequidad, falta de legitimidad), con el replanteo de la importancia de la integración regional integral. El modelo comienza en el año 2003 –en el marco de nuevos gobiernos en cada Estado Parte y algunos de sus Asociados, principalmente Bolivia y Venezuela– con el “Consenso de Buenos Aires”: Una reunión entre Lula Da Silva y Néstor Kirchner, y su ampliación al bloque con el Programa de Trabajo 2004–2006 (Vázquez y Briceño Ruiz, 2009). A continuación se pasa revista a las propuestas lanzadas: <sup>3</sup>

**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
- Biotechnología
- Facilitación Empresaria
- Negociaciones externas
- Compras gubernamentales

**Agenda Social**

- Participación de la sociedad civil
- Temas sociales
- Visibilidad cultural
- MERCOSUR ciudadano
- Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores
- Educación para el MERCOSUR
- Derechos Humanos

**Agenda Ciudadana**

- Parlamento del MERCOSUR
- Fortalecimiento Institucional

**Nueva Agenda**

- Programa de cooperación de Ciencia y Tecnología
- Integración física y energética

Elaboración propia en base al Programa de Trabajo 2004–2006 (Disponible en Perrotta, 2010b: 18-19).

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 programa. En un esfuerzo de síntesis, las principales acciones encaminadas son las siguientes:

- El avance hacia la consolidación de la unión aduanera con la reciente firma del Código Aduanero Común, CMC/DEC 27/10 (San Juan, 2010). Esta unificación de posiciones implica una mayor coherencia en las disposiciones aduaneras y puede, asimismo, coadyuvar a la eliminación del doble cobro del arancel externo común.

- El lanzamiento de los siguientes instrumentos en Tucumán, a mediados del año 2008: Programa de Integración Productiva; el Fondo de Garantía para las Pequeñas y Medianas Empresas; el Grupo de Integración Productiva; y el Programa Marco de Ciencia y Tecnología; sumados a la actividad de los Foros de Competitividad, abonaron por un MERCOSUR que pase de la arena comercial a la integración productiva (un cabal análisis de este proceso se encuentra disponible en Inchauspe, 2009).

- Respecto de la resolución de las asimetrías, la iniciativa regional la constituyen los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que apuntan a resolver las asimetrías estructurales, no así las regulatorias (Porta, 2008; Inchauspe, 2009).

<sup>3</sup> - Lo que sigue ha sido tomado en su totalidad de Perrotta, 2010b: 18-20.

- 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 (para más información, Perrotta, 2009a).

- 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. 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 se refiere a Derechos Humanos y a una educación para la ciudadanía regional) (véase Perrotta, 2009b; Perrotta y Vázquez, 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 (Vázquez, 2010). Finalmente, pero no menos importante, desde la Cumbre de Córdoba de mediados del 2006, se asiste a un proceso de Cumbres Sociales con alta participación de la sociedad civil.

- La ciudadanía regional se ha visto favorecida por la creación de un Parlamento del MERCOSUR: Una institución que viene a reformar la estructura actual si se logran dar los pasos fundamentales en la conclusión de su instalación definitiva. Este órgano contaría con la representación directa de los ciudadanos del MERCOSUR y se convertiría en la caja de resonancia de la ciudadanía regional (Caetano, 2006; Porcelli, 2009). Mientras tanto, el rol actual del ParlaSur –y que es necesario fortalecer– es su capacidad de levantar las demandas de otras instituciones regionales y así 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.

Tras esta “nueva historia” resulta imperioso señalar la vinculación entre los acontecimientos políticos nacionales y los regionales, por un lado, y la especificidad de la agenda de políticas regionales en una agenda como la educativa, por el otro. En el acápite que sigue procederemos a presentar, en particular, las acciones del MERCOSUR en política de educación superior, enmarcadas en las dinámicas que asumió el proceso de integración regional general.

## 2.2. Una institucionalidad para nada neutral

A partir de lo señalado en el acápite anterior, se desprende que el primer modelo constituye un antecedente del

MERCOSUR, que mantiene elementos del regionalismo autonómico<sup>4</sup> de los años sesenta. Por lo tanto, los cambios operados por Collor de Mello y Menem en la década de los noventa hacia la aceptación de las recomendaciones del Consenso de Washington y la puesta en marcha de las Reformas Estructurales (basadas en la liberalización, privatización y desregulación) constituyen un giro de 180 grados bifronte, ya que las políticas se realizaron a nivel doméstico y a nivel internacional. Desde el punto de vista de la integración, las decisiones se alinearon con lo que en la literatura se denomina nuevo regionalismo, a saber:

“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).<sup>5</sup>

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que la novedad resulta de estar conformado por Estados de diferentes niveles de desarrollo relativo (asimetría) y plantear una relación de complementariedad con el multilateralismo (apertura).<sup>6</sup> En consecuencia, este último modelo de integración, que asimila integración con apertura comercial, no requiere de una institucionalidad densa, sino una de mínima basada en la regulación de la liberalización comercial (y, según el sector, en la administración del comercio). Siendo este el modelo predominante del MERCOSUR desde el año 1991, resulta interesante la contradicción aparente entre una arquitectura institucional más o menos compleja (no tan simple si la comparamos con la institucionalidad del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), pero concentrada en tres órganos clave que tienen a su cargo política comercial. Brevemente, repasamos la institucionalidad destacando disfuncionalidades y déficits principales (según lo identificado por Caetano; Vázquez y Ventura, 2009).

La estructura institucional –condicionada por lo acordado en el Protocolo de Ouro Preto, que entra en vigencia en el año 1995– concentra la toma de decisiones en el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y en la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM, si bien esta refiere a cuestiones exclusivamente técnicas). Todas las instituciones son intergubernamentales;<sup>7</sup> lo cual implica que los representantes regionales son, primeramente, funcionarios nacionales (por ende, su

<sup>4</sup> - El regionalismo autonómico es un término de José Briceño Ruiz, que conjuga dos elementos propios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de Prebisch, de los años sesenta: el crecimiento hacia adentro –basado en un modelo de industrialización por sustitución de importaciones– y la reducción de la dependencia en la región. En palabras del autor: “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 logran ser competitivos en los mercados latinoamericanos [...]” (Briceño Ruiz, 2007: 21). El 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 vida de la sociedad (derechos sociales y laborales); a la par de que, por otro lado, se concierta en torno a la necesidad de lograr autonomía (reducir la dependencia). La integración regional del período se basa en estas dos ideas-fuerza.

<sup>5</sup> - Es dable señalar que la CEPAL de los años noventa acuñó el concepto de regionalismo abierto: realizó en este proceso una acción performativa fuerte al considerar que las experiencias anteriores de regionalismo se basaban en un esquema “cerrado”. En esta operación, la misma institución que en los sesenta operó en pos de una integración basada en la autonomía (y sin excluir la apertura comercial), en la década de los noventa señala como fallidas dichas experiencias y se incorpora al paradigma económico vigente (son los años de la construcción del Nuevo Orden Económico (comercial) Mundial).

<sup>6</sup> - El BID identifica como objetivos del “nuevo regionalismo”, por un lado, el fortalecimiento de 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); luego, la transformación económica a partir de las nuevas oportunidades de exportación y diversificación, el mejor acceso a los mercados, y una mayor especialización; a continuación, 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).

<sup>7</sup> - Salvo la Secretaría Técnica del MERCOSUR, que cuenta con funcionarios del MERCOSUR (regionales) y la anterior figura de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), que tenía un mandato más “supranacional”.

mandato responde a la ciudadanía nacional), la toma de decisiones se produce por consenso (cada Estado tiene poder de veto), y las normas que emiten deben ser internalizadas en los ordenamientos jurídicos nacionales. En el CMC –que es el órgano de conducción política del proceso– se encuentran los Ministros de Economía y los de Relaciones Exteriores; mientras que el GMC se compone por representantes de esos dos Ministerios y suma a funcionarios de los Bancos Centrales. El funcionamiento se da por medio de secciones o delegaciones nacionales y reuniones semestrales (en tanto la Presidencia Pro Tempore (PPT) rota entre los cuatro Estados Parte cada seis meses). Finalmente, el financiamiento no es regional sino que, por su composición de funcionariado nacional, su funcionamiento es financiado por cada Estado Parte.

A los fines del presente artículo, no ahondaremos en las demás instituciones del MERCOSUR –mencionaremos otras cuestiones cuando resulte pertinente–, sino que procedemos a señalar las disfuncionalidades y los déficits patentes en la arquitectura institucional. En primer término, existe una concentración en la toma de decisiones en los poderes ejecutivos nacionales y, dentro de estos, de los funcionarios que tienen a su cargo las carteras de Economía y las Cancillerías. Este último señalamiento genera en el nivel regional una jerarquía que no existe en el nivel nacional: en tanto el CMC y el GMC son los que concentran la toma de decisiones, los consensos y las iniciativas de políticas acordadas por instituciones compuestas por otras carteras ministeriales (Ministros que tienen el mismo rango en la política doméstica) deben ser sometidas a consideración de estos (quienes aprueban o rechazan dichas recomendaciones). En segundo término, la lógica de funcionamiento por PPT deja al descubierto las disímiles capacidades (institucionales y materiales) estatales entre los Estados Parte, y muchas veces la dinámica del proceso de integración depende de la calidad de la PPT en curso. En tercer término, condensando los déficits señalados por Caetano; Vazquez y Ventura, se puede afirmar las debilidades del acuerdo en lo que se refiere a su carácter democrático, falta de transparencia y poco margen de maniobra para la participación ciudadana y social. Vale señalar que estos déficits –que redundan en una implosión en la etapa de la crisis del proceso de integración comercial– han generado respuestas institucionales que son propias de la fase actual del MERCOSUR productivo, social y ciudadano (tal es el caso de la creación del Parlamento del MERCOSUR y de las diferentes Reuniones Especializadas).

En este esquema institucional, y en el marco de la tensión nuevo regionalismo–regionalismo autonómico, propio de la bisagra del año 1991, la agenda de educación comienza su actuación en el MERCOSUR. En el acápite que sigue ahondaremos en la institucionalización del Sector y realizaremos un análisis de las políticas de educación superior por este encaminadas.

### 3. El Sector Educativo del MERCOSUR y las políticas para la educación superior

Claramente, el modelo de integración que primó en la década de los noventa no se separaba de las tendencias neoliberales antes citadas. Así, el acuerdo se centró en aspectos

económicos comerciales, descuidando las cuestiones de integración productiva, social, política y cultural. Sin embargo, dichos debates se mantuvieron latentes durante los primeros 15 años de integración, y saldrán a la luz con el escenario que se abre a partir de las crisis experimentadas en el proceso de integración. Sin embargo, ciertas agendas positivas de integración, como es el caso de la agenda de educación, constituyen logros específicos y sostenidos del proceso político, social y cultural, que permanecieron invisibilizadas durante el predominio de la era de mercado. En este sentido, el Sector Educativo del MERCOSUR constituye, en el haber integracionista, un indicador de que este acuerdo regional ha logrado sobrepasar la superficialidad de la integración entendida como mera liberalización comercial, y ha dado paso a verdaderas políticas públicas regionales con impactos sociales e institucionales de relevancia.

#### 3.1. Institucionalidad, organización y actuación del SEM

La agenda educativa del Mercosur se distingue por tres características principales, a saber: i) inclusión temprana en el proceso de integración; ii) la conformación de una compleja y aceitada estructura institucional, que constituye un “sector” propio (lo cual le otorga un elevado grado de institucionalidad); iii) una capacidad propositiva y actividad relativamente elevada (relacionada con su relativa disponibilidad de recursos para llevarlas adelante). Ello permite afirmar la estrecha vinculación entre la institucionalización de la agenda y su capacidad para formular políticas y programas regionales, que ha sido desarrollado en Perrotta (2009b).

La decisión de incorporar la educación en el acuerdo regional surge de la propia voluntad e iniciativa de los ministros de educación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, quienes mantuvieron varias reuniones durante el año 1991 y suscriben un protocolo de intenciones, que lograron institucionalizar la Reunión de Ministros de Educación (RME) en la Cumbre regional del mes de diciembre. En este proceso se crea el “Sector” Educativo del Mercosur (SEM), que incorpora órganos específicos auxiliares a la RME encargados de llevar adelante las tareas del sector.<sup>8</sup>

El SEM se propone trabajar en tres agendas: educación básica, educación superior y educación tecnológica, y da inicio a actividades de intercambio de información de los sistemas nacionales en diversos seminarios y talleres, a la par que se lanzaban las primeras iniciativas, como por ejemplo, la construcción de indicadores educativos y firma de protocolos de integración educativa. En consecuencia, y para acompañar el crecimiento de las actividades, se modifica la estructura en el 2001 (CMC Nro. 15/01) y consta de la RME como órgano máximo; a continuación, asistiéndola, le sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios de nivel político y técnico por cada sección nacional a fin de elaborar los programas y proyectos de integración y cooperación. El CCR es asesorado por tres Comisiones Regionales Coordinadoras de Área: de educación básica (CRC-EB), educación superior (CRC-ES) y educación tecnológica (CRC-ET), las cuales proponen mecanismos para volver operativos los objetivos y lineamientos de acción de los planes de acción. Luego

<sup>8</sup> - Este dato es destacable en tanto otras agendas de política social del MERCOSUR, en estos años iniciales, no pudieron establecerse ni contar con una institucionalidad estable y densa; y, recientemente, la inclusión de temáticas sociales aún encuentra dificultades para su institucionalización y accionar (con avances y ritmos diferenciados según el caso) (Tomado de Perrotta, 2009b).

existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de los proyectos aprobados. El Sistema de Información y Comunicación (SIC) brinda apoyo a todo el SEM en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento (Perrotta, 2009a). Del 2001 a la fecha, en tanto se han ampliado las iniciativas, se crearon agencias particulares (algunas que persisten y otras conformadas para dar cauce a una actividad de duración específica); todo ello es lo que considero como la densificación institucional del SEM. Para el caso particular de la ES, en 2002 se crea la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), la cual cumple un papel crucial en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de una de la iniciativa de acreditación regional de carreras. Así, consideramos que la institucionalidad alcanzada ha contribuido a dotar al SEM de una capacidad propositiva elevada; paralelamente estas acciones retroalimentan y fortalecen el proceso de institucionalización del Sector de la educación.<sup>9</sup>

Finalmente, el SEM se destaca por su planificación: a diferencia de otras agendas del acuerdo regional, la agenda de la educación se ha estructurado a partir de la elaboración de los diferentes planes (trianuales o quinquenales). Este dato no es menor ya que permite la identificación de una visión, misión y objetivos, de manera de encaminar las acciones necesarias para llevarlas adelante. Para más información sobre las acciones del SEM en todas sus áreas, véase Perrotta y Vázquez (2010).

### 3.2. La agenda del SEM para la educación superior

Como mencionábamos, el SEM, en general, y el sector de la educación superior bajo la organización del CRC-ES, en particular, han tenido un prolífico funcionamiento, el cual se "mide" no solo en términos de la cantidad de actividades encaminadas, sino, en especial, de su profundidad (en cuanto a los efectos y a su importancia en los sistemas de educación y complejos de educación superior,<sup>10</sup> respectivamente). El SEM, y tal como se ha propuesto en sus Planes del Sector, se ha concentrado en trabajar en tres áreas para la educación superior, a saber:

- La acreditación se refiere a la consecución de un mecanismo de reconocimiento de títulos de grado en pos de facilitar la movilidad académica regional, estimular los procesos de evaluación de las carreras para elevar la calidad educativa y favorecer la comparabilidad de estas.
- Las acciones de movilidad se proponen la creación de un espacio regional común en educación superior (ES, en adelante) por medio de acciones de gestión académica e institucional, de la movilidad de estudiantes, de transferencia de créditos, y de intercambio de docentes e investigadores (lo cual, a su vez, abona a un objetivo más amplio de conformar

redes entre universidades).

- A partir de reconocer la importancia de las universidades en el proceso de integración, el tercer eje funcional se refiere a la cooperación interinstitucional, es decir, la realización de programas colaborativos de grado y postgrado, investigaciones conjuntas, la constitución de redes de excelencia, y el trabajo conjunto con otros niveles educativos en lo que compete al campo de la formación docente.<sup>11</sup>

En nuestra perspectiva, el tercer eje de trabajo es transversal a los otros dos. A su vez, resulta imperioso destacar que en varias de las iniciativas (en especial aquellas de cooperación en áreas de posgrado) partieron de la base de experiencias previas y programas ya existentes a nivel de la cooperación bilateral entre Argentina y Brasil, en especial. En otras palabras, puede afirmarse que muchos de los avances en materia de cooperación-integración educativa se nutren a partir de experiencias exitosas previas.

En lo que sigue presentamos tres iniciativas del MERCOSUR Educativo para la educación superior que se encuentran relacionadas; el recorte responde al objetivo de este artículo de analizar en profundidad cómo se construyen las políticas regionales en el acuerdo regional (y en este campo en particular).<sup>12</sup> Las tres políticas que revisamos son las siguientes: el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado (MEXA), el Sistema de Acreditación Regional de Carreras de Grado (ARCU-SUR) y el Programa de Movilidad Académica Regional del MERCOSUR (MARCA). De manera preliminar podemos señalar que el ARCU-SUR constituye la profundización y consolidación del MEXA (y el pasaje de un sistema provisorio a uno permanente), mientras que en el marco del MARCA se producen acciones de movilidad para las carreras acreditadas por el MEXA.

#### 1. Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el reconocimiento de Grados Universitarios en el MERCOSUR, Chile y Bolivia (MEXA)

La política para acreditar carreras de grado se aprobó a modo de mecanismo experimental en junio de 1998 por medio del 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 MERCOSUR (Art. 2°, RME Acta 01/98). Más adelante, en la XXII Reunión de Ministros de Educación de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, aquel fue ajustado, incluyendo a los dos países asociados al bloque de integración regional, plasmando las modificaciones en el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Art. 4° RME 01/02).

Esta iniciativa se propuso el objetivo particular de validar los

<sup>9</sup> - El estudio de la iniciativa de acreditación de carreras permite dilucidar el argumento anterior: cómo la construcción de capacidades institucionales a nivel de gobierno regional y nacional contribuyó a la adopción e implementación de dicha iniciativa, y constituye una política pública regional. En otro trabajo (Perrotta, 2009b) argumentamos que la relación institucional entre las agencias nacionales, que se fue construyendo de manera lenta pero sostenida en el transcurso del desarrollo de la política regional, ha conformado hoy una trama densa de actores e instituciones.

<sup>10</sup> - La noción de "complejo" de educación superior ha sido retomada en un trabajo anterior que "recuperamos de los escritos de Enrique Oteiza, quien utiliza la noción de "Complejo Científico y Tecnológico (CCT)" para referirse al conjunto de actividades de investigación científica y tecnológica, que él considera mal y poco articuladas entre sí y con el resto de la sociedad. Al respecto, afirma que el CCT argentino es producto de un proceso histórico de acumulación y desacumulación de investigadores, actividades, instituciones, tradiciones –buenas y malas– e infraestructura especializada que incluye recursos y capacidades no insignificantes y plantea, asimismo, complicados problemas para su mejor articulación con el resto de la sociedad. (Oteiza, 1992:11)" (Naidorf y Perrotta, 2009: 204).

<sup>11</sup> - Información obtenida del portal electrónico del SEM y de entrevistas a funcionarios de gobierno (Perrotta, 2009).

<sup>12</sup> - En Perrotta y Vázquez (2010) y en Perrotta (2009b) se encuentran presentadas las demás iniciativas del SEM para la educación superior.

títulos de grado universitario en el ámbito de los Estados Parte del MERCOSUR; validación de carácter académico que no confiere, per se, el derecho al ejercicio profesional. Prestando atención a los "considerandos" del texto, se vislumbra que otros dos objetivos, de carácter más general, idearon el proceso: primero, mejorar la calidad educativa (para consolidar el proceso de integración regional); en segundo término, favorecer la movilidad de las personas. En virtud de ello, 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 2002).

Es dable mencionar que se definió a la "acreditación" como "el proceso mediante el cual se otorga validez pública, entendido exclusivamente como referido a la calidad académica y de acuerdo a las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional" (Memorándum 2002, 1º principio general). De esta manera, el proceso de evaluación se llevaría adelante por medio de mecanismos de evaluación de las carreras (para garantizar que los titulados obtienen la debida formación), cuya implementación respetó las legislaciones nacionales, así como la autonomía de las universidades. El mecanismo no se constituía como compulsorio, al contrario, las instituciones universitarias, voluntariamente, debían solicitar su admisión al proceso de acreditación. Las carreras que fueron sujetas al mecanismo de acreditación se seleccionaron en el ámbito de la RME: Medicina, Ingeniería y Agronomía. Para cada disciplina, por tanto, se formó una Comisión Consultiva de Expertos, que elaboró los criterios de calidad comunes. A su vez, como se menciona en la sección que sigue, la selección de las titulaciones (en las instituciones de educación superior nacionales) correspondió a cada delegación nacional (en el caso argentino, por ejemplo, fue la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la encargada de invitar a participar del proceso de acreditación a ciertas instituciones).

En tanto se analizará en profundidad en el apartado que sigue, sólo mencionamos que el MEXA se desarrolló entre los años 2004 y 2006, por medio de llamados consecutivos, de modo que se inició el mecanismo con el proceso de acreditación de la carrera de Agronomía, siguió luego con las Ingenierías (en sus especialidades de Civil, Química, Industrial, Electrónica y Mecánica), para finalizar con Medicina. Una vez concluido (se acreditaron en total 62 carreras, de las cuales 19 corresponden a Agronomía, 29 a Ingeniería y 14 a Medicina), se produjo la evaluación del proceso, que resultó una evaluación positiva (XXXI RME, Belo Horizonte, 24 noviembre 2006). Allí se dio por concluido el MEXA y se aprobó el plan de trabajo en pos de un mecanismo de carácter permanente y que logre ampliar el universo de las titulaciones comprendidas por el proceso de acreditación a las carreras de Enfermería, Odontología, Veterinaria y Arquitectura.

## **2. Sistema Permanente de Acreditación de Carreras para el reconocimiento de Grados Universitarios en el MERCOSUR, Chile y Bolivia (ARCU - SUR).**

Retomando la iniciativa anterior del MEXA, y a raíz de su evaluación positiva, se prosiguió con la elaboración de un sistema regional de carácter permanente de acreditación de cursos de grado. La ideación de este nuevo sistema (ya no mecanismo experimental), quedó a cargo de las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA, de ahora en más). Se trabajó durante un año, desde la XXXI RME de Belo Horizonte a la XXXIII RME de Montevideo (9 de noviembre de 2007), en donde se aprueba 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 convierte en Acuerdo entre los países a través de la decisión (DEC) del Grupo del Mercado Común (GMC) N° 17/08 (San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008), que aprueba el documento Acuerdo (internacional) 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 (llamado ARCU-SUR).

El ARCU-SUR propone como objetivo la conformación de 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" (4º Principio General, DEC GMC 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. En la letra del acuerdo (sección de los considerandos) se establece que la implementación de dicho sistema contribuye a dos metas: primero, facilitar la movilidad de las personas entre los países de la región y, luego, como base de apoyo a mecanismos regionales de reconocimiento de títulos o diplomas universitarios (DEC GMC N° 17/08).

En esta iniciativa, "acreditación" se define 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" (1º Principio General, DEC GMC N° 17/08). La idea, por tanto, es establecer un "sello MERCOSUR" de calidad académica, que tenga valor en un mercado de títulos internacional (Entrevista a funcionario de la Agencia Nacional de Evaluación de Argentina).

El sistema continúa con su carácter voluntario, y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan adherirse a él. Al igual que el MEXA, el perfil del egresado y los criterios regionales de calidad los han de elaborar Comisiones Consultivas (por disciplina), propuestas y coordinadas por la RANA (Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación) y designadas por la CRC-ES. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera); evaluación externa (por Comité de Pares); y resolución de acreditación (responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y será reconocida por los Estados Miembros del MERCOSUR y los Asociados (que adhieran al Acuerdo).

### 3. Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Mecanismo de Acreditación de Carreras de Grado en el MERCOSUR (MARCA).

A raíz de la experiencia del MEXA de acreditación regional de carreras de grado, y en línea con los objetivos de acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional establecidos para el Sector Educativo del MERCOSUR en el Plan Estratégico 2001-2005, se diseñó el Programa de Movilidad MARCA asociado a las carreras acreditadas por el MEXA. El Programa de Movilidad MERCOSUR para la Educación Superior se aprueba el 10 de junio de 2004 en la XXVI RME, y, en línea con el proceso de acreditación en curso, destinó su primera etapa a la movilidad en el marco de las carreras de Agronomía que ya cuentan con la acreditación regional (Acta 01/04 RME). Dando inicio al Proyecto de Movilidad Académica Regional de Cursos Autorizados por el MEXA (MARCA) a partir del año 2005, tarea a cargo del CRC-ES; y, adicionalmente, instaron a las universidades a desarrollar los mecanismos internos que posibiliten la movilidad de docentes, alumnos, investigadores y técnicos en la región (Acta 02/04 RME).

Entre los Objetivos Generales (a partir de una selección de lo señalado en documentos oficiales), destacamos: 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 Sector Educativo del MERCOSUR (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. Los Objetivos Específicos (selección): 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. En suma, se vislumbra que el objetivo de este programa es contribuir con la movilidad académica en la región, la cual, en última instancia, contribuya a la elevación de la calidad académica (al "sello MERCOSUR" de calidad que fuera expresado por las dos iniciativas conexas que hemos presentado).

El programa se encuentra en su fase de aplicación: Durante el segundo semestre del año 2006 se realizó la primera experiencia (prueba piloto) de movilidad de estudiantes de las carreras de agronomía acreditadas (Acta 01/06 RME). La primera fase del MARCA culminó en el año 2007 y se acordó proseguir con el programa (Acta 01/07 RME). Ya en el año 2008, en la RME del 13 de junio se presentaron los resultados positivos del semestre de la PPT Argentina: el MARCA

permitió la movilidad de 130 alumnos y la participación de 44 carreras acreditadas.

A partir de esta descripción, se procede a continuación a un análisis pormenorizado en términos del "cómo" se construyeron las políticas regionales y "qué" cuestiones pueden iluminar respecto del policy-making en el MERCOSUR.

#### 3.3. El estudio de las políticas públicas regionales en educación superior: ¿Tres fases en la construcción de políticas?

La presentación de únicamente las políticas regionales del MEXA, ARCU-SUR y MARCA (si bien hemos dejado de lado las demás cuestiones) permite esbozar una periodización para aprehender cómo ha sido la construcción de políticas en el seno del SEM / CRC-ES. Si tomamos la historia del SEM desde sus inicios en el año 1992, se pueden identificar tres fases en la construcción de políticas, a saber: una fase inicial que va desde 1992 hasta la etapa de crisis del MERCOSUR (1999/2001), y que podemos denominar de "conocimiento y reconocimiento"; una fase intermedia de "visibilización de políticas", y que se relaciona con el relanzamiento del esquema de integración general, entre los años 2002/2003, hasta el año 2008; una fase actual que comienza en el 2008 y se destaca por la ampliación de las acciones y los objetivos encaminados, que podemos denominar de "profundización de las políticas".

En la etapa de "conocimiento y reconocimiento" (1992 – 1999/2001), se producen las acciones necesarias que brindan el sustento para poder encaminar las fases de políticas posteriores. La relevancia de lo acontecido en esta etapa reside en, por un lado, el inicio de los intercambios entre las delegaciones nacionales, lo que implica un proceso de construcción de confianza entre actores que prácticamente habían tenido contactos escuetos y sin un espacio formalizado para el diálogo –como supone el espacio generado desde el MERCOSUR–; y, por el otro, la puesta en marcha de actividades (como seminarios y talleres regionales) para conocer las realidades de los sistemas y/o complejos de educación superior de los cuatro Estados Parte (primero) y los Estados Asociados (más adelante). A partir del intercambio de información sobre las realidades nacionales, se pudieron gestar indicadores comunes (esto corresponde más a la agenda de educación básica), y desde el "conocimiento" se pudieron profundizar las acciones de integración y de cooperación en materia educativa, es decir, pasar al "reconocimiento" de titulaciones. Es menester destacar que ha sido menos dificultosa la actuación en lo que refiere al área de posgrado.

La segunda etapa, motorizada por la acumulación de experiencias y saberes en las delegaciones nacionales que componen la CRC-ES y por el giro en el proceso de integración (véase sección anterior dedicada al MERCOSUR productivo, social y ciudadano), se extiende entre los años 2002/2003 al 2008, y la hemos denominado fase de "visibilización de políticas" porque se cristaliza en acciones concretas que movilizan a más actores (y recursos) y dan mayor visibilidad pública y política a la agenda. En esta fase, por ejemplo, se lanza, ejecuta y evalúa la experiencia del MEXA, así como, más adelante, se encamina el MARCA. Una característica por señalar se refiere a la conformación de una voluntad política básica del SEM (de los actores nacionales

que participan en la CRC-ES) para poder implementar las acciones y saltar las dificultades institucionales más generales del MERCOSUR (es decir, la dependencia que genera la toma de decisiones concentrada en el GMC). En esta etapa se observa una profundización de las acciones de trabajo en conjunto (y cierta profesionalización), si bien las políticas tienen un tinte de “experimental”.

La tercera fase en la construcción de políticas regionales comienza en el año 2008 (la Cumbre de Tucumán, del mes de junio, es el hito de cambio) y la hemos denominado de “profundización de las políticas” ya que, por un lado, el SEM en general logra instalar iniciativas para las tres áreas de trabajo (y en especial la agenda de educación básica se fortalece con diversas iniciativas como el Parlamento Juvenil del MERCOSUR), y se consolidan acciones anteriores. En este sentido, no es para nada menor que el MEXA, tras su evaluación positiva, se convierta en un sistema de carácter permanente y que logre ser aprobado por el CMC como un Acuerdo Internacional (ARCU-SUR). En esta fase se han lanzado iniciativas para la educación superior que dan cuenta de su importancia política y estratégica para el MERCOSUR: a título ilustrativo, podemos señalar las iniciativas en pos de la conformación de un Espacio Regional de Educación Superior (ERES). Igualmente, persisten los mencionados bloqueos institucionales que señalamos en el inicio de este trabajo, los cuales se suman a las asimetrías entre los Estados, desigualdades en términos de las capacidades estatales instaladas, así como a las disparidades estructurales y los obstáculos originados por la ausencia de recursos financieros propios del Sector para llevar adelante las políticas. En este sentido, no se escinde de las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un MERCOSUR social, productivo y ciudadano.

### 3.4. La estrecha vinculación entre la política nacional y la política regional: El estudio de la acreditación regional de carreras de grado

La política pública seleccionada para su análisis en profundidad es la iniciativa de acreditación regional de carreras (que fuera experimental y deviniera en permanente en el año 2008). Dicha política, y como su nombre lo indica, se centra en el eje de trabajo de acreditación; sin embargo, afirmamos que (directa o indirectamente) condensa los tres campos de acción para el área de Educación Superior propuestos por el MERCOSUR: el de la movilidad, en tanto del programa MARCA solo participan carreras acreditadas previamente en el MEXA; y el de la cooperación interinstitucional, ya que el proceso de acreditación facilitó y, de hecho, se basó en este tipo de relacionamiento entre instituciones de educación superior y entre éstas, los

funcionarios del SEM y los demás actores del proceso de evaluación. Si bien el eje del estudio se centra en la fase experimental (MEXA), por tratarse de la primera y la que se encuentra finalizada, se establecerán las conexiones pertinentes con el nuevo ARCU-SUR cuando sea necesario para el análisis, lo que permite dar cuenta de un proceso de aprendizaje por los actores involucrados en la iniciativa de acreditación regional.

La política para acreditar carreras de grado se aprobó a modo de mecanismo experimental en junio de 1998 por medio del “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 MERCOSUR” (Art. 2º, RME Acta 01/98). Más adelante, en la XXII Reunión de Ministros de Educación de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, este fue ajustado, incluyendo a los dos países asociados al bloque de integración regional, y se plasmaron las modificaciones en el “Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Art. 4º RME 01/02).<sup>13</sup> La acreditación queda definida como “el proceso mediante el cual se otorga validez pública, entendido exclusivamente como referido a la calidad académica y de acuerdo a las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional” (Memorandum 2002, 1º principio general).

De esta manera, el MEXA inicia en el año 2002, con el objetivo particular de validar los títulos de grado universitario en el ámbito de los Estados Miembro del MERCOSUR, validación que reviste un carácter académico, ya que no confiere, per se, el derecho al ejercicio profesional.<sup>14</sup> Prestando atención a los “considerandos” del texto, se vislumbran otros dos objetivos, de carácter más general: primero, mejorar la calidad educativa (para consolidar el proceso de integración regional); y segundo, favorecer la movilidad de las personas. Sin embargo, esto último constituía una meta ambiciosa: la movilidad de las personas,<sup>15</sup> especialmente la movilidad laboral (a la luz del objetivo del Tratado de Asunción de crear un mercado común) requería de la movilización de otros canales institucionales, especialmente en lo referido a la certificación profesional y a las normativas de migración.

Si bien el objetivo de la movilidad de trabajadores y profesionales se encontraba latente, las autoridades del SEM (CRC-ES) debieron disminuir la ambición y dieron paso a la concentración de los esfuerzos materiales y humanos en el proceso de acreditación, en pos de la consecución de un sello de calidad MERCOSUR que se posiciona en un mercado de títulos internacional.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> - A este documento se anexaron consensos respecto de las “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo IV); los criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera, en el documento “Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores, elaborados por las Comisiones Consultivas de Agronomía, Ingeniería y Medicina” (Anexo V); y se estableció su 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).

<sup>14</sup> - La certificación profesional y el reconocimiento de titulaciones son dos procesos estrechamente relacionados, pero a cargo de diferentes instituciones. En este sentido, la política de acreditación no significa que un profesional con un título argentino pueda ejercer libremente su profesión en otro país del MERCOSUR; al contrario, debe contar con la certificación de un órgano competente (por ejemplo, el Colegio de Ingenieros Agrónomos, que otorgan la matrícula habilitante).

<sup>15</sup> - En vista de estos tres objetivos, 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” (Memorandum 2002).

<sup>16</sup> - Si bien excede los propósitos de esta ponencia realizar una problematización más profunda sobre el tema en cuestión, destacamos, igualmente, que al analizar la iniciativa de acreditación de carreras a nivel regional es dable hacer mención expresa a, por un lado, las tendencias mundiales en materia de política universitaria que apuntan a la internacionalización, la calidad y la evaluación, entre otras, que se ve motivado, a su vez, por la posibilidad abierta a la movilidad académica entre regiones (como ha sido el caso de los países del MERCOSUR con la UE). Por otro, a la inclusión de la educación superior en la agenda del comercio multilateral en el año 1998 –AGCS / GATS–; y, consecuentemente, al fenómeno de contestación por parte de universidades con la realización de Conferencias Regionales de educación superior que dieron paso a la Primer Conferencia Mundial de ES ese mismo año (1998), organizada por la UNESCO en París; así como a la conformación de redes académicas (de universidades, de docentes, de estudiantes, principalmente). Debemos, a su vez, aclarar que los países del MERCOSUR se han opuesto a la visión comercialista de la educación superior y han ratificado en las oportunidades mencionadas el carácter de BIEN PUBLICO de la misma (para más información sobre el análisis entre estas dos visiones y procesos –garantista y comercialista– véase Botto & Peixoto, 2007).

El proceso se llevó adelante por medio de mecanismos de evaluación de las carreras (para garantizar que los titulados obtienen la debida formación), cuya implementación respetó las legislaciones nacionales, así como la autonomía de las universidades. Las carreras seleccionadas por la RME fueron Medicina, Ingeniería y Agronomía. El mecanismo no revistió carácter obligatorio; al contrario, las instituciones universitarias debían solicitar su admisión al proceso de acreditación de manera voluntaria. A su vez, y en pos de mantener cierta simetría, se estableció un cupo de titulaciones por país.<sup>17</sup> Para cada disciplina se formó una Comisión Consultiva de Expertos, que elaboró los criterios de calidad comunes.

El mecanismo (es decir, los procesos de evaluación de las carreras) se desarrolló entre los años 2004 y 2006, por medio de llamados consecutivos. Se inició con la carrera de Agronomía, dando paso luego a Ingeniería (en sus especialidades de Civil, Química, Industrial, Electrónica y Mecánica), para finalizar con Medicina. Una vez concluido<sup>18</sup>, se produjo la evaluación del proceso. A fines de 2006 (noviembre, en la ciudad de Gramado, Brasil) se concluyó dicha valoración de la aplicación del MEXA (CONEAU, 2008:4), cuyos resultados se plasmaron en la XXXI RME (Belo Horizonte, 24 noviembre 2006). En esta ocasión se dio por concluido el MEXA y se aprobó el plan de trabajo en pos de un mecanismo de carácter permanente y que sea ampliado a las carreras de Enfermería, Odontología, Veterinaria y Arquitectura.

De acuerdo con lo señalado en dicho Plan de Trabajo, durante los años subsiguientes, las Agencias Nacionales de Acreditación dedicaron su trabajo a la transformación del mecanismo experimental en uno permanente. En la XXXIII RME (Montevideo, 9 de noviembre de 2007) se aprueba el "Memorandum 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 Memorandum se convierte en Acuerdo (Internacional) entre los países a través de la decisión (DEC) del Grupo del Mercado Común (GMC) 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 ARCU-SUR instauró un mecanismo definitivo de acreditación de la calidad académica de las carreras o cursos universitarios con el objetivo de que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad, a saber: "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" (4° Principio General, DEC GMC N° 17/08, el destacado es nuestro). Por otro lado, al igual que su antecesor, afirma 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).

La definición de "acreditación" es similar a la del MEXA, en tanto la concibe como el "resultado del proceso de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado, y se establece que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación" (1° Principio General, DEC GMC N° 17/08). Se desprende, a la par que el anterior, el establecimiento de un "sello MERCOSUR" de calidad académica, que tenga valor en un mercado de títulos internacional.

El sistema es voluntario, y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan adherirse a él. Al igual que el MEXA, el perfil del egresado y los criterios regionales de calidad los han de elaborar Comisiones Consultivas (por disciplina), propuestas y coordinadas por la RANA (Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación), y designadas por la CRC-ES. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera); evaluación externa (por Comité de Pares); y resolución de acreditación (responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y será reconocida por los Estados Miembros del MERCOSUR y los Asociados (que adhieran al Acuerdo). La primera convocatoria de acreditación ha sido lanzada este año (2009) para las titulaciones en agronomía.

De la evidencia recabada<sup>19</sup> se desprende que la política regional de acreditación de carreras, que es ilustrativa de lo que denominamos "segunda fase en la construcción de políticas", sobrepasó las actividades de intercambio de información (entre actores de gobierno de los países involucrados, así como entre las propias instituciones de educación superior, y entre estas y los actores gubernamentales) y logró dar paso a una enorme movilización de recursos materiales y humanos, donde se pusieron en juego las diferentes y asimétricas capacidades estatales instaladas –tanto en el nivel nacional como en el regional–.

Respecto de la movilización de recursos humanos, se requirió del apoyo de los técnicos y funcionarios de segunda línea de los Ministerios de Educación y/o de las Agencias Nacionales de Acreditación (o Comisión Ad-Hoc, según el caso), quienes, primero, idearon el mecanismo y, luego, contaron con la responsabilidad de ponerlo en práctica, lo cual implicó organizar la logística regional y coordinar el plano nacional. Por otro lado, también se movilizaron académicos–expertos invitados a conformar, primero, el criterio de calidad que regiría para cada carrera; por el otro, los que pasan a formar parte de los Comité de Pares Evaluadores que realizaron las visitas pertinentes para constatar si la carrera en cuestión (o sea, sometida al mecanismo) cumplía o no los requisitos del piso de calidad establecido a nivel regional.

Respecto de los recursos materiales, principalmente financieros, grandes sumas de dinero debieron ser destinadas a la implementación del mecanismo. Se calcula, de acuerdo a los entrevistados, que cada Convocatoria de Acreditación requiere de un millón de dólares. Las

<sup>17</sup> - Fundamentalmente, se intentó lograr cierta proporcionalidad entre los socios; en especial frente al elevado número de titulaciones por disciplina con que cuenta Brasil.

<sup>18</sup> - Se acreditaron en total 62 carreras, de las cuales 19 corresponden a Agronomía, 29 a Ingeniería y 14 a Medicina.

<sup>19</sup> - A partir de entrevistas y de una extensa revisión documental y de literatura especializada, en el marco de las actividades de investigación de tesis de maestría.

erogaciones destinadas a cubrir los gastos de viajes y viáticos, así como los honorarios profesionales de los expertos, han salido de las arcas públicas; salvo en casos puntuales donde se ha recurrido a la cooperación internacional.<sup>20</sup> En este sentido, es dable mencionar que las carteras de gobierno nacional dedicaron recursos materiales como oficinas, equipos e insumos que permitieron la implementación del mecanismo (surgidos de los presupuestos anuales de cada Ministerio o ANA).

Al momento, por tanto, hemos realizado el racconto sobre cómo se desarrolló la política regional y los elementos que fueron movilizados (en especial en términos de capacidades estatales). Resta un ulterior señalamiento de los factores que –directa o indirectamente– han favorecido el lanzamiento y la puesta en marcha de la política regional de acreditación, así como los elementos que obran en contra de su profundización o bien operaron a modo de obstáculos.

Respecto de los elementos contextuales que permitieron la política regional, es menester referenciar las tendencias (políticas y prácticas) internacionales que imponen desafíos y/o oportunidades al campo de la educación superior, a saber: i) las nuevas agendas de la Organización Mundial del Comercio, que han incluido a los servicios de educación superior en el Acuerdo General para el Comercio de Servicios (AGCS); ii) las recomendaciones de organismos internacionales (UNESCO, Banco Mundial, OECD etc.); iii) las experiencias en otros procesos regionales (Unión Europea –UE–, Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN–). Lo anterior ha redundado en un escenario global signado por regulaciones que promueven una internacionalización de la educación superior basada en la privatización del conocimiento y mercantilización de la educación.

Adicionalmente, un elemento de carácter regional que permitió la puesta en marcha de la política lo constituye la redefinición de las metas u objetivos de la iniciativa. Es decir, a medida que iba transcurriendo la iniciativa, pero especialmente en las fases iniciales, al notar que con el solo hecho de acreditar carreras no se garantizaba la movilidad. Por ello decidieron centrarse en el tema de la calidad. Esta redefinición de las metas implica un proceso de aprendizaje por parte de los gobiernos, que retroalimentó la cooperación que se fue gestando. En paralelo, en el marco de las agencias creadas para la implementación del mecanismo, se fue dando un proceso de construcción de confianza entre los actores de gobierno que participan de la RANA.

Seguidamente, la iniciativa contó con la voluntad política tanto de los funcionarios del MERCOSUR Educativo como de las instituciones decisorias del acuerdo regional. En este sentido, los primeros han sido quienes idearon la iniciativa y la motorizaron para darle continuidad en el tiempo (realizando modificaciones pertinentes para poder desarrollarla de manera óptima, acorde a las posibilidades reales). Por su parte, y a causa de la arquitectura jurídico-institucional del MERCOSUR, la venia política del CMC y del GMC resultó imperiosa desde el primer momento. Destacamos, especialmente, la aprobación de un sistema de carácter permanente, el cual fue adoptado en la Cumbre de Tucumán (junio de 2008).

Los factores mencionados (redefinición de metas, construcción de confianza y voluntad política) pueden ser considerados en un factor más general de solidificación de las instituciones regionales: particularmente, el caso del SEM, el CRC-ES y la RANA. Destacamos la importancia de esta última, que fue creada a la par del mecanismo experimental y que adquirió una presencia muy fuerte y fundamental para que se llegara a la política pública regional de acreditación de carreras de grado que hemos presentado (y a un nivel de cooperación entre los actores de gobierno relativamente elevado para el MERCOSUR).

En tercer término, respecto de los factores de índole doméstica, destacamos el papel de las Agencias Nacionales y de los Recursos Humanos capacitados. Con ello nos referimos a la base institucional previa en tres Estados (los dos miembros mayores y uno asociado): el rol de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, de Argentina), las agencias brasileras y la CNA chilena. Si bien existían asimetrías en términos de las agencias instaladas y la existencia de recursos humanos capacitados (y que parecía una dificultad al inicio de las negociaciones y de la implementación del mecanismo), ello pudo ser salvado gracias a la construcción de capacidades en los Estados que no las tenían (Paraguay ahora cuenta con una ANA, y Uruguay está debatiendo una Ley de Agencia). En suma, las ANA existentes (léase Argentina, Brasil y Chile) tuvieron un papel vital en lo que a transferencia de experiencia y capacidades a los demás socios se refiere. El corolario de lo anterior implicó que se fue gestando en la ANA un grupo de trabajo con expertise que contribuyó con el desempeño del mecanismo (como se acaba de citar).

Sobre este último punto, y de manera integral, destacamos que la conformación de la institucionalización nacional y regional se fue produciendo a la par. Para los países, como Argentina, que ya contaban con una ANA, el proceso regional las favoreció y las llevó a buscar elevar la calidad de las carreras, así como los procedimientos de su día a día. Para los países, como Uruguay y Paraguay, sin ANA, lo regional impulsó el proceso doméstico: Paraguay ya cuenta con una Agencia y, en el caso del Uruguay, los debates en torno a la creación de una Agencia de Acreditación han encontrado una justificación “regional” para su sanción. En este sentido, se observa cómo los factores que hemos dividido en tres categorías a modo de presentación, no constituyen compartimentos estancos y tienen un carácter relacional: en el caso particular de la creación/solidificación institucional se observa la simbiosis de lo nacional con lo regional y viceversa (se retomará en el apartado que sigue).

Para concluir con la presentación de los motorizadores domésticos de la iniciativa de acreditación regional, debemos señalar el aspecto de recursos materiales disponibles en los Estados miembro. En tanto no se creó un fondo específico que dé apoyo financiero al mecanismo, y a la par del carácter intergubernamental del MERCOSUR, han sido Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia quienes realizaron las erogaciones necesarias para implementar el MEXA. El proceso fue financiado en su totalidad por cada país y los recursos provenientes de la cooperación internacional a los que podían postular: los viajes, viáticos, expertos, etc.; así como el trabajo diario (oficinas, material de librería, etc.). Esta

<sup>20</sup> - Como se intentará dar cuenta párrafos posteriores, las asimetrías entre los países miembros ha redundado en la menor o mayor capacidad financiera de cada Ministerio de Educación nacional para poder llevar a cabo el mecanismo. Esta imposibilidad de contar con mayores recursos ha puesto en duda la sustentabilidad en el tiempo de la política de acreditación, mucho más al haber pasado de una fase experimental a un sistema permanente y que abarca más disciplinas.

situación que, por un lado, implica un nivel de compromiso elevado con la formulación de políticas regionales, como veremos más adelante, por otro lado, tiene la contracara de que, si el tema deja de tener prioridad política, en contextos de crisis –como nuestras economías– el aspecto financiero puede hacer tambalear al proceso.

Respecto de los obstáculos, que constituyen desafíos para la política y los actores involucrados,<sup>21</sup> destacamos un factor doméstico que no ha logrado sortearse satisfactoriamente a nivel regional. Nos referimos a la variable de recursos materiales (financieros, específicamente) disponibles.

El principal obstáculo al mecanismo experimental (MEXA), primero, y al sistema permanente de acreditación de carreras (ARCU-SUR), luego, lo constituye la variable económica financiera. La realización de cada convocatoria a acreditación es un proceso costoso (calculado en un millón de dólares americanos); por lo tanto, la carestía de recursos financieros coloca piedras en el camino y pone en juego la sustentabilidad y continuidad en el tiempo del mecanismo.<sup>22</sup>

Tanto los Estados Parte del MERCOSUR como las instituciones universitarias que quieren lograr la acreditación regional, deben destinar grandes sumas de dinero (a la par de esfuerzos institucionales, organizacionales, humanos) para llevarla adelante. Al presente momento, y como mencionábamos en la descripción de los motorizadores domésticos, esta variable no ha influenciado negativamente el proceso (si bien hay, claramente, países en desventaja en lo que respecta a recursos). Pero, con el pasaje a un sistema permanente de acreditación, los entrevistados han demostrado inquietud e incertidumbre de cómo solventar un proceso costoso y que, a su vez, no es visible para la ciudadanía. En el marco de países con recursos económico-financieros escasos, y de crisis internacional, queda en duda la capacidad de financiar de cada Estado miembro. Por otro lado, aún no se ha consensuado la creación de un Fondo regional especial para el proceso de acreditación (existe un fondo –el Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM)– pero que es para todas las actividades del SEM).

Retomando la idea anterior, si a la disponibilidad reducida de recursos se suma el hecho de que el proceso no sea comunicado y/o publicitado (especialmente, que no se visibilicen sus logros y sus potencialidades), se pone en jaque el aseguramiento de fondos en un contexto crisis, donde deben distribuirse recursos escasos (como sucede en el sector público de nuestros países).

Otro obstáculo que reviste carácter de doméstico y regional al mismo tiempo, se refiere a cuestiones migratorias. No afecta en su totalidad al proceso de acreditación de carreras, pero sí a una iniciativa conexas que es el Programa MARCA. Nos referimos a los problemas generados por cuestiones de índole burocrático-administrativa (que, a su vez, habla de la falta de coordinación inter-gencia en el mismo MERCOSUR y en cada Estado Parte). Particularmente, es el caso de las políticas migratorias, que siguen constituyendo barreras en las actividades de acreditación y su correlato, las iniciativas

de movilidad académica. Para resolver esta cuestión conexas, se han sancionado instrumentos de agilización, como es el caso de la gratuidad de los visados.

Para concluir con los obstáculos domésticos al proceso, debemos referirnos a la incertidumbre sobre en qué medida la regulación regional afectaría a la legislación nacional. Claramente, los Estados Miembros no querían ceder soberanía sobre la regulación de sus sistemas de educación superior; sin embargo, en tanto se logró consenso sobre los objetivos y los instrumentos de la acreditación de carreras, se disiparon los temores señalados. En este sentido, el acordar regionalmente que el objetivo del mecanismo sería la consecución de un sello de calidad propio (del MERCOSUR) y que ello tendería a elevar (o mantener) los estándares de calidad de las carreras de grado, y, a su vez, que sería aplicado por las propias Agencias Nacionales de Acreditación, y Comités de Expertos a nivel regional, se comprendió que no se minaría el campo de regulación doméstica.

#### 4. Conclusiones y continuaciones: Realidades presentes y conceptos ausentes

La estructuración del artículo no fue neutral: comenzó con el señalamiento de las particularidades del MERCOSUR a partir de una nueva historia, de manera de poder comprender las posibilidades efectivas de actuación del SEM para dar paso al análisis en profundidad de la política de educación superior del MERCOSUR. Este recorrido nutre las aseveraciones que hemos realizado sobre la manera en que se llevaron adelante las políticas del Sector. Se puede concluir, entonces, con dos aseveraciones de contundencia.

Primero, la política regional en educación superior no es ajena a lo acontecido con la política regional en educación, y ha estado invisibilizada durante 15 años. La invisibilización es doble: se trata de una invisibilización académica y de una invisibilización política. Respecto de la primera, no sólo no se han realizado estudios pormenorizados sobre ella, sino que, en especial, prima una ausencia de conceptos para dar cuenta de esa realidad. Se puede considerar que la débil producción académica en este campo podría estar relacionada con una aparente ausencia de políticas “socialmente significativas”; sin embargo, como hemos mencionado, la fase inicial ha contado con acciones de integración y cooperación entre los representantes gubernamentales para el SEM, que aún son un rico campo para abordar. Esta ausencia de producción académica se comprende, asimismo, en una tendencia general: La puesta en marcha del MERCOSUR, y su énfasis en el libre comercio, provocó una selección negativa de los intelectuales y expertos en cuanto a estudiar las políticas de apertura comercial regional en detrimento de cualquier otra. Este último factor se relaciona con la otra cara de la invisibilización, la invisibilización política, que consiste en una combinación de indiferencia por lo que acontecía en agendas no comerciales y la jerarquía otorgada a la agenda comercial. La invisibilización política de la primera época, que se expresa en una ausencia de reconocimiento, termina operando en

\*21 - Buscamos responder ¿cuáles son los factores que pueden obstaculizar su continuidad en el tiempo y/o su buen desempeño?

\*22 - Es por ello que hay entusiasmo en algunos de los entrevistados respecto de dos instrumentos de financiamiento: por un lado, el FEM, que ya se encuentra en marcha, pero cuenta con la desventaja de estar destinado a todo el SEM –y no solo al sector de la ES–; por otro lado, a la posibilidad de presentar proyectos al FOCEM. Sobre este punto, en la XXXIII RME (9 de noviembre de 2007, Montevideo) se “instruyó al CCR a elaborar y presentar a las instancias competentes, proyectos de cooperación e integración educativa en el marco del FOCEM. Dichos proyectos deberán abarcar las áreas de desarrollo de competitividad, promoción de la cohesión social y fortalecimiento de la estructura y del proceso de integración, de acuerdo a lo dispuesto en la CMC DEC 24/05”. (Art. 17°, Acta XXXIII RME).

desmedro de la “ciudadanía regional”, que es la principal interesada en la puesta en marcha de políticas de integración positiva.

Esta afirmación sobre la invisibilidad nos remite al interrogante inicial: ¿realidades presentes–conceptos ausentes? Dos cuestiones pueden señalarse aquí, ambas relacionadas con la producción de (nuevo) conocimiento. Por un lado, y en tanto la universidad cuenta con un poder performativo que se relaciona con la posibilidad de nombrar la realidad y, en esta operación, fundarla, nos preguntamos: ¿Si no estudiamos los procesos existentes y no los comunicamos a nuestros pares en la comunidad académica y a la sociedad, efectivamente existen? Este interrogante lo dejaremos abierto para ulteriores discusiones. Queremos concentrarnos en la segunda cuestión, de índole conceptual y metodológica: ¿Qué conceptos utilizamos para aprehender un proceso como el MERCOSUR? ¿Con qué herramientas metodológicas contamos para poder asirlo? Pues bien, buena parte de los estudios sobre el MERCOSUR en general han retomado dos variantes teóricas: las teorías de la integración pensadas para el caso de la Unión Europea y el marco analítico del nuevo regionalismo. Aquí afirmamos que no es válido, ni deseable, aprehender al MERCOSUR teniendo como hoja de ruta dichos marcos teóricos referenciales puros. El MERCOSUR, por su especificidad, puede ser aprehendido a partir de una selección cuidadosa de algunas herramientas analíticas de ambas vertientes; sin embargo, es menester profundizar y avanzar en la construcción de conceptos propios para esta realidad específica. Este artículo ha sido un primer paso en este sentido: partiendo de conceptos de diferentes marcos teóricos, hemos privilegiado –en esta primera etapa de la investigación– realizar un ejercicio de construcción de conceptos a partir de los hechos; de aquí el interés por la descripción “densa” de una agenda de política particular.

A partir de esta constatación, se desprende el objetivo que abrió el presente artículo: realizar un acercamiento preliminar a la conceptualización de la política regional (una que tenga en cuenta las múltiples relaciones entre los niveles nacional y regional en este acuerdo sudamericano particular). El principal argumento que esbozamos, y que ahora es parte de nuestra conclusión, asevera que la política regional en educación superior se construye y se afirma a partir de las políticas nacionales en este campo (en especial a partir de la cooperación y coordinación entre las de los Estados Parte) y, al mismo tiempo, el nivel regional refuerza y legitima el nivel nacional. No se genera, por tanto, una superposición o imbricación de políticas entre ambos niveles; al contrario, existe una construcción compartida de políticas de educación superior: cada nivel de política puede concebirse como un espejo dentro de un caleidoscopio, donde la mirada en conjunto de los tres espejos permite visualizar la imagen general con sus múltiples aristas.

El primer paso para la continuación del estudio de la política regional es reconocer su relación estrecha con la política nacional. En este sentido, se comprende el principal hallazgo de la investigación en que se enmarca este artículo: la doble legitimación nacional y regional, con influencias mutuas. Esto se desprende de cómo operó el mecanismo experimental, ahora sistema permanente, para la legitimación de la agenda nacional de acreditación argentina: una legitimación que se da en la esfera regional –a partir del reconocimiento de sus pares–, pero que se proyecta en el plano nacional legitimando

su accionar a nivel doméstico, en especial por las propias instituciones de educación superior nacionales, que participaron del mecanismo de acreditación regional. Por otro lado, la necesidad de implementar la política regional impuso a los Estados que no contaban con una Agencia de Acreditación previa a la instalación del mecanismo la necesidad y obligatoriedad de contar con dicha institución. Los casos de Bolivia y Paraguay dan cuenta de cómo una normativa regional impacta en la legislación nacional. Por su parte, el caso uruguayo resulta interesante en tanto desde el año 2008 –estimulado por la conversión del mecanismo experimental en un sistema permanente– se ha comenzado a idear un proyecto de Ley de Agencia para regular a la educación superior privada (recordemos que la Universidad de La República quedaría por fuera): si bien no podemos tomar una causalidad directa entre ARCU-SUR y Nueva Ley, la necesidad de cumplir con el requisito regional ha sido uno de los argumentos a favor de este proyecto.

En suma, retomamos nuestras palabras iniciales: asistimos a un nuevo modelo de integración regional; esperamos también asistir a un nuevo momento en la producción de ideas, que renueven los aires de los estudios sobre integración.

## 5. Bibliografía

BID (2002), Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina, Informe.

Botto, M. y J. Peixoto (2007), “La incidencia de la academia en las negociaciones de los servicios de salud y educación en la Argentina: desafíos y oportunidades”, en *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, M. Botto (Comp.), Buenos Aires: Prometeo.

Caetano, G.; Vázquez, M. y D. Ventura (2009) “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, en *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Gerardo Caetano (Coord.), Montevideo: CEFIR.

CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Perrotta, D. y M. Vázquez (2010) *El camino del MERCOSUR no comercial. Un recorrido por las agendas de desarrollo social y educación*, Montevideo: CEFIR, [en prensa]

Perrotta, D. (2009b) “La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos”. Artículo preparado para el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.

Perrotta, D. (2009c) “Las políticas de Educación Superior en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR. Balances y Desafíos (1991-2008)”. Ponencia preparada para el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación “Universidad, conocimiento y sociedad: innovación compromiso”, 12, 13 y 14 de noviembre de 2009.

Perrotta, D. (2010a) “El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de

la agenda de educación”. Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Perrotta, D. (2010b) “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo nacional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual”. Trabajo presentado en las Segundas Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes Emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?”, organizado por el área de RRII de la FLACSO los días 20 y 21 de septiembre de 2010. Una versión preliminar del mismo ha sido presentada para el CEFIR en el marco de la beca otorgada por su programa de Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR.

Vázquez, M. y J. Briceño Ruiz (2009) “O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois”, en Nueva Sociedad especial en Portugués, diciembre. ISSN: 0251 – 3552.

Vázquez, M. (2010) “Historia y presente del debate sobre los modelos de integración regional en América Latina”. Trabajo elaborado para la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia.