

La región sudamericana como arena política para la internacionalización de la universidad¹

Daniela Perrotta

Introducción

Los procesos de construcción de región en América del Sur² han contribuido al fortalecimiento de estrategias de cooperación internacional universitaria y/o de internacionalización de la educación superior y la producción de conocimiento. Independientemente de la orientación del proyecto político regional en cuestión, el regionalismo sudamericano cuenta con agendas de política regional para la educación superior. La profundización de estas agendas en la última década ha visibilizado las acciones bilaterales de cooperación universitaria entre los gobiernos de la región así como las experiencias de las propias instituciones universitarias y sus actores e incidido en la conformación de un nuevo campo de estudios, si bien aún incipiente.

El mapa actual de la región sudamericana delimita un escenario complejo, signado por el solapamiento entre acuerdos de integración regional que, a la vez, representan proyectos políticos de región diferentes. Así, el regionalismo sudamericano presenta seis acuerdos con una historicidad propia y rasgos disímiles en lo que refiere a sus objetivos y vitalidad: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Alianza del Pacífico (Alianza) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El argumento que desarrollamos en este trabajo firma que los procesos de integración regional en curso en América del Sur –en tanto espacio de regionalismo regulatorio– están promoviendo políticas de internacionalización de la educación superior. Dado que el mapa del regionalismo sudamericano se caracteriza por la diversidad de proyectos políticos, la promoción de la internacionalización de la universidad da cuenta, consecuentemente, de formas de encaminar este

¹ Este trabajo se realizó para una publicación colectiva de la Red de Estudios sobre Internacionalización de Educación Superior en América latina (RIESAL).

² Optamos por América del Sur y no por América Latina y Caribe, desde el punto de vista geográfico, en tanto no abordamos los procesos de regionalismo y regionalización de la educación superior en Centroamérica y Caribe. Además, en términos geopolíticos, retomamos los aportes de Alberto Methol Ferré (2009) respecto de que la unidad de América Latina se inicia a partir de la unidad de América del Sur porque en este último se encuentra el núcleo básico de aglutinación: la unidad argentino-brasilera. Revisitando estos aportes –como se desarrolla en este trabajo–, el núcleo de aglutinación sudamericano incluye también a Venezuela.

proceso. En otras palabras, cada proceso de integración regional en curso está incidiendo en la conformación de un marco regulatorio (que deriva no solo en la promoción de prácticas sino que, además, en la implementación de políticas públicas) para la internacionalización de la universidad. En tanto las características de los regionalismos actuales son disímiles, la configuración de las propuestas de internacionalización resulta variada. Se identifican, a nuestro entender, al menos tres tendencias de internacionalización de la universidad en las estrategias de regionalismo: una internacionalización en línea con la tendencia mundial hegemónica sin cuestionarla (*internacionalización de statu quo*); una internacionalización que se acerca a la tendencia mundial pero cuestiona algunos de sus aspectos (*internacionalización revisionista*); una en franca crítica a la tendencia hegemónica (*internacionalización rupturista*).

1. Políticas para la educación superior e implicancias para la internacionalización de la universidad

Si el mapa regional se caracteriza por proyectos políticos variados y la construcción de la región es desafiada y contestada por esta diferenciación de proyectos políticos convergentes, complementarios y/o en tensión, ¿cuál es el escenario para el regionalismo en educación superior? Este apartado presenta el tratamiento de la agenda de educación superior en los seis espacios regionales, identificando la institucionalidad construida y las políticas adoptadas (productos), para analizar trayectos y esquemas para encaminar la internacionalización de la universidad.

1.1.MERCOSUR

La institucionalidad del MERCOSUR para la configuración de políticas regionales en materia educativa es el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), que funciona desde el año 1992, y, en educación superior, en particular, se cuenta con las siguientes instancias: la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC-ES), por un lado, vinculada funcionalmente a la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), la Comisión Ad Hoc del Programa de Movilidad del MERCOSUR (CAhPMM), el Grupo de Trabajo de Posgrado (GTPG), el Grupo de Trabajo de Reconocimiento de Títulos (GTR), el Grupo Gestor del Programa MARCA y el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NÚCLEO). Por otro lado, en el 2011 se creó la Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente (CRC-ES): la incorporamos preliminarmente al área de superior porque en algunos países del bloque (Brasil, particularmente) la

formación docente es parte del sector superior universitario. La instancia máxima del SEM es la Reunión de Ministros de Educación (RME) y entre ésta y las otras agencias de área, el trabajo es organizado por el Comité Coordinador Regional (CCR). Cada espacio institucional es intergubernamental y se compone de delegaciones nacionales; exceptuando la participación de la Universidad de la República, todos los representantes son funcionarios de los ministerios de Educación (o institución máxima análoga) y, en el caso de la RANA, miembros de las agencias nacionales de acreditación o comisión ad-hoc.

El MERCOSUR es el acuerdo que más ha avanzado en la institucionalización de políticas para la educación superior en América del Sur en tanto inicia sus actividades de manera temprana, lo que deviene en un proceso de acumulación política y de capacidades gubernamentales que sustenta el prolífico accionar actual. La organización del trabajo se da por medio de Planes –el actual corresponde al período 2011-2015– y el sector de la educación superior encamina sus acciones en tres ejes:

- a) *reconocimiento o acreditación*: un sistema de reconocimiento de la carrera como un mecanismo para la aprobación de los títulos facilitará la movilidad en la región, estimular el proceso de evaluación para mejorar la calidad de la educación y facilitar la comparación entre los procesos de formación de calidad académica;
- b) *movilidad*: la creación de un espacio regional común para la educación superior es uno de los pilares en el desarrollo de programas de movilidad. Este programa se centra en proyectos y actividades de gestión académica e institucional, la movilidad estudiantil, sistema de transferencia de créditos y el intercambio entre profesores e investigadores. Un primer paso es en el desarrollo de recuperación de los programas en la región, en orden a fortalecerlos y promover la creación de nuevas áreas de cooperación, la expansión de la relación entre las universidades y asociaciones de educación;
- c) *cooperación inter-institucional*: los actores centrales en el proceso de integración regional en el campo de la educación superior son las propias universidades.

Si bien los tres ejes no se plantearon como consecutivos, en la práctica, el estudio del desarrollo de las políticas de educación superior da cuenta de avances incrementales que se iniciaron en el ámbito de la acreditación; a partir de las carreras acreditadas se construyeron los programas de movilidad; finalmente, la promoción de cooperación inter-institucional es una de las iniciativas de más reciente

implementación. A continuación se presentan de manera esquemática las acciones desarrolladas en cada sub-agenda temática³.

En primer lugar, en materia de acreditación regional de títulos de grado, actualmente se cuenta con 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 (ARCU-SUR), alcanzado como tratado internacional en el año 2008 (DEC CMC N° 17/08) para las carreras de agronomía, medicina, ingenierías, veterinaria, arquitectura, enfermería y odontología. El ARCU-SUR se elaboró a partir de una iniciativa previa encaminada para agronomía, medicina e ingeniería y que se desarrolló entre los años 2002 a 2006: Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA), que evaluó estándares de calidad regionales. Es menester señalar que la iniciativa no surge direccionada a la acreditación de la calidad sino que, cuando es propuesta por el GMC al SEM, la finalidad consistía en el reconocimiento de títulos para la movilidad de trabajadores y profesionales. Inclusive, en la versión original de la iniciativa (plasmada en un Memorándum de Entendimiento en el año 1998), declaraba que el dictamen de los expertos tendría un carácter obligatorio si la decisión era tomada por unanimidad –situación que crearía, *ipso facto*, un organismo supranacional por encima de las agencias nacionales de acreditación de la calidad, lo cual no era viable–. Esta primera formulación fue contestada, por un lado, por las universidades en el marco de la defensa de su autonomía y, por el otro, por las asociaciones profesionales ya que, en los países de la región el ejercicio profesional es autorizado por asociaciones y colegiaturas y no por la expedición exclusiva (o única) del título universitario. El MEXA, en la práctica, se movió del objetivo de reconocimiento para el ejercicio profesional hacia la acreditación de la calidad –en base a un criterio de calidad alcanzado regionalmente–. Más aun, acota la aplicación del mismo a un “club” de universidades: si bien el mecanismo era voluntario, las delegaciones nacionales invitaron a sus instituciones más prestigiosas para que participen del mismo y se colocaron límites (o cupos) a cada uno de los países para lograr un resultado balanceado entre las delegaciones nacionales. El resultado del MEXA fue que 55 titulaciones obtuvieron el sello MERCOSUR de calidad: 8 de Medicina (15%), 33 de Ingeniería (60%) y 19 de Agronomía (25%). Argentina acreditó 14 títulos (25%); Bolivia, 9 (16%); Brasil, 12 (22%); Chile, 5 (9%); Uruguay, 8 (15%) y Paraguay, 7 (13%).

La creación del ARCU-SUR consolidó el foco de la política regional en materia de garantía de calidad y dejó definitivamente de lado las metas originales de reconocimiento de títulos para la movilidad de los trabajadores. El desarrollo del ARCU-SUR tuvo un momento inicial que se

³ Esta sección se basa en la sistematización del trabajo de campo realizado para la investigación doctoral (Perrotta, 2013) y que fue ampliado en la etapa post-doctoral.

distingue por la ausencia de implementación de la delegación brasilera. Hacia el primer semestre de 2012, los resultados de ARCU-SUR dan cuenta de que 109 titulaciones obtuvieron el sello de calidad MERCOSUR: Argentina, 36; Bolivia, 10; Chile, 5; Colombia, 10; Uruguay, 14; Paraguay, 23; Venezuela, 11 y Brasil, ninguno. Durante ese primer semestre, 38 titulaciones se encontraban en proceso de aplicación: Argentina, 18; Paraguay, 4; Uruguay, 2 y Brasil, 113. Como se advierte, Brasil empieza a implementar el ARCU-SUR recién en 2012.

En lo que refiere al nivel de posgrado, el SEM cuenta a partir del plan operativo 2011-2015 con el Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados del MERCOSUR, organizado por el Grupo de Trabajo homónimo y que cuenta con tres líneas programáticas: a) programa de proyectos conjuntos de investigación; b) programa de asociación para el fortalecimiento de posgrados; c) programa de formación de recursos humanos. El primero se orienta a fortalecer la cooperación de programas de doctorado de excelencia en instituciones universitarias de los países del MERCOSUR comprendidos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela), tienen una duración de dos años con la posibilidad de renovar otros dos años más. El objetivo es estimular el intercambio de docentes y de investigadores. El segundo, basado en el principio de solidaridad, busca la asociación entre un programa de posgrado de excelencia y otro que aún cuenta con un menor desarrollo relativo con el objetivo de fortalecerlo. De esta manera, se orienta a intentar reducir las asimetrías existentes entre los sistemas de educación superior de la región. Los países participantes y la duración son similares a lo antes señalado. El tercer programa consiste en el otorgamiento de becas para la realización del doctorado a docentes universitarios de las instituciones de la región. Vale destacar que esta iniciativa regional de cooperación en el ámbito del posgrado se erigió a partir de los programas de cooperación bilaterales que encaminan los socios, puntualmente, Argentina con Brasil; en otras palabras, es una experiencia de mercosurización de relaciones bilaterales.

El área de movilidad se inició a partir de la primera experiencia (piloto) de acreditación: Programa de Movilidad Académica Regional de Cursos Autorizados por el MEXA (MARCA). El mismo se aprobó en el año 2004 (XXVI RME). Entre los objetivos generales se puede destacar: a) contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza superior en las carreras acreditadas en el MEXA de los países que participan del SEM; b) estimular la cooperación interinstitucional e internacional en el ámbito de la enseñanza superior de las carreras acreditadas; c) promover el reconocimiento de materias, grados, estudios y diplomas, estimulando a las instituciones de educación superior a desarrollar políticas de atención a los estudiantes extranjeros y trabajar para prestigiar su accionar más allá del ámbito local, en un marco institucional que asegure la calidad de los conocimientos y prácticas.

La experiencia de movilidad consiste en la realización de un semestre en una universidad de un país diferente al país de origen. La primera de las experiencias de movilidad fue entre las carreras de Agronomía que habían sido acreditadas por el MEXA. El Programa MARCA de Agronomía se desarrolló a partir de las siguientes etapas fijadas en el CRC-ES: convocatoria, selección, intercambio de información y aceptación, e intercambios efectivamente realizados. Dado que también su primera acción se consideró como una prueba piloto, el número de estudiantes a ser movilizados se redujo a cinco por cada una de las 17 carreras acreditadas. El cupo a movilizar era de 85 estudiantes: 25 (28%) por Argentina, 15 (18%) por Bolivia y Brasil, respectivamente, 20 (23%) por Chile y 5 (6%) por Paraguay y Uruguay, respectivamente. Sin embargo, se alcanzó movilizar 57 estudiantes. El programa fue evaluado y se decidió proseguir con el mismo (XXXII RME, 2007), intentando resolver las cuestiones que surgieron como problemáticas en la experiencia piloto. Un año más tarde, en la XXXIV RME del 13 de junio de 2008, se había alcanzado movilizar un total de 130 estudiantes, correspondientes a 44 carreras acreditadas. En este mismo semestre se formaliza el ARCU-SUR y el MARCA mantiene el acrónimo pero su nombre cambia al actual: “Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en el MERCOSUR y Estados Asociados”. Desde ese momento, el número de plazas disponibles se ha incrementado: a título ilustrativo, durante el año 2009 se abrieron 185 plazas para la movilidad de estudiantes.

Hasta el año 2011, se han alcanzado 985 plazas disponibles. Sin embargo, el número de estudiantes efectivamente movilizados es bastante menor (580 en total, lo que representa una ocupación del 59% de los cupos disponibles). Los últimos datos disponibles del flujo de movilidad (2014) dan cuenta del momento de *impasse* del proceso de integración regional al observar que las plazas acordadas son 444 pero éstas no contemplan a todos los países participantes del mismo. En efecto, no se observan movilizaciones ni a Paraguay ni a Venezuela. Asimismo, el país que más flujo tiene asignado es Argentina (38,5%), seguido de Brasil (37,4%), Bolivia (18,2%), Uruguay (4,1%) y Chile (1,8%). Como no se cuenta con información que profundice sobre las plazas efectivamente ocupadas, no es posible adelantar una conclusión sobre esta distribución asimétrica de cupos.

A partir del MARCA estudiantil, se lanzó el Programa MARCA para la movilidad de docentes de grado con el objetivo de contribuir a la cooperación institucional y fortalecer los docentes. Se ejecutan proyectos que nuclean a las universidades que tuvieron sus cursos acreditados por el ARCU-SUR. A título ilustrativo, en el caso argentino, cuatro instituciones del país coordinaban

redes con otras instituciones en las áreas de arquitectura, ingeniería química, agronomía e ingeniería electrónica⁴.

El Programa de Movilidad MERCOSUR (PMM) es un proyecto de apoyo co-financiado por la Unión Europea (UE) –que se comienza a negociar en el año 2005 pero su implementación es posterior–. Participan del mismo los cuatro primeros Estados Parte y el proyecto tiene el doble objetivo de contribuir a generar un sentido de pertenencia e identidad regional así como de avanzar en la consecución del espacio educativo común (espacio regional de educación superior, ERES⁵). El PPM se expresó en la conformación de redes académicas, la puesta en marcha de una prueba piloto de movilidad de estudiantes de carreras no acreditadas y la realización de campañas de información destinada al sector universitario. El PMM realizó dos tipos de acciones: por un lado, movilidades académicas docentes, estudiantes y responsables de la gestión de la cooperación internacional de las universidades y, por el otro, conformación de redes académicas (8 en total)⁶.

Otros dos programas de intercambio son el programa de asociación universitaria para la movilidad de docentes de grado del MERCOSUR en todas las áreas del conocimiento –con una meta ineludible de estimular la aproximación de las estructuras curriculares y propender al reconocimiento mutuo de tramos académicos– y el programa de intercambio académico de portugués y español.

En lo que compete a las acciones de cooperación inter-institucional, si bien todas las anteriores abonan al desarrollo de esta actividad, el SEM logró establecer el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NÚCLEO), cristalizado en la agenda regional desde el plan operativo 2011-2015; si bien se había comenzado a negociar durante el plan anterior⁷. Tres propósitos orientan su accionar: impulsar la reflexión y producción de conocimiento de la Educación Superior en el MERCOSUR vinculada a la integración; promover investigaciones sobre las contribuciones de la educación superior a la integración de los países del MERCOSUR;

⁴ Dato obtenido del portal electrónico del Ministerio de Educación de la República Argentina. Último acceso: 11 de septiembre de 2014. http://portales.educacion.gov.ar/spu/cooperacion-internacional/cooperacion_multilateral/mercosur-educativo/

⁵ El ERES, en tanto iniciativa, fue colocado en el SEM en la XXXII RME (junio de 2007). El “Documento Conceptual del ERES” se aprueba en la XXXIV RME (diciembre 2008).

⁶ Más información disponible en: <http://universitariosmercosur.org/sitio/index.php>

⁷ Vinculado a la génesis de la creación del NÚCLEO se encuentran dos procesos/iniciativas: por un lado, la conformación de un Centro de Enseñanza e Investigación en Meteorología del MERCOSUR propuesta aprobada en la XXIX RME. Por otro lado, la propuesta de crear un Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados (IMEA) y la discusión/negociación por la conformación de una Universidad del MERCOSUR. Pues bien, la última iniciativa jamás se concretó ya que en ese mismo año (2007) Brasil unilateralmente comienza la implementación en Foz de Iguazú del IMEA –en convenio con la Universidad Federal de Paraná e Itaipú Binacional–. Esta situación derivó en malestar entre los demás socios y Brasil termina creando la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) a partir de una Comisión de Implantación. Se sanciona por ley el 12 de enero de 2010.

proponer iniciativas y acciones que contribuyan a fortalecer el proceso de formulación de políticas públicas y orientar la toma de decisiones en educación superior del MERCOSUR. Se plantean objetivos que tienen que ver con la sistematización y análisis de información sobre los sistemas de educación superior de los socios, en especial en clave intra-regional, y que promuevan vasos comunicantes tanto con los actores del ERES como con los responsables de políticas públicas. La primera acción fue la puesta en marcha de una revista digital; luego en la realización de seminarios; y, más adelante, avanzó en el subsidio a redes de investigación en las siguientes líneas temáticas:

- Internacionalización de la educación superior (ES), movilidad académica y redes de integración regional;
- Evaluación de la calidad universitaria: impacto institucional;
- Diversificación y diferenciación de la ES: nuevos modelos institucionales;
- Vínculo universidad-sector productivo;
- Extensión universitaria: políticas y prácticas;
- Incorporación de la educación a distancia y no presencial en los programas universitarios de grado y posgrado: impacto en la calidad de la enseñanza;
- Reconocimiento de títulos y tramos académicos: iniciativas, dificultades y tendencias;
- Democratización de la ES: políticas, actores e instituciones;
- Desarrollo socioeconómico ambientalmente sustentable: rol de la ES⁸.

Con todo, el MERCOSUR Educativo ha logrado nutrir su agenda política a lo largo del tiempo, en especial en la última década de desarrollo.

Finalmente, dos últimas menciones de temáticas vinculadas con la configuración de políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR. En primer término, el financiamiento de las iniciativas de política regional: buena parte (mayoritariamente) ha estado apoyado por los ministerios nacionales (u órgano que corresponda), seguido de la cooperación internacional al desarrollo –principalmente, de la UE–. Sin embargo, la dependencia a fondos internacionales (muchas veces, de la mano de condicionalidades) y la falta de garantía respecto de la sostenibilidad de los compromisos nacionales, derivó en la creación de un Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM)⁹. En segundo término, la necesidad de contar con una instancia de articulación de las

⁸ Los proyectos financiados (entre los que se encuentra nuestra red –N° 01/13–) se encuentran en: http://nemocosur.siu.edu.ar/documentos/Proyectos_Red_Academicas.pdf

⁹ El FEM tuvo una primera etapa de implementación entre los años 2004 – 2011: en el 2004, se crea el Fondo y se aprueba su reglamento (decisión CMC N° 33/04); cuatro años después, se modifica el reglamento (decisión CMC N° 24/08) y se nombra a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como órgano administrador. A partir del año 2011, se inicia una nueva etapa: con la decisión del CMC N° 06/11, el FEM se transforma en un mecanismo de carácter permanente y se especifican las participaciones financieras que los Estados deben realizar. Cada Estado Parte debe

actividades del SEM, que logre erigirse como un reservorio de la memoria institucional y pueda dar apoyo operativo a los grupos y comisiones. Esta cuestión se coloca en la negociación en el año 2011 y está pronta a ser implementada en el marco de la segunda PPT del 2014.

1.2.CAN

En primer lugar, el Acuerdo de Cartagena en su artículo N° 130 establece la posibilidad de encaminar programas de formación profesional y de reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino. Vinculado a este objetivo, ya se había suscrito en el año 1970 el Tratado de la Organización del Convenio Andrés Bello de integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural (CAB, acuerdo sustituido en 1990 por uno nuevo). Participan del CAB Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Si bien compromete a muchos de sus países, el CAB no es una iniciativa exclusiva de la integración andina, sino que es un acuerdo iberoamericano. Sin embargo, es menester considerarla en el marco de este acuerdo porque ha posibilitado la cooperación en áreas específicas, a saber: becas de estudios, cupos para que los estudiantes procedentes de los Estados miembros ingresen o continúen sus estudios en establecimientos de educación superior de otros países, criterios unificados para el reconocimiento de niveles de conocimiento y/o habilidades en oficios adquiridos al margen de la educación formal, reconocimiento de estudios enseñanza general básica y de educación media a partir del establecimiento de tablas de equivalencia. A esto se suma la voluntad de los países participantes en reconocer diplomas, grados o títulos que acrediten estudios académicos y profesionales expedidos por instituciones de educación superior en sus países a efectos del ingreso a estudios de postgrado.

En segundo lugar, el marco del SAI se destaca la creación de una universidad de carácter regional, la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), en el año 1985. La propuesta de crear la UASB surgió en el año 1976, en el marco de la VII Reunión de Ministros de Educación del Convenio Andrés Bello; propuesta que fue tomada por el Parlamento Andino a partir del año 1981. La configuración de la universidad fue discutida en varias sesiones del organismo regional y se

aportar U\$S 30.000 junto con U\$S 2.200 por cada millón de habitantes en edad escolar (5 a 24 años de edad) de acuerdo a la fuente oficial nacional de datos de la población. En la declaración conjunta de los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR del 29 de junio de 2012 con motivo de la XLIII Reunión Ordinaria del CMC, tomaron nota de los resultados de la XLII RME en lo que refiere a los avances en la implementación del FEM “cuyo principal objetivo es el de financiar programas y proyectos específicos para el sector educativo del MERCOSUR a fin de fomentar una educación de calidad, con especial atención a los sectores vulnerables” (artículo 47 del Comunicado Conjunto). Sin embargo, no se cuenta con mayor precisión al respecto de los efectivos avances en la implementación del Fondo.

encaminó una consultoría realizada por el Centro Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRESALC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) –elaborado por Michel Debrun (UNESCO, 1984)– para identificar características y modalidad de implementación. En la sesión de diciembre de 1985, el Parlamento Andino por decisión N° 132 crea la Universidad. De acuerdo al último Estatuto (vigente desde el 2001):

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica autónoma que se dedica a la investigación, la enseñanza universitaria y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión y desarrollo de conocimientos científicos y tecnológicos, el desarrollo de la cultura y el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Comunidad Andina, con la finalidad de coadyuvar a la realización y el fortalecimiento de los principios fundamentales que presiden la integración y el desarrollo de la Subregión.

[...] es un organismo de derecho público internacional, creado por el Parlamento Andino. Forma parte del Sistema Andino de Integración y sus actividades cubren todos los países de la Comunidad Andina (Estatuto UASB, 2001: 1).

Funciona a partir de una sede central en Sucre (Bolivia), una sede nacional en Quito (Ecuador), una sede local en La Paz (Bolivia) y dos oficinas, una en Lima (Perú) y la otra en Bogotá (Colombia). Cada sede de la UASB ha sido reconocida por la legislación nacional como una institución académica internacional y provee formación en el área de posgrado, con una orientación en las particularidades de la integración andina. Vale destacar que la sede más dinámica es la ecuatoriana: cuenta con propuestas de formación de posgrado que va desde cursos abiertos y diplomados hasta un posdoctorado en Historia de América Latina y reconocida trayectoria en investigación. En la actualidad, en vistas al proceso de estancamiento de la CAN, en general, y del Parlamento Andino, en especial, se ha cuestionado su inserción en el marco de la institución regional en vistas a la posible desaparición del Parlamento.

Tercero, la CAN cuenta con un Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales a partir del año 1999. En esta ocasión, se aprobó un plan de acción con el objetivo de avanzar en propuestas de educación para la integración, armonizar sistemas educativos, crear un sistema de información de estadísticas e indicadores educativos y promover industrias culturales¹⁰.

¹⁰ Desafortunadamente, la última acta de reunión disponible es del año 2006, lo que impide avanzar en el estudio de la implementación de dichas acciones. Esto no ha sido el caso del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología, que ha mostrado un dinamismo mayor de trabajo hasta el año 2012.

El impasse en la agenda de educación superior –más allá de la UASB, un hito de relevancia en la integración regional de la universidad latinoamericana– puede explicarse a partir de la proliferación de al menos dos foros regionales en los que los países que conforman la CAN se han involucrado: la participación en tanto Estados Asociados al Sector Educativo del MERCOSUR de Chile y Bolivia, primero, y, más recientemente, Colombia, Ecuador y Venezuela (Estado Parte del MERCOSUR desde el 2012). La creación del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI) en el marco de la UNASUR en el 2010 y su reciente (2013) desmembramiento en tres consejos separados –Educación; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación– y que complejizó el mapa regulatorio regional. A este panorama, se suma la firma de Tratados de Libre Comercio de algunos de los socios de la CAN –Chile, Colombia y Perú– que incluyen en sus articulados provisiones para la liberalización de los servicios de educación superior y la conformación de la Alianza del Pacífico. Consecuentemente, la negociación de políticas públicas andinas en el seno de la CAN se tornó por demás confuso y, podemos afirmar, un área de nula prioridad política.

1.3.UNASUR

La trayectoria reciente de la UNASUR en la conformación de espacios institucionales para la formulación de políticas regionales para la educación superior deja como saldo un recorrido un tanto errático, al principio, y que se ha focalizado a partir del 2013. Al igual que otras áreas de política, la institucionalidad creada para encaminar la negociación de políticas regionales ha sido por el establecimiento de Consejos Suramericanos. En el campo de la educación superior han sido dos los consejos creados: en el 2010 se conforma el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), que se desmembró en el 2012 en tres Consejos, creando en 2013 el Consejo Suramericano de Educación (CSE).

El momento del COSECCTI da cuenta de la definición de su estatuto, que refiere a modo de temas recurrentes en materia de política regional universitaria al establecimiento de equivalencias, la acreditación de la calidad y la homologación de títulos de grado y posgrado; es decir, una agenda más tradicional en materia de integración de la educación superior. El estatuto planteó los siguientes objetivos:

- fortalecer la cooperación educativa;
- reducir las asimetrías regionales y subregionales en materia de conocimientos en educación;

- desarrollar políticas y acciones orientadas a mejorar la calidad en la educación y fomentar una educación incluyente que desarrolle capacidades y competencias que preparen para una mejor inserción social y laboral;
- coordinar iniciativas e intercambiar experiencias para la formación, la investigación e innovación;
- intercambiar información de los sistemas de reconocimiento, equivalencia de estudios y aseguramiento de la calidad en todos los niveles y modalidades educativas para facilitar la integración, movilidad e intercambio académico, profesional y laboral;
- intensificar en la región la colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas públicas y privadas, con el fin de transferir conocimientos científicos para incrementar la capacidad de innovación y mejorar la capacidad sistémica del sector productivo;
- fomentar el desarrollo, acceso y uso de tecnologías sociales en beneficios de los sectores más necesitados, mejorar la enseñanza de las ciencias y promover la popularización del conocimiento científico; etc. (Estatuto del COSECCTI, 2010).

Adicionalmente, los principios que lo orientaban eran: integración regional (diálogo, cooperación e intercambio de capacidades, experiencias y conocimientos entre los países miembro); equidad e inclusión social (construcción de sociedades democráticas, cohesionadas e inclusivas a la protección de los derechos de colectividades y la promoción de la equidad y acceso equitativo a la educación, cultura, la ciencia, la tecnología, la innovación; respeto a la pluralidad y las diversidades culturales, étnicas e ideológicas); equidad de género (respeto incondicional a la igualdad entre los géneros en los ámbitos educativos, culturales, científicos, tecnológicos y de innovación); participación ciudadana (en la identificación y definición de las necesidades, impresiones y consideraciones de las colectividades en los temas de educación, cultura, ciencia, tecnología, innovación); calidad y cobertura educativa (educación de calidad, pertinente, inclusiva y con incremento permanente de su cobertura); transparencia y divulgación (libre acceso al conocimiento y amplia divulgación a la ciudadanía, respetando los derechos de propiedad intelectual y la información reconocida como reservada); intraculturalidad e interculturalidad (interrelación, diálogo y convivencia entre ciudadanos, personas, colectivos, pueblos, identidades, grupos étnicos y nacionalidades, sobre la base del reconocimiento y respeto a la diversidad cultural); diálogo y solidaridad (marcos esenciales para la integración educativa, cultural, científica, tecnológica e innovadora entre los países miembros); colaboración en red (práctica indispensable para el desarrollo educativo, cultural y del reconocimiento en la región); proyección internacional (proyectar mundialmente el desarrollo

científico, tecnológico y de innovación de los países miembros, considerando los estándares regionales e internacionales en estas áreas) (Estatuto del COSECCTI, 2010).

La estructura de funcionamiento contaba de la Reunión de Ministros y Ministras o sus delegados de las áreas correspondientes. La presidencia del Consejo quedaba en el país que ocupa la PPT de la UNASUR, salvo propuesta alternativa. Las funciones del mismo eran: aprobar normas estatutarias que lo rigen y sus modificaciones, velar por la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos, convocar reuniones temáticas y formular recomendaciones en materia de política educativa, cultural, científica, tecnológica y de innovación. En tanto el Consejo también abordaba las agendas de Cultura y de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), se establecieron Grupos de Trabajo Especializados: el de Educación (presidido por Uruguay y luego por Paraguay), a su vez, se subdividió en Educación Básica y Bachillerato, Secundaria o Media y Educación Superior (SGT-ES).

El análisis de las actas de las reuniones de ministros, así como de delegados nacionales, da cuenta de que la agenda de Cultura fue la que concentró la discusión regional, disputada por la agenda de CTI –que obtuvo un dinamismo mayor que en el MERCOSUR–. Con todo, en las primeras reuniones, se presentó un proyecto de creación de una Agencia de Certificación de la Calidad Universitaria y se encargó al SGT-ES analizar la propuesta en vistas a elaborar un Sistema de Mejoramiento y Certificación de la Calidad Universitaria (Acta de la I Reunión de Ministros del COSECCTI, 14 de abril, 2010). En el año 2011, se incluye también una propuesta de crear una red de instituciones de becas de la UNASUR.

Sin embargo, ya por entonces se plantea la necesidad de articular con la instancia regional para la educación superior en el MERCOSUR –puntualmente, en lo que refiere a la armonización con el sistema de calidad de este último–: en efecto, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador (SENESCyT) participó de la XXVII Reunión de la CRC-ES del MERCOSUR en la que expuso la propuesta de este país a la UNASUR de crear un Programa de Promoción de la Calidad de la Educación Superior (PROCAES), buscando identificar áreas complementarias para evitar la duplicidad de esfuerzos entre los dos acuerdos de integración regional. Asimismo, la Coordinación General del COSECCTI participó de la LXXVII de la CCR del SEM. La necesidad de conciliar ambos procesos queda plasmada en los acuerdos alcanzados en la Reunión de Altos Delegados y Delegadas de Educación (noviembre de 2011), adoptados por la Reunión de Ministros y Ministras:

“más que hablar de homogeneización de títulos, debe hablarse en la región de *homogenización de sistemas de acreditación*. Si los países de la UNASUR avalan los sistemas de acreditación de los otros

países, la homologación de títulos será mucho más eficaz [...] Hubo un enorme énfasis de todos los delegados en el sentido de *hacer converger las agendas de MERCOSUR Educativo y UNASUR* [...] formar reuniones paralelas, impulsar proyectos comunes, [...] etc.” (UNASUR-CS-CSC-INF-11-003, p.2-3, el destacado corresponde al original).

En paralelo a la necesidad de convergencia entre los acuerdos de integración regional, se cristaliza el desmembramiento del COSECCTI: la decisión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR N° 12 del año 2012 crea el Consejo Suramericano de Educación (CSE). La primera reunión de Ministros y Ministras se desarrolla en el año 2013, instancia en la que es aprobado su estatuto, el plan quinquenal para el período 2013-2017 (organizado en los ejes de calidad y equidad, ciudadanía y derecho e integración social y regional) y se elevan dos proyectos a la Secretaría General para que puedan desarrollarse en el marco del Fondo de Iniciativas Comunes 2013 –uno refiere a ciudadanía suramericana y el otro a sistemas educativos comparados– (UNASUR-CS-EDU-DEC-13-001). El Estatuto del CSE define diez principios (integración regional, derechos humanos, equidad e inclusión social, equidad de género, intraculturalidad e interculturalidad, participación ciudadana, calidad y cobertura educativa, diálogo y solidaridad, transparencia y divulgación y conciencia ecológica y sustentabilidad) y los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la integración educativa regional para garantizar y promover el derecho a la educación de todos y todas;
2. Concertar la implementación de políticas para mejorar la equidad, calidad, pertinencia y acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades;
3. Promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales para el pleno ejercicio de los derechos humanos;
4. Fomentar una educación inclusiva a lo largo de toda la vida que desarrolle capacidades, competencias y valores que preparen una mejor inserción social, laboral y libre de analfabetismo;
5. Promover políticas regionales y subregionales que incentiven la construcción de conocimientos, la investigación, la innovación y el uso de las tecnologías en la educación;
6. Promover el diálogo y la cooperación con otros procesos de integración regional, subregional y organismos internacionales, considerando los logros alcanzados por estos.

La estructura de funcionamiento, por su parte, consta de: Consejo de Ministros y Ministras (o máxima autoridad nacional en materia educativa); una instancia ejecutiva conformada por delegados y delegadas designados por las máximas autoridades nacionales y grupos de trabajo para

desarrollar acciones específicas. La presidencia la ejerce el país que tiene, a su vez, la PPT de la UNASUR.

Con todo, los avances en el campo de la formulación de políticas regionales para la educación superior han permanecido en el campo de la propuesta de iniciativas las que han tendido a converger con la agenda MERCOSUR.

1.4.ALBA-TCP

La iniciativa de la Alianza Bolivariana para la educación superior se enmarca en el proyecto grannacional ALBA Educación que fue ratificada en la Declaración de Cochabamba del año 2008. A partir del año 2009 se realizaron avances: primero, la primera reunión de Ministros de Educación del ALBA (Margarita, Venezuela) en la que se estableció la necesidad de contar con una transformación integral de la educación inicial, básica, media y superior en los países que la conforman; segundo, la sexta Cumbre Extraordinaria del ALBA (Maracay, Venezuela) en la que se firmó el Convenio de reconocimiento de títulos o diplomas de educación superior entre los países miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América; tercero, se realizó en Managua (Nicaragua) un taller sobre ALBA Educación, cuya declaración indica que se rechaza la mercantilización de la educación promovida desde el Norte, reafirmando que la educación en todos sus niveles debe ser considerada como un bien público social, un derecho humano fundamental y un deber irrenunciable del Estado.

En el marco del proyecto grannacional ALBA Educación, se han encaminado dos políticas: por un lado, la Universidad de los Pueblos del ALBA (UNIALBA) y, por el otro, la Universidad Nacional Experimental de los Pueblos del Sur (UNISUR) –esta última, creada por la Resolución N° 3.722 de la República Bolivariana de Venezuela–. Ambas políticas se orientan a la creación de programas de grado y posgrado en medicina, educación y geopolítica del petróleo. UNIALBA se organiza a partir de una estructura basada en nodos en cada uno de los países, con una sede central: consiste así en una plataforma de intercambio y de movilidad de estudiantes, profesora/es y trabajadores universitarios para poner en común el patrimonio tangible e intangible, científico y cultural que poseen, a partir de los principios de cooperación, solidaridad, complementariedad; defensa y respeto de la soberanía y libre autodeterminación de los pueblos; respeto y defensa de la naturaleza y su biodiversidad. El I Encuentro de los Nodos Nacionales para la constitución de la Red UNIALBA se realizó en junio de 2011. UNISUR, por su parte, descansa sobre la estructura venezolana de educación superior –en especial, en la Misión Alma Mater–. Esto último, plantea que buena parte de

la estrategia del ALBA para la educación superior depende de la política nacional venezolana, en especial en el marco de las misiones orientadas a promover la inclusión a la educación superior.

1.5. Alianza del Pacífico

La instancia de la Alianza que se encarga de la coordinación de acciones en este campo es el Grupo Técnico de Cooperación, a partir de la firma de un Memorandum de Entendimiento por los cuatro Ministros de Relaciones Exteriores en Mérida, Yucatán, México en 2011. Desde este espacio se gestionan dos iniciativas.

Primero, la Plataforma de movilidad estudiantil y académica: un programa de becas establecido por Chile, Colombia, México y Perú con el objetivo de “contribuir a la formación de capital humano avanzado, mediante el otorgamiento de becas de manera recíproca y en términos de igualdad entre los cuatro países, para el intercambio de estudiantes de licenciatura, doctorado y de profesores, para iniciar estudios o actividades docentes a partir del año académico 2013” (Alianza del Pacífico, 2014). Cada organismo nacional encargado de la promoción de becas (o más de uno), en calidad de equipo gestor, encamina la organización de las convocatorias.

Las becas que se otorgan son de tres tipos: becas a estudiantes de grado (o pre-grado, como se denomina en algunos sistemas de educación superior) para una movilidad de un semestre entre las instituciones participantes del programa; becas a estudiantes de doctorado; becas para estancias académicas para profesores invitados. En el caso de las dos últimas, la movilidad puede alcanzar hasta dos semestres. Las carreras priorizadas son: a nivel de grado, negocios, finanzas, comercio internacional, relaciones internacionales, administración pública, ciencia política, ciencia y tecnología e ingenierías; a nivel de posgrado e investigación, ciencias exactas, economía, medio ambiente, cambio climático, ciencias sociales y humanas y ciencia y tecnología. Al momento se han otorgado 444 becas de movilidad, distribuidas de la siguiente manera: 127 a México (29%), 156 a Chile (35%), 80 a Colombia (18%) y 81 a Perú (18%). El 87% se destinó a becas de movilidad de estudiantes de grado, mientras que el 13% restante a estancias de investigación y movilidad doctoral.

En segundo lugar, la Alianza ha encaminado la creación de una Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático con los objetivos de: intercambiar experiencias y avances en la investigación, determinar y monitorear oportunidades de colaboración futura, explorar la aplicación de conocimiento científico y desarrollar capacidades en la gestión del cambio climático. La Red se organiza a partir de un Comité Científico compuesto por dos integrantes de cada país y presidido por un coordinador titular y uno adjunto. De acuerdo a la información disponible, las primeras

acciones se encaminan en el campo de la identificación del mapa de la investigación en cambio climático: confección de un directorio con los especialistas en el tema y elaboración de un estado del arte en los países miembro. El objetivo de ello consiste en identificar mecanismos para promover la investigación conjunta.

Con todo, la Alianza da cuenta de una estrategia de visibilizar acciones unilaterales en un marco regional, lo que no implica la construcción conjunta de una política regional sino que, tan solo, la construcción de un bloque por oposición a los otros y en línea con una ideología mercantil preponderante. En efecto, si tan solo se toma el caso de México, éste país cuenta con una estrategia de internacionalización dinamizada por el otorgamiento de un número significativo de becas de estudio de posgrado (maestría y doctorado), así como diversas posibilidades de realizar estancias de investigación en instituciones mexicanas. Por lo tanto, la Alianza es un marco más donde se coloca la política unilateral de movilidad académica internacional¹¹.

1.6.CELAC

En el marco de las reuniones que ha realizado al momento la CELAC, las acciones dedicadas a la educación superior se enmarcan en las reuniones del espacio euro-latinoamericano. La primera cumbre académica América Latina y Caribe (ALC) – Unión Europea (UE) se realizó en enero del 2013 en Chile y su resultado fue la “Declaración de Santiago sobre cooperación universitaria en educación superior, ciencia, tecnología e innovación y propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno del a Cumbre CELAC-UE”, en la que se destaca como agenda de interés común: la inclusión social, la calidad de la educación en todos sus niveles, las acreditaciones y reconocimientos de títulos y grados, habilitaciones profesionales, desarrollo de la investigación básica y aplicada, innovación, vinculación con el medio, relación universidad-empresa. Con todo, sobre la base de las experiencias iniciadas en el año 2000 por la conformación de un espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación, se propusieron cuatro acciones, a saber:

1. Crear condiciones normativas y financieras para encaminar el espacio;
2. Fortalecer la integración de los sistemas de educación superior a partir de: acciones de movilidad y de cooperación educativa cimentada en la reciprocidad a largo plazo; la conformación de un sistema de acreditación de la educación superior común en ALC y la UE (con parámetros e indicadores de calidad en investigación, formación e

¹¹ A título ilustrativo de esta estrategia ofensiva del gobierno mexicano podemos citar el programa de becas CLACSO-CONACYT permiten el acceso a maestrías y doctorados en instituciones académicas en México, reconocidas por el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y participantes de la Red de Posgrados del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

internacionalización); la coordinación de los sistemas de convalidación de estudios, reconocimiento de títulos de grado y posgrado; el desarrollo de una certificación “Espacio Académico Común ALC-UE”, para valorizar las co-titulaciones y los títulos conjuntos euro-latinoamericanos de maestría y doctorado sobre la base de la excelencia; la creación de un programa birregional dedicado a la formación profesional, y promover la creación de centros de formación profesional y técnica superior, con planes de estudio, grados, títulos y acreditaciones homologables; la cooperación interuniversitaria ALC-UE (valorando experiencias como ALFA y ALBAN, Erasmus para Todos y Horizonte 2020, así como programas nacionales y de los acuerdos de integración regional); y la movilidad estudiantil en ALC para completar la formación de los estudiantes y reforzar la identidad latinoamericana y caribeña;

3. Promover la integración de los sistemas de CTI gracias a: programas birregionales transdisciplinarios con foco en desarrollo social y sustentable; coordinación desde la CELAC de políticas CTI como sustento de la integración regional; sistemas CTI con adecuados recursos; participación de universidades, centros de estudios y académicos de ALC y de la UE en el Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020 y en la Iniciativa Conjunta para la Investigación y la Innovación (focalizando los temas de: medioambiente y cambio climático, gestión sustentable de la biodiversidad, seguridad alimentaria, lucha contra la desigualdad y la pobreza, gobernanza global, justicia y derechos humanos, igualdad de género);
4. Impulsar la colaboración entre instituciones de educación superior y sus relaciones con la sociedad y el sector productivo.

En el marco de la discusión de la educación superior en la CELAC, se creó en noviembre de ese mismo año (Belo Horizonte, Brasil) la Asociación de Rectores de Universidades de ALC (ACRULAC), a modo de institución que reúna y coordine a la totalidad de las asociaciones universitarias de los países que componen el acuerdo regional, que expresen la universalidad de los sistemas universitarios nacionales y que adhieran al ideario de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) realizada en Cartagena de Indias en el año 2008. En esta misma ocasión, se institucionalizó el Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ELACES), integrado por las asociaciones de rectores representadas por la ACRULAC, las redes latinoamericanas y caribeñas, el Instituto de Educación Superior de ALC (IESALC/UNESCO), la Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE), las asociaciones de gremios docentes y de funcionarios de las instituciones de educación superior de la región y se dejó un espacio reservado a los gobiernos que quieran integrarse.

Una de las primeras acciones de visibilización y trabajo del espacio ACRULAC se realizó en el marco de “Universidad 2014”, en La Haba, Cuba. La Asociación se encuentra elaborando un plan de acción para ser presentado a la CELAC.

2. Análisis

En este apartado nos dedicamos al estudio de las formas y estrategias de internacionalización de la universidad que se promueven desde los acuerdos de integración regional (AIR) de América del Sur en la actualidad. Vale destacar, primeramente, que todos los procesos de integración regional de América del Sur cuentan con un apartado dedicado a la agenda de educación superior y éste es un hecho significativo y escasamente analizado –tanto en el campo de estudios de la universidad como en el campo de estudios de la integración regional–.

Este dato no es menor ya que en las oleadas anteriores de regionalismo, esta agenda no había sido considerada. Es más, en el caso del proceso de integración regional que suele considerarse como el más avanzado –la Unión Europea–, las provisiones para la educación habían permanecido como ámbito de regulación exclusiva de los Estados (en la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembro) y el proceso intergubernamental de construcción del Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES) – Proceso de Bologna– es una acción entre países europeos que se inicia recién a fines de la década de los años noventa. Será un poco más adelante en el tiempo que la Comisión le da un tratamiento jerarquizado y motoriza su profundización. Momento que, casualmente, coincide con la instalación de la internacionalización de la universidad como asunto prioritario para los gobiernos, instituciones y actores universitarios y organismos internacionales.

Precisamente, esta situación permite observar que el regionalismo constituye un vector de internacionalización de la universidad (Perrotta, 2014)¹². Sin embargo, si los proyectos de construcción de región presentes en el escenario geopolítico de América Latina son variados, es de esperar que las formas de internacionalización de la universidad propuestas respondan a esta diversidad y complejidad. El estudio del abordaje de la educación superior en los AIR en curso da cuenta, entonces, de tres formas de promover y procesar la internacionalización de la universidad en

¹² Esta afirmación se complementa del hecho de que los procesos regionales también han incentivado la creación de redes de cooperación inter-universitaria como forma de procesar la creación de regionalismos y como herramienta para incidir en las estructuras de gobierno de los mismos. A título ilustrativo, la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM o Grupo Montevideo) fue creada entre universidades públicas de los países del MERCOSUR en el año 1991.

América del Sur: una forma que mantiene el statu quo, una revisionista y otra rupturista. El objetivo de este apartado es desentrañar cada una de ellas.

La Alianza del Pacífico y la UNASUR dan cuenta de la promoción de una internacionalización en línea con la existente y hegemónica a nivel mundial; es por esto que la denominamos *internacionalización statu quo*. Para comprender esto, resulta menester desentrañar cómo se configura y en qué consiste este tipo de internacionalización.

La internacionalización de la universidad se inicia en los años ochenta a partir de la convergencia de diversos factores y/o tendencias: un modelo académico común en todo el mundo que surge de la universidad europea medieval; un mercado académico global y creciente de estudiantes, docentes e investigadores; la utilización del idioma inglés como lenguaje internacionalmente aceptado para la comunicación de la investigación y docencia; la educación a distancia y el uso de Internet a partir de las nuevas tecnologías de la información y comunicación; la tendencia de las instituciones académicas a formar asociaciones con instituciones en otros países, la creación de campus en el exterior y la apertura de franquicias; la armonización y/o convergencia de las estructuras de los títulos, cursos, créditos y demás mecanismos de evaluación y medición del progreso académico (Altbach, 2006; Altbach y Knight, 2007; Knight, 2006). Se van conjugando así, tres elementos que propenden a la internacionalización: i) el papel cada vez más importante que asume el conocimiento a nivel global; ii) un mercado de trabajo para personas cada vez más calificadas; iii) el aumento de la interconectividad entre los productores y consumidores de conocimiento dado por el auge de las nuevas tecnologías de la información y comunicación; derivándose de lo anterior una nueva geopolítica global del conocimiento (García Guadilla, 2010).

En este marco, la internacionalización que se gesta (hegemónica) se enraíza con el ascenso de un orden económico mundial neoliberal que promueve la desregulación a nivel multilateral de los servicios educativos y de las inversiones, mientras facilita estrategias de deslocalización de la provisión de educación superior. El hito en este sentido es la incorporación de la educación superior como servicio en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el año 1998. El AGCS establece regulaciones tendientes a eliminar las barreras al comercio de servicios y comprende cuatro modos, a saber: a) provisión transfronteriza: incluye la educación a distancia (*e-learning*) y la franquicia de cursos y títulos; no requiere necesariamente el movimiento físico del consumidor o del proveedor; b) consumo en el extranjero: el consumidor se mueve al país del proveedor (movilidad estudiantil tradicional); c) presencia comercial: el proveedor del servicio establece filiales en otro país incluyendo *branch campuses* y *joint ventures* con instituciones locales; d) presencia de personas: refiere a los

profesores e investigadores que temporalmente viajan a otro país para proveer servicios educativos (Altbach y Knight, 2007; Verger, 2006).

Con todo, esta situación amenaza a los ideales tradicionales de la universidad, las culturas propias de las instituciones y de las naciones, así como el control nacional e institucional de la educación. En términos de Altbach (2001), las normas, los valores, el lenguaje, las innovaciones científicas y los productos del conocimiento de los países del centro desplazan las ideas, los valores, el lenguaje y las prácticas, entre otras cuestiones, de la periferia. Esto se debe a que los países desarrollados no sólo acogen a las universidades más prestigiosas y cuentan con mejores instalaciones e infraestructura para la investigación, sino que también son sede de corporaciones multinacionales poderosas en el sistema de conocimiento global (en particular en los campos de la biotecnología, las tecnologías de la información y comunicación, la industria farmacéutica, etc.). Esto genera interrogantes respecto de la autonomía de los Estados en materia de regulación de la educación superior, pero también en lo que refiere a la autonomía universitaria. La situación de desconcierto es ilustrada cabalmente por Altbach (2001):

“Los productos de la educación en todos sus tipos serían libremente exportados de un país a otro. La regulación sobre patentes, *copyright* y licencias, que ya forman parte de tratados internacionales, se reforzarían. Sería difícil regular el comercio entre instituciones académicas de programas, títulos y productos a través de las fronteras. Aquellos que desean involucrarse [en la] de importación y exportación tendrán el recurso de recurrir a tribunales internacionales y emprender acciones legales. En la actualidad, la jurisdicción sobre la educación superior se encuentra enteramente en manos de las autoridades nacionales. [Sin embargo, surgen] [...] interrogantes sobre el futuro de la idea de educación superior y el futuro de la academia en los países en desarrollo [...] tales como: ¿mantendrán los países y las universidades la independencia académica en un mundo donde el control legal y práctico sobre la importación y exportación es mínimo? ¿Cómo se llevará adelante la acreditación y el control de la calidad? [...]” (Altbach, 2001: 3).

Por lo tanto, este es el tipo de internacionalización que se ha instalado como hegemónica, con un sesgo eminentemente comercial. Los riesgos que conlleva refieren a: la desestimación de la capacidad de igualar oportunidades de la educación superior; la pérdida de relevancia del proceso de aprendizaje (en tanto se producen resultados para el mercado); la expoliación, ya sea financiera o a través de programas de baja calidad, de estudiantes extranjeros; el énfasis sobre los productos fácilmente comercializables (programas dictados en inglés, predominancia de los masters en administración y negocios, cursos de idioma inglés, cursos de informática, etc.); la priorización de la venta de productos del conocimiento para extranjeros por encima de los esfuerzos hacia el entendimiento mutuo en las relaciones internacionales de las instituciones; el crecimiento de

empresas orientadas al lucro que ofrecen programas educativos que, muchas veces, no alcanzan estándares de calidad (Altbach y Teichler, 2001).

La Alianza del Pacífico promueve este escenario de internacionalización. La Alianza ha brindado un marco regional (y no de integración regional) para las políticas unilaterales de México, Colombia, Chile y Perú en materia de atracción de estudiantes a sus mercados de educación superior. La UNASUR, en su breve recorrido, también se enmarca en este tipo de internacionalización en tanto busca promover una agencia certificadora de la calidad.

El MERCOSUR y la CELAC/ACRULAC plantean propuestas alternativas, basadas en la defensa de la autonomía regional (de los países y de las instituciones universitarias), al tipo hegemónico de internacionalización. Por esto la describimos como internacionalización revisionista. Las áreas o los temas de revisión son: 1) sin discutir el esquema predominante, se busca posicionar a las instituciones de los países que conforman el bloque a partir de la estrategia regional; se genera un espacio intra-bloque basado en la solidaridad, el respeto y el mutuo entendimiento, concibiendo que esta es la manera de lograr una mejor inserción en el mercado internacional (MERCOSUR) o una posición más fuerte en el foro bi-regional (CELAC/ACRULAC); 2) buena parte de la agenda de regulación de la educación superior (MERCOSUR) es la tradicional (movilidad, acreditación, cooperación inter-universitaria) mientras que la otra parte es novedosa (creación de un Núcleo de investigaciones, el fortalecimiento de redes con el objetivo de promover políticas públicas). En el caso de la agenda tradicional, las acciones efectivamente encaminadas dan cuenta de que la sujeción a los condicionantes del statu quo no es tal y la región ha tenido margen de maniobra amplio para generar prácticas y políticas propias (como se expuso en el caso del MERCOSUR y las constantes apelaciones al Bologna). En el caso de las agendas no tradicionales, si bien los avances son someros, se ha generado un potente ámbito de discusión sobre la forma de regular la internacionalización ya que el objetivo del Núcleo y la promoción de redes de investigación-acción es pensar los desafíos de la educación superior en la región, en general, y especialmente, de su internacionalización en el marco de proyectos políticos nacionales y regionales que persiguen autonomía y desarrollo. Profundizando sobre este punto, considero que gracias a la política regional de generación de redes de investigación se está revirtiendo la tendencia de que el financiamiento internacional impone temas de investigación vinculadas a la agenda científica y tecnológica de los países centrales, por un lado, y está generando la institucionalización del sub-campo de estudios de la internacionalización, regionalización y regionalismo de la universidad en la intersección del campo de estudios de la universidad y del poco visibilizado campo de estudios de la integración regional en ALC. 3) La disponibilidad de recursos (nacionales pero de distribución regional) para la

cooperación universitaria favorece el acercamiento con instituciones de ALC vis-à-vis la tradicional y predominante cooperación universitaria con países centrales (Estados Unidos, Francia, España, Alemania, Inglaterra, Japón). Esto permite establecer vínculos de cooperación horizontales y solidarios.

Finalmente, el ALBA-TCP es, a todas luces, una experiencia rupturista de internacionalización porque su finalidad es radicalmente diferente. La política regional de grannacionales tiene el objetivo de apuntalar uno de los grandes déficits de la educación superior en contextos dependientes y desiguales: lograr la inclusión y masificación de la educación superior; profundizar un modelo de universidad que recupere –a la luz del grito de Córdoba– el vínculo con los problemas sociales y del desarrollo de la región y fortalezca prácticas democráticas. Las acciones del ALBA-TCP en educación superior se basan en la reciprocidad y el intercambio solidario. Se trata de una internacionalización solidaria sedimentada en el mutuo conocimiento e interés recíproco (Perrotta, 2012), sostenida en la capacidad de la universidad de ser un espacio de reflexión a largo plazo, donde el objetivo principal lo constituye el desarrollo del pensamiento crítico y el potencial para crear proyectos compartidos, implicando una interacción beneficiosa en la forma de crear puentes para el conocimiento y el entendimiento (Naidorf, 2005). El ALBA-TCP, de la misma forma que coloca un proyecto regional contra-hegemónico, hace lo propio con el modelo de internacionalización.

3. Conclusiones

En este trabajo hemos desarrollado en qué medida el regionalismo regulatorio en educación superior en América del Sur está promoviendo la internacionalización de la universidad, la que acompasa el mapa de la diversidad de proyectos políticos de construcción de región. Por lo tanto, se busca resaltar aquí la capacidad de la región –en tanto actor– de promover regulaciones en un ámbito de política social que, hasta hace poco tiempo, estaba por fuera de los acuerdos de este tipo.

En América del Sur, la región se ha erigido como un actor para fortalecer la perspectiva orientada a derechos y, en la agenda que nos compete, apuntalar la concepción de la educación como bien público. Sin embargo, dos cuestiones deben señalarse, a modo de alerta: primero, hoy es indiscutible para cualquier Estado la participación en acuerdos de integración regional –cualquiera sea su proyecto político, todos los países de la región participan en al menos un AIR–; segundo, en Sudamérica, todos los AIR revistados han avanzado en la agenda de educación superior –y podemos incluir también que los procesos intergubernamentales han generado el establecimiento de

redes de cooperación inter-universitaria—. En consecuencia, debe alertarnos que el regionalismo – como fue esbozado en la década anterior bajo la categoría de nuevo regionalismo— es una herramienta política para anclar reformas, ya sean estas progresivas o regresivas; pos-neoliberales o neoliberales.

Los procesos políticos sudamericanos dan cuenta de que la tendencia hegemónica neoliberal puede contestarse y que la disputa por el modelo de integración regional compete a todos los actores, universitarios como extra universitario (o pluriversitarios) en la definición de ese proyecto político divergente y emancipador, como en el establecimiento de prácticas y políticas para materializarlo.

Bibliografía

- Altbach, P. (2001). Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok. *International Higher Education*(23), 2-4.
- (2006). *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*. Chestnut Hill, Massachusetts: Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College.
- Altbach, P., y Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11(3), 290-305.
- Altbach, P., y Teichler, U. (2001). Internationalization and Exchanges in a Globalized University. *Journal of Studies in International Education*, 5(1), 25.
- García Guadilla, C. (2010). Heterogeneidad y concentración en las dinámicas geopolíticas del conocimiento académico. Reflexiones y preguntas para el caso de América Latina. En Marcela Mollis (Ed.), *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas* (pp. 135-164). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Knight, J. (2006). Internationalization: Concepts, Complexities and Challenges. En J Forest y Phillip Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer Academic Publishers.
- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Muhr, T. (2010). Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA. *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 39-57.

- Naidorf, J. (2005). *Relaciones académicas internacionales. Formas de enriquecer las relaciones bilaterales*. Trabajo presentado en III Seminario Interuniversitario de estudios canadienses en América Latina realizado en La Habana, Cuba.
- Perrotta, D. (2012). La dimensión internacional en las actuales condiciones de producción intelectual: entre la potencia creativa y la jaula de hierro. En Judith Naidorf y Ricardo Pérez Mora (Eds.), *Las actuales condiciones de producción intelectual en Argentina, Brasil y México* (pp. 151-171). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.
- (2014). El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR como vector de internacionalización: un acercamiento desde la política regional de acreditación. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 5(5), 68-92.
- Verger, A. (2006). La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, 14(9).