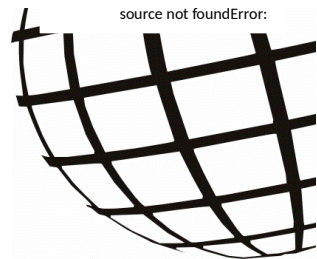


# MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior<sup>1</sup>

## MERCOSUR, Regulatory Regionalism and Higher Education Governance



Daniela Perrotta<sup>2</sup>

**Resumen:** En este trabajo analizamos cómo el MERCOSUR configura proyectos de gobernanza para la educación superior y, al hacerlo, la política territorial del Estado es sobrepasada. Así, las agencias nacionales están elaborando una densa red de regulaciones que afectan a las instituciones y a los actores universitarios como resultado del desarrollo de funciones transnacionales. Para comprender estos fenómenos, se utiliza el enfoque del regionalismo regulatorio, a lo que se sumaron reflexiones de los estudios de procesos de difusión de políticas. Se procede al estudio en profundidad de las políticas regionales para la educación del MERCOSUR desde la conformación del SEM (1991) a nuestros días (2015). Argumentamos que es posible identificar tres proyectos de gobernanza para la educación superior.

**Abstract:** This paper analyses how MERCOSUR sets governance projects for higher education by-passing the state's territorial policy. Thus, national agencies are developing a dense network of regulations affecting university institutions and stakeholders as a result of the development of transnational functions. To understand these phenomena, the approach of regulatory regionalism is used, alongside with some reflections of policy diffusion processes. We proceed with an in-depth study of MERCOSUR's regional policies in the field of higher education. The time range is from the creation of MERCOSUR Educational Sector (aka SEM) in 1991 up to the present (2015). We argue that it is possible to identify three projects for higher education governance.

**Palabras clave:** MERCOSUR – Regionalismo Regulatorio – Educación Superior – Difusión de Políticas

**Key words:** MERCOSUR – Regulatory Regionalism – Higher Education – Policy Diffusion

---

1 Recibido: 08/03/2015 Aprobado: 17/02/2016

2 Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO Argentina) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Becaria posdoctoral del CONICET, con sede en la UBA. Docente universitaria de grado y posgrado.

## 1. Introducción

La gobernanza de la educación superior (ES) lejos está de ser moldeada exclusivamente por marcos regulatorios nacionales. En efecto, la política territorial del Estado se encuentra desafiada por un conjunto de normas y regulaciones que se establecen tanto en foros internacionales como regionales. Por lo tanto, con vistas a superar cierto nacionalismo metodológico, han sido abiertas agendas de investigación para estudiar las maneras por las cuales el regionalismo está transformando la escala de la acción para la puesta en marcha de políticas (Jayasuriya y Robertson, 2010). A partir de la constatación de que buena parte de los regionalismos incluyen normas y regulaciones para la ES –incluyendo los procesos de integración regional latinoamericanos<sup>3</sup>– que están sobrepasando (realizando un *by-pass*) la política territorial del Estado, el concepto de regionalismo regulatorio resulta productivo para evaluar la manera en que las densas configuraciones de normas, regulaciones y políticas están moldeando la gobernanza de la ES en el mundo entero.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuenta con un espacio institucional para la puesta en marcha de políticas regionales para la educación desde el año 1991 –el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) – que desde sus inicios configuró un área de trabajo para la ES. La primera política regional para la ES se lanzó en el año 2002 con vistas a implementar un mecanismo experimental de acreditación regional de la calidad de titulaciones de grado. A partir de esta experiencia se lanzaron las primeras iniciativas de movilidad académica y, más adelante, las acciones que buscan incentivar la cooperación inter-institucional (entre universidades y centros de investigación) en la región. Con todo, a lo largo de sus más de veinte años de trabajo, las iniciativas regionales para la ES del SEM –en especial, la política regional de acreditación de la calidad– han logrado establecer regulaciones en la escala nacional de política. En virtud de ello, consideramos pertinente comprender al MERCOSUR desde el enfoque del regionalismo regulatorio para identificar cómo las regulaciones regionales –generadas en el marco de agencias nacionales– están haciendo un *by-pass* sobre la política territorial de los Estados que lo componen y, de esta manera, se moldean proyectos variados de gobernanza de la ES, que pueden dar lugar a procesos de cambio político y/o cambio institucional a nivel nacional.

En este trabajo se sostiene que las regulaciones del MERCOSUR para la ES resultaron en tres proyectos diferentes de gobernanza regional: primero, un proyecto que se vincula a lo que denominamos “marca de nacimiento” del MERCOSUR entre dos propuestas de construcción de región, una de corte autonómico-desarrollista y otra vinculada al nuevo regionalismo que se gesta en los años noventa. El segundo proyecto de gobernanza se relaciona con los rasgos distintivos de la regulación regional para la acreditación de titulaciones de grado. Lo identificamos como “marca MERCOSUR” (o sello MERCOSUR) en tanto destacamos su utilización como elemento diferenciador de la calidad académica de un grupo (selecto) de carreras universitarias (grado), permitiendo lograr un mejor posicionamiento de las instituciones de ES (IES) en un mercado académico regional y global altamente competitivo y que deja ganancias sustantivas. El tercer proyecto de gobernanza se deriva del desarrollo de las políticas regionales al tomar en consideración la ampliación a

---

<sup>3</sup> Para más información sobre las iniciativas para la educación superior en los regionalismos del espacio suramericano, véase: [Perrotta \(2014b\)](#).

otras temáticas y, en especial, a la movilidad académica. Llamamos a este proyecto “¿Bolognización? del MERCOSUR” porque se busca destacar su vinculación con lo que Robertson (2009) considera como la estrategia de la Unión Europea (UE) de “regionalismo regulatorio estatal” para difundir su modelo a otras regiones, en línea con las tendencias de mercantilización de la ES. Cada proyecto congrega actores, con intereses y valores diversos sobre la regionalización de la ES, y que van reconfigurando sus posiciones en función de los contextos en que se desarrollan las políticas regionales.

Para desentrañar este argumento, se procede con un estudio en profundidad de las políticas regionales del MERCOSUR para la educación superior (1991-2014) en sus tres ámbitos de actuación: i) acreditación de calidad de los títulos universitarios de grado; ii) movilidad académica; iii) cooperación interinstitucional. Entendemos por política regional aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados que han formado y participan de ese proceso de integración regional, como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria) (Perrotta, 2013) .

El análisis se construye a partir de la literatura sobre regionalismo regulatorio y su aplicación a la ES. Sucintamente, de acuerdo a Hameri y Jayasuriya (2011) , el regionalismo regulatorio se define en términos de los espacios institucionales de regulaciones regionales dentro de la política nacional y de las instituciones políticas domésticas. Por lo tanto, el foco de la investigación deja de estar colocado en la creación de normas e instituciones supranacionales, sino que se presta atención al proceso político de construcción de la región, que es, simultáneamente, nacional y regional. Este punto de vista permite superar la tradicional división (cuasi antagónica) entre Estados nacionales e instituciones regionales supranacionales. Por otra parte, permite superar visiones estrechas del regionalismo (centradas principalmente en los aspectos comerciales de la integración) con el fin de indagar las políticas sociales a nivel regional. Jayasuriya y Robertson (2010) , en un trabajo centrado en la ES, precisan que el concepto de regionalismo regulatorio destaca cómo las agencias nacionales están elaborando una forma más suave de gobernanza como resultado de las conexiones y los intercambios que están desarrollando con sus pares extranjeras. Por lo tanto, el regionalismo regulatorio no se traduce, necesariamente, en regulaciones y normas uniformes y homogéneas. Al contrario, la categoría es una herramienta útil para evaluar la forma en que los proyectos regionales de regulación se suceden en capas, las cuales, incluso, pueden quedar superpuestas. Este enfoque permite el análisis de las situaciones de impugnación o contestación que van moldeando el espacio territorial del Estado por medio de la incorporación de agendas regionales en las instituciones nacionales.

Respecto de la noción de gobernanza de la ES, en este trabajo adoptamos la definición de Neave, quien considera a la gobernanza de la ES como “un atajo conceptual para analizar cómo se organizan y administran los sistemas e instituciones de educación superior” (Neave, 2006: 4) . Quién organiza y administra lleva a preguntar cómo se ejerce la autoridad, cómo se distribuye el poder y cómo –tanto instituciones como sistemas– se relacionan con el gobierno. Así, el concepto de gobernanza se utiliza en los estudios de los cambios en el equilibrio de poder y en las modalidades de coordinación entre el gobierno nacional, provincial (cuando corresponda) y las universidades nacionales. No es ni representa un descriptor neutro de tales relaciones, sino que se basa en diferentes supuestos sobre cuál es

la relación adecuada entre los actores (Neave, 2006). Por su parte, Musselin, analizando los cambios y/o continuidades en la gobernanza de la ES en Europa, parte de la observación de que los desarrollos recientes en los sistemas europeos de ES constituyen un cambio desde una gobernanza académica a una de tipo institucional; lo que, en términos de los modos de coordinación de [Clark \(1983\)](#), sería un pasaje desde los vértices de la oligarquía y del Estado hacia el del mercado. Dentro de estas observaciones, se señala la cada vez mayor convergencia entre los sistemas de ES de Europa como resultado de las políticas de construcción del Espacio Europeo de la ES (EEES). No obstante, en ese estudio, Musselin (2005) permite aseverar que, efectivamente, hay una tendencia a la convergencia pero, a la vez, una heterogeneidad creciente que se relaciona con un interjuego complejo y diferenciado a nivel nacional entre tres elementos: actores universitarios, instituciones y autoridades públicas:

Si uno de estos cambia, los otros serán afectados y, a su vez, impactarán en la transformación en curso. Pero debido a que cada elemento tiene sus propias características, prácticas, normas, valores e identidades, el cambio en uno de los elementos no significará automáticamente el cambio de la misma manera o con la misma intensidad en los otros dos. Por lo tanto, si bien las reformas nacionales afectaron profundamente la gestión de los sistemas de educación superior en los países europeos, esto a su vez obligó a los académicos a desarrollar nuevas prácticas pero que apenas afectaron sus identidades y creencias (Musselin, 2005: 77).

Sobre estas referencias conceptuales construimos el problema de investigación. Puntualmente, analizamos cómo se moldean proyectos de gobernanza de la ES a partir de las políticas, normas, regulaciones, valores e ideas que se ponen en juego en diferentes niveles o escalas –la nacional y la regional– y en qué medida, en algunos casos, la adopción de políticas regionales permite hacer un *bypass* (a las posibilidades) para la adopción de políticas nacionales y generar un cambio político.

La estrategia metodológica utilizada fue cualitativa y se asumió un diseño de investigación flexible. Se indagaron múltiples fuentes (documentales, estadísticas, orales) que fueron trianguladas: se utilizaron alrededor de 120 actas de reuniones de los órganos que componen el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) y alrededor de cincuenta decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) y/o resoluciones del Grupo del Mercado Común (GMC); se recabó legislación sobre educación superior y, en particular, acreditación de carreras de grado, de los países que componen el MERCOSUR; la información estadística que se utilizó se obtuvo de variadas fuentes, tales como los Anuarios o Sinopsis Estadísticas de los cuatro países, la CEPAL y la UNESCO; también se realizaron entrevistas a actores clave de diferentes países del MERCOSUR.

## 2. MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior

Con más de dos décadas de funcionamiento, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) ha consolidado su marco institucional para cumplir con los objetivos de integración educativa. Su desarrollo se puede comprender en tres fases o períodos (Perrotta, 2011,

2013) : la primera etapa, (de institucionalización, 1991-2001), permitió la construcción de su estructura institucional, el establecimiento de lazos de confianza entre los funcionarios de los gobiernos mediante el intercambio de información sobre las características de los sistemas educativos nacionales y la creación de indicadores comunes para obtener información comparable de manera de permitir el establecimiento de políticas.

En la segunda fase (2001-2008) comenzaron a implementarse los primeros programas regionales. Los mayores logros políticos fueron el establecimiento de protocolos para el reconocimiento de titulaciones en los diferentes niveles de enseñanza (siendo en el nivel superior, un reconocimiento con fines académicos únicamente) y la aplicación de la primera política regional: el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA). En este período, otras políticas fueron diseñadas e implementadas, en especial, en el nivel de educación secundaria y primaria (como son los casos de la iniciativa Caminos del MERCOSUR, Parlamento Juvenil del MERCOSUR, Bibliotecas Escolares, Escuelas de Frontera, principalmente). Es posible identificar en esta etapa un proceso de fortalecimiento de las políticas regionales ya que la política experimental de acreditación (MEXA), tras su evaluación, pasó a ser un sistema permanente de reconocimiento de tratado internacional: el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR). También en estos años comienza a ser negociado un fondo regional (Fondo Educativo del MERCOSUR, FEM) con aportes de los países que componen el acuerdo y orientado al financiamiento de las políticas regionales.

El tercer período, de *impasse* o transición, comenzó en el año 2011 como consecuencia de la modificación de la estructura institucional y la creación de una nueva área de trabajo para implementar políticas de formación docente. Esta agenda resultó provechosa y vino a cubrir un vacío en la implementación de políticas con la potencialidad de incidir en otras áreas de trabajo (en especial, en la educación básica y la necesidad de incorporar contenidos regionales a la currícula de los países del MERCOSUR). La potencialidad del área se debió al soporte brindado por el Programa de Apoyo al SEM (PASEM) –financiado en un 80% con fondos provenientes de la cooperación de la Unión Europea–. En tanto el plan de trabajo del SEM 2011-15 ha culminado y se encuentra en proceso de negociación y sanción de uno nuevo, una de las propuestas que está encontrando respaldo entre las delegaciones nacionales es la de dar marcha atrás con la configuración de la formación docente como un área específica para subsumirla en el área de trabajo de ES. A este momento de transición en términos de la configuración institucional del SEM se le sumaron otras tres situaciones: primero, el cambio de status de Venezuela en 2012 después de la finalización del proceso de adhesión sumado a un proceso político doméstico complejo en ese país tras la muerte de Hugo Chávez. Venezuela aún se encuentra en proceso de incorporación de normas y reglamentos regionales en materia educativa. Segundo, la suspensión de la participación política de Paraguay como consecuencia del Golpe de Estado contra Fernando Lugo (la delegación paraguaya no pudo participar en el SEM) y el posterior retorno de las relaciones con este país tras la realización de comicios y la elección de Horacio Cartes en 2013 (léase, la consecuente necesidad de reconstruir las relaciones quebradas durante la suspensión). Tercero, la relación del MERCOSUR con los otros procesos de integración regional de los que forman parte sus países. Al momento, el MERCOSUR –en una “división regional del trabajo”–

sigue siendo el espacio privilegiado para el tratamiento regional de política educativa (Perrotta, 2014b).

Del SEM participan tanto los Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) como los Asociados (Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); además de que Guyana y Surinam comenzaron a ser observadores del espacio. La estructura institucional tiene a la Reunión de Ministros de Educación (RME) como la máxima autoridad (adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos), de la que se desprenden funcionalmente, primero, el Comité Coordinador Regional (CCR), integrado por funcionarios de los ministerios, y, de éste, las cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC)<sup>4</sup>: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD)<sup>5</sup> y Educación Tecnológica (CRC-ET). Finalmente, existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados. Las agencias regionales para la ejecución de las políticas de ES son: la CRC-ES; la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA); Comisión Ad Hoc del Programa de Movilidad MERCOSUR (CAHPMM); el Grupo de Trabajo sobre programas de posgrado (GTPG); el Grupo de Trabajo sobre Reconocimiento de Títulos (GTR); el Grupo de Gestión del Programa “MARCA” y el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR.

Estas instituciones son intergubernamentales –quienes las integran son funcionarios de los ejecutivos nacionales, generalmente, de las áreas de cooperación internacional de las agencias con competencia en los temas abordados– y, generalmente, no se ocupan de manera exclusiva de la negociación MERCOSUR –sino que de otros foros regionales o internacionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por su parte, la participación de actores no gubernamentales, como movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y/o sindicatos, ha sido limitada. No obstante, un hecho particular es que la Universidad de la República (Uruguay) participa de la delegación de su país (por medio de una Comisión Sectorial) ya que la Constitución Nacional de ese país así lo establece.

El SEM emite recomendaciones, las cuales se elevan al Grupo del Mercado Común (GMC) y, por éste, al Consejo del Mercado Común (CMC). Esta situación periférica (Perrotta,

---

4 Hasta mediados del 2011, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta –dedicada a la formación docente– se adicionó en el último Plan aprobado y se plasmó en las DEC N°5/11 y N° 6/11. Básicamente, de acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de Argentina (mayo 2011) y Brasil (septiembre 2011), la necesidad de contar con este nuevo organismo de apoyo versa en torno al reconocimiento de su carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR (como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior).

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

2013) en el organigrama regional –dada la centralidad de la dimensión comercial– se suma a los déficits funcionales y democráticos del proceso de integración (Caetano, Vazquez, y Ventura, 2009) ; no obstante, en la práctica, no ha impedido su capacidad para generar e implementar políticas regionales.

Las políticas para la ES se desarrollan en tres áreas de trabajo, a saber: acreditación y reconocimiento; movilidad; cooperación interinstitucional. Si bien los tres ejes de trabajo fueron elaborados para ser encaminados de manera paralela, se desarrollaron consecutivamente, siguiendo un principio de gradualidad y de manera incremental. La primera iniciativa fue en el campo de la acreditación; de ésta se derivó la primera experiencia de movilidad regional, más adelante, se pusieron en práctica programas que estimulan la cooperación inter-universitaria por medio de la conformación de redes de investigación y posgrados asociados.

### a. Las políticas regionales para la ES

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 aún, 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 distingue por la ausencia de implementación de la delegación brasileña. 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 movilidades 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 modo de ejemplo, en el caso argentino, cuatro instituciones del país coordinaban redes con otras instituciones en las áreas de arquitectura, ingeniería química, agronomía e ingeniería electrónica<sup>6</sup>.

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, ERES<sup>7</sup>). 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

---

<sup>6</sup> 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/](http://portales.educacion.gov.ar/spu/cooperacion-internacional/cooperacion_multilateral/mercosur-educativo/)

<sup>7</sup> 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).

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) <sup>8</sup>.

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 anterior<sup>9</sup>. 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; 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 la realización de seminarios y, más adelante, avanzó en el subsidio a redes de investigación en diferentes líneas temáticas<sup>10</sup>.

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 de 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

---

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

9 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.

10 Los proyectos financiados (entre los que se encuentra nuestra red –N° 01/13–) se encuentran en: [http://nemercosur.siu.edu.ar/documentos/Proyectos\\_Redес\\_Academicas.pdf](http://nemercosur.siu.edu.ar/documentos/Proyectos_Redес_Academicas.pdf)

creación de un Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM)<sup>11</sup>. En segundo término, la necesidad de contar con una instancia de articulación de las actividades del SEM, que logre erigirse como un reservorio de la memoria institucional y pueda dar apoyo operativo a los grupos y comisiones.

### 3. Regionalismo regulatorio y proyectos de gobernanza de la ES

Como se desprende del apartado anterior, el MERCOSUR ha logrado poner en marcha políticas regionales para la ES, generando regulaciones que, en algunos casos, están realizando un *by-pass* a la política territorial del Estado y generando procesos de cambio doméstico. Además, estas iniciativas regionales han sido fomentadas por las comunidades epistémicas transnacionales, como se observa en especial en los casos de la acreditación de carreras y en la movilidad académica.

Como resultado, las regulaciones y normas regionales inciden en la política doméstica y moldean la gobernanza de la ES, si bien no conducen, *per se*, a la convergencia de políticas. En tanto el regionalismo regulatorio es un proceso contestado que transforma el espacio territorial del Estado, no es de extrañar que varios proyectos regulatorios para la ES están sucediéndose tanto en el plano regional como en la escala nacional, a veces moviéndose en pistas paralelas, otras veces solapándose, pero, la mayoría de ellos, desafiando la política territorial del Estado.

Por estos motivos, el análisis de las políticas regionales del MERCOSUR para la ES durante las últimas dos décadas nos proporciona un conocimiento profundo acerca de estos fenómenos. Se argumenta aquí que pueden identificarse al menos tres proyectos de gobernanza para la ES.

#### b. Proyecto #1. MERCOSUR y su tensión de nacimiento: nuevo regionalismo versus integración profunda

La primera política regional para la ES comenzó a funcionar en el eje de acreditación con la firma del MEXA. Sin embargo, la versión del MEXA del año 2002 fue construida sobre un memorándum anterior firmado en 1998 (Memorandum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de títulos de grado con el fin

---

11 El FEM tuvo una primera etapa de implementación entre los años 2004 - 2011: en el 2004, se crea el Fondo y se aprueba su reglamento (decisión CMC N° 33/04); cuatro años después, se modifica el reglamento (decisión CMC N° 24/08) y se nombra a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como órgano administrador. A partir del año 2011, se inicia una nueva etapa: con la decisión del CMC N° 06/11, el FEM se transforma en un mecanismo de carácter permanente y se especifican las participaciones financieras que los Estados deben realizar. Cada Estado Parte debe aportar U\$S 30. 000 junto con U\$S 2. 200 por cada millón de habitantes en edad escolar (5 a 24 años de edad) de acuerdo a la fuente oficial nacional de datos de la población. En la declaración conjunta de los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR del 29 de junio de 2012 con motivo de la XLIII Reunión Ordinaria del CMC, tomaron nota de los resultados de la XLII RME en lo que refiere a los avances en la implementación del FEM "cuyo principal objetivo es el de financiar programas y proyectos específicos para el sector educativo del MERCOSUR a fin de fomentar una educación de calidad, con especial atención a los sectores vulnerables" (artículo 47 del Comunicado Conjunto). Sin embargo, no se cuenta con mayor precisión al respecto de los efectivos avances en la implementación del Fondo.

de reconocer títulos universitarios dentro de los países del MERCOSUR”). Este documento surge como resultado de una solicitud que el GMC formuló al SEM en 1996 con el fin de impulsar la libre movilidad de profesionales en la región, de cara a la conformación del mercado común.

A raíz del pedido del GMC, el SEM comenzó a construir la iniciativa que acelere la movilidad transfronteriza. En este momento, es de notar que la delegación argentina tuvo una participación reducida ya que se encontraba abocada a su proceso de reforma de la ES, siendo la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) uno de los elementos más controvertidos. Pese a esta particularidad, se conformaron comisiones asesoras de expertos, con integrantes de todos los países, para elaborar los criterios regionales de acreditación. También se realizó un pre-test para evaluar el mecanismo y realizar los ajustes necesarios para su puesta a punto.

El memorándum de 1998 tenía una cláusula que lo tornó políticamente inviable: el dictamen de los expertos (después del procedimiento de evaluación) tendría carácter obligatorio si la decisión se alcanzaba por unanimidad. Tal situación habría hecho de la RANA una agencia supranacional (por sobre las agencias de acreditación domésticas), lo que era controvertido en ese momento y aún hoy. Además, si se mantenía el objetivo inicial colocado por el GMC, como resultado del proceso de acreditación se pretendía pasar, automáticamente, al reconocimiento de títulos para habilitar la movilidad profesional entre los países de la región. Este tema fue (y aún es) problemático porque en la mayoría de los países, el ejercicio de la profesión está regulado por permisos que se obtienen (por medio de variados mecanismos) en asociaciones profesionales. Por lo tanto, una regulación regional de reconocimiento de títulos no “podía” regular por sobre las asociaciones y colegios profesionales.

Entonces, el memorándum de 1998 contó con la oposición de actores universitarios – quienes veían reducida su autonomía–, asociaciones profesionales –que no podían concebir que una instancia regional incidiera en sus prerrogativas domésticas– y por algunos actores de gobierno –ya que la RANA minaría la soberanía de las agencias nacionales–. El resultado fue el esperado: el memorándum de 1998 no se aplicó y se elaboró uno nuevo, políticamente viable.

El modelo inicial (1998) se orientaba al proyecto siempre presente de una integración regional “profunda”, en línea con el mercado común y recuperando ideales desarrollistas de la integración de los años sesenta y de la etapa de acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil de mediados de los años ochenta. En este modelo, las universidades cumplirían un rol central en la promoción de un mercado común regional que implicaría la cooperación científica, la integración de la ES y la movilidad de profesionales.

El modelo que resultó ganador, si bien no está (ba) en desacuerdo con la necesidad de propender a la movilidad de trabajadores, prefirió la división del trabajo regional entre el SEM –dedicado exclusivamente a las cuestiones formativas– y el grupo de servicios del GMC –encargado de la negociación de liberalización del sector servicios, que recién se inician a partir del 2006 con la firma del Protocolo de Montevideo–. Este esquema de nuevo regionalismo se encontraba en sintonía con los procesos multilaterales: puntualmente, en el año 1998 la educación superior pasa a integrar la listas de servicios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En

este esquema, los sistemas de ES debían de tender a su convergencia y ser cada vez más competitivos.

En otras palabras, para el primer modelo, la ES constituye una piedra angular para el fortalecimiento del mercado común y para profundizar el proceso de integración regional – más aún si lo vinculamos también al eje científico-tecnológico de la integración–. Para el segundo, fue concebida como un servicio transable. Para ambos, el MERCOSUR debe avanzar en la integración o liberalización de las áreas más competitivas (y necesarias) del mercado regional: por eso la elección de Medicina, Agronomía e Ingeniería para la implementación del MEXA.

El memorándum 2002 refleja una posición pragmática que desplazó la meta del reconocimiento de títulos (como pre-requisito para la movilidad laboral) hacia el reconocimiento de la calidad de carreras de grado pero, al mismo tiempo, refleja que los actores nacionales que ya regulaban domésticamente la acreditación de la calidad influyeron en la negociación regional.

### **c. Proyecto #2. La “manera MERCOSUR” de regionalizar la educación superior: el sello regional de calidad**

A partir de lo mencionado en el acápite anterior, la forma que adoptó finalmente el MEXA refleja un proyecto de gobernanza de la ES que denominamos aquí “marca MERCOSUR” o “sello MERCOSUR”, el cual: primero, se centró en la política de reconocimiento de la calidad regional de un grupo de titulaciones de grado como paso previo tanto a la movilidad académica y laboral como al reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional; segundo, buscó aumentar la competitividad de la ES de la región (y los países de la región) en un mercado internacional que reporta ganancias sustantivas –basado en el prestigio de instituciones y programas de formación–; tercero, significó una forma propia de encaminar el regionalismo regulatorio y la regionalización de la ES, frente a propuestas que intentaron asemejarla con el proceso de Bolonia en Europa.

El “sello de calidad MERCOSUR” resultante de la construcción de un “MEXA posible”, tiene tres características salientes. En primer lugar, la decisión de proceder a la acreditación de la calidad de títulos de carreras profesionales como Medicina, Agronomía e Ingeniería se relaciona, por un lado, con la necesidad de profundizar el modelo productivo del MERCOSUR, especialmente en aquellas áreas que son cruciales en términos de las estructuras económicas de los países. Por el otro, con las necesidades derivadas de un contexto subdesarrollado, como es el caso de la demanda de asistencia en el campo de la salud (sobre todo en el caso de Brasil). También hay que reconocer que nuestras universidades se caracterizan, mayoritariamente, por su sesgo profesional, en línea con la incidencia del modelo napoleónico de universidad.

En segundo lugar, el mecanismo de acreditación regional de carreras se basa en lo que hemos denominado como “la lógica de club”<sup>12</sup>. Habiendo dejado de lado la meta de

12 De acuerdo a la Real Academia Española (RAE), un club es “[una] sociedad fundada por un grupo de personas con intereses comunes y dedicada a actividades de distinta especie, principalmente recreativas, deportivas o culturales” (acepción 1). Los clubes, por lo general, tienen algún tipo de requisito que establece la membresía y que también opera a modo de elemento diferenciador. También se establecen, por lo general, relaciones de solidaridad entre los miembros del club.

reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional, la política de acreditación de la calidad regional de carreras de grado buscó crear un “diferencial de calidad” (medido en términos de prestigio) de “un conjunto selecto” de carreras de grado de instituciones universitarias de los países del MERCOSUR. Estas universidades (puntualmente, sus carreras acreditadas) obtuvieron un “sello de calidad” que las asoció a modo de club y, entre los beneficios que obtuvieron se encuentra la posibilidad de contar con un programa de movilidad de estudiantes, primero, y de docentes, luego, entre los “socios”. A este club selecto no podían ingresar todas las instituciones: por lo tanto, entre los “requisitos de membrecía” se encontraba ser una universidad prestigiosa o reconocida internamente. Es más, el ingreso se daba por “recomendación”: cada delegación nacional invitó a las instituciones a participar del procedimiento de acreditación del MERCOSUR. Y también, se establecieron cupos por país (cuotas) para “balancear” la participación de cada uno de los países.

Esta forma de organizar el proceso por medio de cuotas por país se explica por dos cuestiones: un grupo de universidades que comparten ciertas características y cuya organización los informes de beneficios (club), colocaron como condición para la adhesión que sólo las más prestigiosas podrían obtener el sello de calidad para mejorar su posición en el mercado global de la ES. Por otra parte, el establecimiento de cuotas es un instrumento para disuadir a una masiva participación de universidades de un solo país: léase, evitar que Brasil obtuviera todos los beneficios del sello de calidad regional y, así, potenciar la distribución de beneficios por país.

Sin embargo, la “lógica de club” también tuvo una consecuencia positiva en términos de promoción de la cooperación regional (entre los socios del club). El “sello MERCOSUR” de calidad “vale” en la medida que todos cumplan con las pautas (dado el proceso de acreditación). En tanto se hicieron patentes asimetrías de diferente tipo<sup>13</sup>, los socios con mayor experiencia en acreditación o mejores capacidades (experiencia técnica, recursos materiales, capacidades institucionales)<sup>14</sup> colaboraron con los que se encontraban en una posición menor para poner en marcha el mecanismo. Además, los procesos de visita institucional así como las reuniones regionales de expertos, generaron experiencias de

---

13Fernando Porta (2006) considera que las *asimetrías estructurales* consisten en las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, las *asimetrías regulatorias* son aquellas creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, las políticas de promoción a las exportaciones, de inversión, los diversos tipos de apoyo industrial, etc., constituyen ejemplos de asimetrías regulatorias. Este enfoque, trasladado a la ES, las asimetrías estructurales son las diferencias en los tamaños de los sistemas, los recursos colocados, etc. Por su parte, las regulatorias tienen que ver con las políticas y normativas para el sector, siendo un eje central la garantía (o no) de la educación como derecho y bien público. A estas dos asimetrías, otro elemento a incorporar en el análisis es la cultura académica y/o tradición universitaria, que, las diferencias entre los países –e incluso a su interior– colocan límites y posibilidades a las diferentes políticas (Perrotta, 2013).

14 Son los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un Estado o una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación): recursos humanos (con o sin experiencia en la negociación y en el tema de negociación), recursos financieros, apoyo de otras agencias gubernamentales, apoyo de actores sociales relevantes, etc. (Perrotta, 2014a).

colaboración y cooperación inter-institucional y un proceso de socialización en el espacio regional.

En tercer lugar, la “manera propia” del MERCOSUR para encaminar la política regional de acreditación se vincula a poder sortear las presiones de la UE –en tanto poder normativo (Börzel y Risse, 2009) y caso de regionalismo regulador estatal (Robertson, 2009) –. Vale destacar que en las primeras ideas sobre el diseño del MEXA, delegados de la UE intentaron promover un sistema de créditos transferibles –como sucede en el marco del proceso de Bolonia– pero la posición del MERCOSUR consistió en alejarse de la idea de homogeneización automática y buscar, en cambio, un mecanismo gradual basado en la garantía de calidad y el respeto de las particularidades nacionales e institucionales. El memorándum 2002 refleja un camino autónomo de regionalización de la ES.

Vale destacar que se conformó, una comunidad epistémica<sup>15</sup> en materia de acreditación de la calidad que se hizo visible durante la aplicación del mecanismo experimental y se cristalizó con la creación de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad en la Educación Superior (RIACES). La existencia de esta comunidad epistémica colaboró en la difusión de los procedimientos de acreditación de la calidad entre los países, que se aplicaron según la peculiaridad de cada Estado. Así se retroalimentaba la política regional. Esta comunidad epistémica incluye, entre sus miembros la presencia de académicos y profesionales europeos y latinoamericanos y contó con el apoyo del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y la cooperación birregional UE-ALC. El proceso de socialización que se generó como consecuencia de la intensidad de los contactos en el marco regional también favoreció la creación de esta comunidad epistémica, que incluso dio lugar a producciones académicas conjuntas entre funcionarios de diferentes países.

#### **d. Difusión de políticas**

La aplicación de la política regional de acreditación de la calidad derivó en procesos de difusión de políticas a nivel nacional, o viceversa, según las peculiaridades de cada país.

Argentina fue el único de los cuatro Estados Parte que ya tenía una regulación de acreditación de la calidad: la CONEAU, creada en 1996 (Ley N° 24. 521). Logró influenciar las negociaciones del MEXA entre la firma de los dos memorándums, una vez que había puesto en marcha la primera experiencia nacional de acreditación. Sostenemos aquí que las características centrales de la política doméstica fueron trasladadas a la esfera regional. La

---

<sup>15</sup> Una comunidad epistémica es “una red de profesionales con pericia y competencia reconocida en un ámbito particular y el reclamo de las autoridades por conocimiento relevante para la política al interior de ese ámbito o área-temática. Si bien una comunidad epistémica puede consistir en profesionales de una variedad de disciplinas y de antecedentes, éstos comparten: 1) un conjunto de normas, principios y creencias [que redundan en] una racionalidad basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad; 2) creencias causales, las que se derivan de su análisis de las prácticas que llevan o contribuyen a un conjunto central de problemas en su ámbito y que luego les sirven como las bases para elucidar los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados; 3) nociones de validez, [es decir] un criterio intersubjetivo definido internamente para validar el conocimiento en el ámbito de su pericia; y 4) una política de empresa, [es decir] un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente, bajo la convicción de que el bienestar humano será mejorado como consecuencia de ello” (Haas, 1992: 3).

delegación argentina –los funcionarios de la CONEAU– transfirió los conocimientos y capacidades en materia de acreditación, moldeando el procedimiento pero también asesorando y cooperado con las agencias nacionales o comisiones *ad hoc* durante la aplicación de los procesos. Esta tarea la sigue realizando en la actualidad (con Ecuador, por ejemplo) por la vía de su programa *Phrónesis*. En el pasaje del MEXA al ARCU-SUR también se observa la preminencia argentina en la negociación ya que los cambios significativos entre uno y otro responden a demandas de Argentina.

Brasil, antes de comenzar con la política regional, contaba con un sistema aprehensivo de evaluación de la ES –si bien no contaba (ni aún cuenta) con un área específica para la acreditación–. El Sistema de Evaluación de la ES (SINAES) fue el marco normativo doméstico que permitió hacer frente a las disposiciones del mecanismo regional sin derivar en innovaciones institucionales. Durante la fase experimental, Brasil contribuyó a la aplicación de la política asumiendo un rol de *paymaster*, brindando apoyo técnico y financiero al proceso. Sin embargo, la no aplicación del ARCU-SUR –alegando problemas domésticos– tensionó su participación ya que el sistema se sostiene por la participación de todos los socios (conforme la lógica de club antes descrita). Desde mediados de 2012 retomó su participación. No es posible afirmar que la política regional de acreditación sea considerada prioritaria por Brasil (en efecto, la política exterior en materia de cooperación educativa se orienta a destinos y objetivos más tradicionales –como es el caso del programa Ciencia sin Fronteras–), pero sí podemos argumentar que Brasil está atento al mantenimiento de la relación de cooperación (que data desde los ochentas) con Argentina en buenos términos y basada en la complementariedad.

El mayor impacto de la política regional en términos de cambio interno se observa en el caso de Paraguay, que no tenía regulación en acreditación nacional antes del MEXA. Como el memorándum indicaba que el proceso debía ser organizado por organismos nacionales de acreditación y que aquellos países que no contaran con una agencia de este tipo debían proceder a crearla, entonces los actores domésticos se valieron de esta “obligación regional” para poner en marcha un proceso de reforma de la ES y crear así la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). En consecuencia, el proceso de cambio interno se explica por el proceso de difusión de políticas desde el nivel regional, fuertemente apoyado por la iniciativa de la CONEAU y su cooperación técnica, y la socialización de los actores gubernamentales y expertos en este ámbito.

El caso de Uruguay es peculiar y su novedad se relaciona con su tradición universitaria que permite que la Universidad de La República (UDELAR) participe de la esfera regional (en la RANA y en la CRC-ES). Como resultado de la política regional de acreditación de la calidad hay una situación de convivencia pacífica entre la política regional, por un lado, y la segmentación y diferenciación de políticas nacionales, junto con la autorregulación de la UDELAR, por el otro. Esta situación compleja se entiende al considerar que la Constitución Nacional establece que la UDELAR se regula por su propia ley orgánica. Como consecuencia, el Ministerio de Educación nacional no tiene poder vinculante sobre la universidad. Vale destacar que en este país hay cinco universidades: además de la única institución pública (que concentra el 80% de la matrícula), la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad ORT, la Universidad de Montevideo y la Universidad de la Empresa. Por lo tanto, UDELAR compone no sólo la delegación nacional de la SEM sino que también la comisión *ad hoc* para hacer de agencia nacional de acreditación para aplicar el MEXA, primero, y el ARCU-SUR,



desde el 2008. Si bien hay proyectos enviados al Congreso Nacional para crear una agencia para la promoción y garantía de calidad de la educación terciaria (APACET), ninguno de ellos ha contado con la posibilidad (política) de ser adoptado. Como consecuencia, la regulación regional de acreditación de la calidad es aplicada sin problemas (por la universidad pública y las privadas), mientras que la regulación nacional está fragmentada.

El siguiente cuadro resume cada situación nacional:

Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Difunde modelo nacional de AC al acuerdo regional (difusión del nivel doméstico al regional)	Acompaña el modelo regional de AC por la vía de la coordinación de políticas	Cambio doméstico a partir de la AC regional: se crea al mecanismo nacional de AC (difusión por armonización)	Implementa AC regional sin modificar la ausencia de AC nacional (difusión de aplicación selectiva)

### e. Proyecto #3. ¿En vías de Bolognización del MERCOSUR?

El proyecto de gobernanza regional de la ES que se relaciona con la UE en tanto poder normativo se observa en el eje de movilidad académica.

Siguiendo a [Robertson \(2009\)](#) las acciones de la UE en la educación superior pueden apprehenderse como un modelo de regionalismo regulatorio estatal, por el cual la UE difunde su “modelo” en otras partes del globo en tanto poder normativo. En tanto el regionalismo implica un proyecto político que se relaciona de manera dialéctica con otros niveles y escalas de acción política (nacional, regional, global, etc. ), el proyecto político por detrás de la construcción de la región ha variado en el tiempo y esto ha impactado en la forma que asume la dimensión regional de la UE –y en cómo la UE se proyecta como actor global<sup>16</sup>. A partir de la firma del Tratado de Maastricht (1992), a la par que se consolida el mercado único y se crea la UE, en la región se opera un viraje hacia el proyecto político neoliberal que impacta en la concepción de la educación –se torna una mercancía y un bien estratégico para promover una mejor posición de competitividad de Europa en el mundo, en un mundo “basado en el conocimiento”-. Así,

“el imperativo de desarrollar un proyecto político y económico más general para Europa y, específicamente, una economía basada en el conocimiento, se relaciona con el declive de los EEUU y de Europa en la producción de bienes a nivel global. Por esta razón, tanto los EEUU como la UE comparten un interés común en expandir la economía de servicios globalmente –incluyendo a la educación superior como un mercado, como un motor para la innovación y un sector clave en el desarrollo de nuevas formas de propiedad intelectual” (Robertson, 2009: 6) .

A partir de entonces, se suceden una serie de mojones en el regionalismo europeo y su accionar sobre la educación superior (Declaración de la Sorbona, 1998; Declaración de Bolonia, 1999; Comunicado de Praga, 2001; Comunicado de Berlín, 2003; Comunicado de

<sup>16</sup> Vinculada a la idea sobre la proyección de la UE como actor global a partir de la agenda de cooperación en educación superior, véase Perrotta ([2008](#), [2009](#)).

Bergen, 2005; Comunicado de Londres, 2007; Comunicado de Lovaina, 2009; Declaración de Budapest, 2010)<sup>17</sup>. En el año 2000 se impulsaron las actividades de la UE en materia de educación superior a partir de lo que se llama la “Estrategia de Lisboa”, en línea con las prerrogativas de tornar a la región en una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento capaz de promover un crecimiento económico sustentable, mejores empleos y una mayor cohesión social. De este documento se derivaron un mandato y una agenda para alcanzar tales cometidos, confirmando que esta región se había volcado, indefectiblemente, a una “comprensión neoliberal de la contribución de la educación superior al bienestar socioeconómico de la región, creando y asegurando su capital humano” (Robertson, 2009: 7). La agenda de Lisboa se sucedió en paralelo a otro proceso significativo: Bolonia, un “distintivo y ambicioso proyecto motorizado por los gobiernos nacionales y otras contrapartes clave para crear una arquitectura común y un área europea para la educación superior” (Robertson, 2009: 7). En efecto, el Proceso de Bolonia se gesta sobre la articulación estratégica entre las agendas domésticas y regionales.

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

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

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

---

<sup>17</sup> El sitio web del Proceso de Bolonia contiene todos los documentos listados: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_es.htm)

una amenaza potencial (EEUU, Australia), un modelo de reestructuración nacional (Brasil, China) y la base de nuevos proyectos regionales (África, América Latina) (Robertson, 2009) .

En el año 2005, con una “nueva” Estrategia de Lisboa se alineó aún más a la visión neoliberal de la educación en tanto destacó el rol de las universidades en la producción de una economía basada en el conocimiento a partir de sus vinculaciones con la industria (vinculada a la idea de transferencia tecnológica). Asimismo, se realizó un llamado de atención a las universidades, incitando a transformar sus estructuras de gobierno, financiamiento y administración de la investigación para que Europa pudiera “modernizarse” y competir en el mercado global. En esta estrategia se incorporó la necesidad de incluir “terceros países” por medio de acuerdos de cooperación, en vistas a desviar el flujo de estudiantes que se dirigía a los EEUU<sup>18</sup>. Los tres programas relevantes en esta estrategia son: el Erasmus Mundus, el Marie Curie y el Programa Tunning. En consecuencia, “resulta claro que las técnicas de gobernanza regional cuentan con un potencial no sólo en términos de regulación interna, sino que, cada vez más frecuentemente, de desafiar la base del liderazgo normativo en el sector de servicios de la educación” (Robertson, 2009: 10) . Se destaca, por lo tanto, que el proceso de Bolonia y la creación del AEES han inspirado nuevas formas de pensar la región y del valor de crear e institucionalizar el rol de la educación en las relaciones regionales.

A partir de lo anterior, si bien se puede entender este proceso como una acción política para legitimar los valores que promueve la integración europea (paz, comprensión mutua, tolerancia), también es posible comprender la priorización de las asociaciones regionales como estratégicas ya que permiten revitalizar las capacidades de viejos lazos coloniales y diásporas intelectuales así como constituir nuevas formas de re-organización regional bajo el poder normativo de la UE (Robertson, 2009) . La fase actual del regionalismo europeo a través de la educación superior es un momento distintivo en la formación de un Estado europeo, lo que se puede representar más cabalmente como “regionalismo regulatorio estatal” (Robertson, 2009) . En efecto, el énfasis de la dimensión extra-regional del Proceso de Bolonia puede ser entendido en el marco de una transformación más general de la estructura global que desafía la supremacía de los EEUU (Hartmann, 2011) .

En la región latinoamericana, y puntualmente en el MERCOSUR, las políticas de movilidad han sido un terreno fértil para la influencia de la UE debido a dos razones: por un lado, la UE sigue siendo percibida (aún hoy, pese a las crisis del proceso y proyecto integracionista (Sanahuja, 2012) ) como un modelo exitoso y proclive a ser emulado. Hecho que se sustenta, entre otros elementos, en procesos de socialización entre funcionarios del MERCOSUR y de la UE a partir de los contactos durante las negociaciones. Por otra parte, la UE otorga incentivos económicos que moldean las políticas: ha sido un *paymaster* de los programas de movilidad del MERCOSUR, así como de cooperación en ciencia y tecnología. Esto permite imponer metodologías y procedimientos: por ejemplo, la necesidad de visados gratuitos para estudiantes de intercambio dentro de la región fue una condición establecida por la UE. Actualmente, la UE está financiando dos programas dentro SEM: el PMM y el PASEM.

---

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

Algunos actores están interesados en avanzar con este proyecto. En primer lugar, las autoridades gubernamentales que tratan de proporcionar un marco sostenible para sus objetivos *vis-à-vis* los cuellos de botella generados por la falta de financiación asegurada a largo plazo. En segundo lugar, las IES están orientadas al fortalecimiento de los lazos con la UE con el fin de fomentar los vínculos con las instituciones europeas, reproduciendo una práctica tradicional –y muchas veces asimétrica– de cooperación internacional. Esta compleja situación, si se sostiene desviará el foco que durante los últimos diez años estuvo centrado en fomentar entre las instituciones de ALC, e incluso del Sur global, basada en la cooperación horizontal y reconocimiento mutuo. Adicionalmente, problemas relacionados con el reconocimiento de los estudios realizados en el extranjero (en la región) obstaculizan los avances en la movilidad. Esto vuelve a colocar en el centro a la política de acreditación.

La alusión a la *Bolognización* del MERCOSUR quiere señalar que se está dejando en un segundo plano la “forma autónoma” de encaminar la regionalización de la ES, y transitando hacia un camino más centrado en un nuevo regionalismo recargado –pasando de la ES como derecho, a la ES como servicio–. Esto se torna aún más patente si consideramos que del SEM participan hoy casi la totalidad de Estados Asociados y en proceso de adhesión y que una parte considerable tiene políticas de ES marcadamente neoliberales.

#### 4. Conclusiones

En este trabajo nos propusimos evaluar cómo el MERCOSUR configura proyectos de gobernanza para la ES y, al hacerlo, la política territorial del Estado es sobrepasada. Así, las agencias nacionales están elaborando una densa red de regulaciones que afectan a las instituciones y a los actores universitarios como resultado del desarrollo de funciones transnacionales. Para comprender estos fenómenos, se utilizó el enfoque del regionalismo regulatorio, a lo que se sumaron reflexiones de los estudios de procesos de difusión de políticas y de la gobernanza de la ES.

A partir del estudio en profundidad de las políticas regionales para la ES del MERCOSUR desde la conformación del SEM (1991) a nuestros días (2015), fue posible identificar tres proyectos de gobernanza para la ES a partir de concebir el regionalismo regulatorio para la ES del MERCOSUR. Además, se analizaron cómo las regulaciones regionales inciden sobre los marcos político-normativos nacionales, generando oportunidades para el cambio institucional.

El tema que queda abierto para el debate, y que no abordamos en este trabajo, pero se desprende de lo que hemos denominado el proyecto de *Bolognización* del MERCOSUR plantea si se continuará con “la manera MERCOSUR” de regionalizar la ES (que se asemeja bastante con “la manera” de Argentina de encarar estas políticas) o se producirán modificaciones como consecuencia de la combinación de dos situaciones. La primera de ellas, cómo se resolverá la tensión entre el MERCOSUR y los otros proyectos regionales de América del Sur (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA-TCP, CELAC) que tienen un capítulo para la ES. La segunda, cómo influirá la EU –con su poder normativo– a partir de las negociaciones birregionales (UE – MERCOSUR y UE – CELAC) en moldear la regulación regional para la ES. A estas dos situaciones se pone un interrogante adicional respecto de cómo se está abordando la ES en los mega-acuerdos regionales en proceso de firma en la actualidad: Acuerdo

Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico de Inversión y Comercio (TTIP) y el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA). En todos los casos, el asunto que divide aguas en las posturas es si se concibe a la educación como un derecho y un bien público o bien si se encaminará la senda de su liberalización en tanto servicio comercial.

## 5. Bibliografía

- Amaral, Alberto, Neave, Guy, Musselin, Christine, y Maassen, Peter. (2009). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (Vol. 26). Neatherlands: Springer.
- Augusti, Giuliano. (2012). The Bolonia Process and Transparency in European Engineering Education. En André Béraud, Anne-Sophie Godfroy y Jean Michel (Eds. ), *GIEE 2011: Gender and Interdisciplinary Education for Engineers* (pp. 11-19) : SensePublishers.
- Börzel, Tanja, y Risse, Thomas. (2009). Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration. *Working Paper KFG The Transformative Power of Europe*, 26
- Caetano, Gerardo, Vazquez, Mariana, y Ventura, Deisy. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. En G. Caetano (Ed. ), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.
- Clark, Burton R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Los Angeles: Univ of California Press.
- Haas, Peter M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International organization*, 46 (1), 1-35.
- Hameri, Shahar, y Jayasuriya, Kanishka. (2011). Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics: The Case of the Asia-Pacific Region. *Political Studies*, 59, 20-37.
- Hartmann, Eva. (2011). Introduction: The new research agenda in critical higher education studies. En Eva. Hartmann (Ed. ), *The Internationalisation of Higher Education. Towards a new research agenda in critical higher education studies*. London: Routledge.
- Jayasuriya, Kanishka, y Robertson, Susan L. (2010). Regulatory regionalism and the governance of higher education. *Globalisation, Societies and Education*, 8 (1), 1-6.
- Musselin, Christine. (2005). Change or continuity in higher education governance? En Ivar Bleiklie y Mary Henkel (Eds. ), *Governing knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education A Festschrift in Honour of Maurice Kogan* (pp. 65-79). Netherlands: Springer.
- (2009). The Side Effects of the Bolonia Process on National Institutional Settings: The Case of France. En Alberto Amaral, Guy Neave, Christine Musselin y Peter Maassen (Eds. ), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (Vol. 26, pp. 181-205). Neatherlands: Springer.
- Neave, Guy. (2006). Governance, Power and Coordination. *IAU Horizons. World Higher Education News*, 11. 4 - 12. 1, 4.
- Perrotta, Daniela. (2008). La cooperación en MERCOSUR: el caso de las universidades. *Temas*, 54, 67-76.
- (2009). *La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

- (2011). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- (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.
- (2014a). La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional. *Perpectivas de Políticas Públicas*, 2 (6), 177-206.
- (2014b). Tres modelos de internacionalización en disputa en el regionalismo sudamericano. En Red de Internacionalización de la Educación Superior en el Mercosur (Ed. ), *Internacionalización de la Educación Superior en el Mercosur*. Tandil: CEIPIL.
- Porta, Fernando. (2006). Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, 23 (63), 26.
- Robertson, Susan. (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en en el panel "Constituting the Knowledge Economy: Governing the New Regional Spaces of Higher Education" de la Conferencia de la International Studies Association realizada en New York. from <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/slr30>
- Sanahuja, José. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En Manuela Mesa (Ed. ), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Wit, Hans. (2006). European Integration in Higher Education: The Bologna Process Towards a European Higher Education Area. En James J F. Forest y Philip Altbach (Eds. ), *International Handbook of Higher Education* (Vol. 18, pp. 461-482) : Springer Netherlands.

