

La educación superior en el MERCOSUR:

la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional

Higher education in MERCOSUR: the interplay between domestic policies and regional policies

Daniela Perrotta

Docente en la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y becaria posdoctoral del CONICET en el Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires
danielaperrotta@gmail.com

Resumen

El trabajo analiza la especificidad de la política regional del MERCOSUR para la educación superior. Esta peculiaridad se puede explicar a partir de: las variadas maneras en que se intenta dar respuesta a las asimetrías estructurales y regulatorias de los complejos de educación superior, las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias presentes en cada país, las disímiles capacidades estatales en las carteras responsables de encaminar el proceso y las formas en que cada país procesa las tendencias internacionales sobre la educación superior. Se procede a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), que contó con una primera fase de carácter experimental entre los años 2002 y 2006 (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA) y devino, a mediados del 2008, en un sistema permanente (Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, ARCU-SUR).

Palabras clave: MERCOSUR - educación superior - políticas regionales - políticas domésticas, integración regional.

Fecha de recepción
03.09.13

Fecha de aceptación
3.2.14

Abstract

The paper analyzes the specificity of MERCOSUR's higher education regional policies. This peculiarity can be explained from: the varied ways in which attempts to answer structural and regulatory asymmetries of complex higher education, different academic cultures and academic traditions present in each country, the different state capacities in portfolios responsible for directing the process and the ways in which each country processes the international trends on higher education. We proceed to a case study: the policy of quality accreditation of undergraduate degrees in MERCOSUR (1998-2012), which featured a first pilot phase between 2002 and 2006 (Experimental Mechanism for the Accreditation of Degree Courses in MERCOSUR, Bolivia and Chile, MEXA) and became, in mid-2008, a permanent system (System of Accreditation of university degrees for the regional recognition of the academic quality within MERCOSUR and Associated States, ARCU-SUR).

Key words: *MERCOSUR - higher education - regional policy - domestic policy - regional integration.*

Introducción

Desde hace más de dos décadas, los Estados han comenzado a (re)construir procesos de integración regional y, a lo largo del tiempo, se han ido introduciendo nuevos y variados temas en la agenda regional. La educación superior no ha permanecido al margen de estos procesos de regionalismo y regionalización¹. En efecto, en los últimos diez años diversos acuerdos regionales –como la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), etc.– han comenzado a definir políticas públicas para la educación superior. La forma que adoptan estas políticas regionales para la educación superior se vincula de manera estrecha con los proyectos políticos más amplios que sustentan los procesos de integración regional.

De manera general, la educación superior, desde el punto de vista de su importancia para una región, contribuye a la formación de ciudadanos y trabajadores: es decir, sirve de sustento a procesos de construcción de regiones en tanto favorece el aumento de la legitimidad de esa región –conformando una identidad y una ciudadanía comunes–, por un lado, y a la movilidad de mano de obra (trabajadores y profesionales) en el mercado ampliado,

por el otro. Estas dos funciones y/o misiones de la educación superior en un proceso de integración, a primera vista, entrarían en conflicto con el papel que ha cumplido la educación en los procesos de construcción de los Estados Nación entre los siglos XIX y XX. Sin embargo, aquí se parte del supuesto de que se complementan: la construcción de una ciudadanía regional no implica un proceso contradictorio a la conformación de las ciudadanías nacionales. Igual situación se plantea en el caso de la formación de trabajadores desde la perspectiva nacional y regional. Resulta interesante destacar, por lo tanto, que se han logrado encaminar acciones y políticas en la agenda educativa a nivel regional pese a que, como la educación se vincula con el interés nacional de los Estados, los gobiernos no son propensos a relegar márgenes de soberanía en materia educativa.

Asimismo, también la educación, en general, y la educación superior, en particular, han comenzado a ser reguladas en el nivel global o internacional, como lo demuestra la inclusión de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en el intento de generar un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Estas tendencias globales son un elemento adicional a considerar en todo análisis de las políticas de educación superior.

En vistas a analizar cabalmente las políticas regionales de los acuerdos de integración regional se deben tomar en consideración los procesos políticos más amplios que se experimentan y ensayan en cada Estado y en la región. En este sentido, es menester identificar que sobre el mapa político de América del Sur², la integración regional consiste en una de las políticas prioritarias de los gobiernos para consolidar la democracia y fortalecer las relaciones de paz y amistad –tal como lo demuestran las decisiones políticas de los jefes y jefas de Estado de los últimos diez años– así como para promover el desarrollo integral desde una posición autónoma. En efecto, varios autores han intentado calificar este nuevo momento como regionalismo “posliberal” (Bizzozero, 2011; Sanahuja, 2008 y 2011), “post-comercial” (Tussie, 2011) o “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012), categorías que destacan la ruptura política respecto del momento anterior neoliberal. Sin embargo, en tanto el cambio está en proceso, la región convive todavía con el proyecto neoliberal, en su fase de capitalismo financiero.

En este marco, las políticas públicas nacionales y las políticas regionales presentan resabios neoliberales a la par que muestran visos del modelo que está configurándose hace una década. El MERCOSUR y sus Estados Parte son protagonistas tanto de los cambios que se ensayan como de las persistencias heredadas del siglo anterior. Así, la educación superior en esta región se encuentra desafiada por ambas tendencias, experimentando –en varios países– procesos de mayor inclusión de los sectores tradicionalmente relegados, excluidos y desplazados, al mismo tiempo que persisten y/o se profundizan tendencias privatizadoras y mercantiles. Es decir, se evidencian rupturas y continuidades respecto de la configuración de políticas conformadas en la década pasada.

Por lo tanto, este trabajo pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las peculiaridades de las políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR?, ¿de qué manera se vinculan con las políticas domésticas?, ¿se dan procesos de acomodación de políticas?, ¿cómo se entrelazan proyectos regionales y nacionales en esta configuración de políticas para la educación superior? En vistas a alcanzar este objetivo se procede a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), que contó con una primera fase de carácter experimental entre los años 2002 y 2006 (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA) y devino, a mediados del año 2008 en un sistema permanente (Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, ARCU-SUR) (Perrotta, 2013a).

Este trabajo se divide en tres secciones. En primer lugar, se pasa revista de los supuestos, definiciones y opciones metodológicas adoptadas para llevar adelante el estudio. A continuación, se realiza una contextualización del Sector Educativo del MERCOSUR y la agenda para la educación superior encaminada por éste espacio político-institucional. En tercer término, se presenta el estudio de caso y las principales conclusiones en vistas a desentrañar los procesos de acomodación y/o cambio político entre los niveles nacional y regional de formulación, adopción e implementación de políticas (de acreditación) para la educación superior.

1. El estudio de la política regional para la educación superior en el MERCOSUR

En la investigación citada se concibió a las políticas regionales como aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria)³. La definición permitió incorporar, por un lado, la afirmación de que las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisional y, por el otro, la apreciación de que los actores e instituciones involucrados cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La finalidad de la política regional (léase, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto desde el poder político) implica tomar en consideración a las relaciones de poder que se establecen entre el Estado, el mercado y la sociedad en múltiples niveles (regional, nacional y local) y reconocer que, incluso las decisiones en apariencia técnicas, remiten también a procesos políticos (Vilas, 2011). La integración regional es el proceso mediante el cual los actores políticos en variados y distintos escenarios nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro,

cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes (Haas, E., 1958: 16) (Haas, 1958:16). Consecuentemente, se partió de la premisa de que la integración regional, en tanto política pública, atraviesa variados temas de la agenda de política nacional y tiene como objetivo, en el caso Sudamericano, fomentar la autonomía política y el desarrollo integral (Briceño Ruiz, 2012).

Tras un exhaustivo análisis de la bibliografía específica que incluyó una profunda revisión del campo de estudios de la integración regional (Devés Valdés, 2003, 2012; Perrotta, 2013b), priorizando los aportes del pensamiento latinoamericano sobre integración regional vinculados a los dos ejes de la política de integración regional presentes en América del Sur (autonomía y desarrollo), y de los estudios del regionalismo y la regionalización de la educación superior en otras partes del mundo además de Sudamérica, se desprendió que en el abordaje de los procesos de integración regional sudamericanos hay que tomar en consideración: la situación de asimetrías entre los Estados que forman parte de dichos acuerdos y la tensión entre proyectos políticos divergentes y/o en tensión que se delimitan en cada proceso de integración. En este sentido, las políticas regionales son el resultado de la compleja interacción de variados actores posicionados en distintos niveles o escalas de acción y que detentan diferentes recursos, intereses, ideas y valores.

Otro componente analítico consistió en la concepción de la política regional como un “proceso de construcción de región”, en línea con lo planteado por Hettne y Söderbaum (2002). En este sentido, se consideró que, para dar cuenta del desarrollo de una política regional se deben aprehender los procesos, proyectos y productos de la construcción de la región: es decir, la historia de esa construcción, las visiones que diferentes actores (intelectuales, gobernantes, movimientos sociales, grupos de interés, etc.) tienen sobre la región y los resultados, entendidos como los tratados, las instituciones, las políticas regionales y las prácticas efectivas de integración regional. Respecto de los atributos de la región, se deben tener en cuenta las diferencias entre los Estados que componen ese acuerdo de integración regional: retomando lo antes dicho, se debe considerar la situación de asimetrías —estructurales y regulatorias— (a las que agregamos una tercera, dada por la especificidad de la agenda en cuestión: las asimetrías en términos de culturas académicas y/o tradiciones universitarias). Finalmente, en tanto las regiones son construcciones sociales susceptibles de ser contestadas políticamente (Hurrell, 1995a), el abordaje de la integración regional, regionalismo y regionalización, y sus políticas regionales debe reconocer que tanto las ideas y los valores como los intereses y las preferencias importan y deben ser tenidos en cuenta a fin de comprender un determinado proceso de integración en el marco de una variedad de procesos y/o proyectos posibles. También, esto implica destacar que pueden darse procesos de socialización en la esfera regional que derivarían en un progresivo proceso de transferencia de lealtades desde el Estado a la región. Por lo tanto, es posible afirmar, siguiendo a Wéndt (1992) y a la lectura que de él hacen Tussie y Rigiroszi (2012a) que

“el regionalismo es lo que los Estados y/o las instituciones regionales hacen de él”.

El argumento a desentrañar en este trabajo afirma que la especificidad de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR se vincula con: las variadas maneras en que se intenta dar respuesta a las asimetrías estructurales y regulatorias⁴ de los complejos de educación superior, las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias presentes en cada país, las disímiles capacidades estatales⁵ en las carteras responsables de encaminar el proceso y las formas en que cada país procesa las tendencias internacionales sobre la educación superior.

La estrategia metodológica seleccionada fue cualitativa y se asumió un diseño de investigación flexible. Se optó por la realización de un estudio de caso –la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR– ya que el abordaje de la particularidad y complejidad del caso permitió aprehender de manera más acabada el problema de investigación. Se utilizó una variante de caso único. El trabajo de campo fue intenso y extenso, siendo indagadas múltiples fuentes (documentales, estadísticas, orales) que fueron trianguladas. Se utilizaron alrededor de 120 actas de reuniones de los órganos que componen el Sector Educativo del MERCOSUR y alrededor de cincuenta decisiones del Consejo del Mercado Común y/o resoluciones del Grupo del Mercado Común; se recabó legislación sobre educación superior y, en particular, acreditación de carreras de grado, de los cuatro países que componen el MERCOSUR (Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); la información estadística que se utilizó se obtuvo de variadas fuentes, tales como los Anuarios o Síntesis Estadísticas de los cuatro países, la CEPAL y la UNESCO; se realizaron veinte entrevistas a actores clave de los cuatro países en diferentes etapas de la investigación.

2. El MERCOSUR Educativo y la agenda de políticas regionales para la educación superior

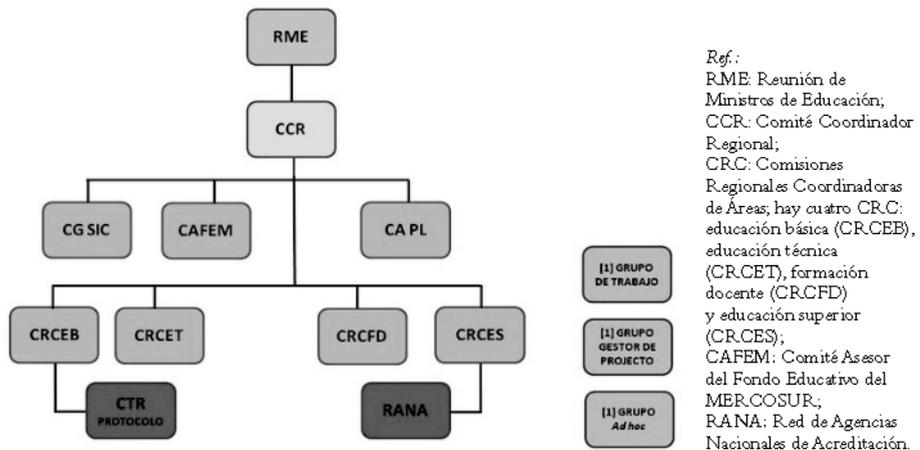
La agenda de educación ha estado presente en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR desde su creación en diciembre de 1991 (decisión del CMC N° 15/91) –comenzando a funcionar de manera formal a partir del año siguiente–. A lo largo de sus veinte años de desarrollo, el SEM ha transitado por tres fases: la primera (1991–2001), orientada a la construcción de su estructura institucional, al establecimiento de lazos de confianza a partir del intercambio de información sobre las realidades educativas nacionales y a la creación de indicadores comunes para obtener información comparable de los diferentes sistemas educativos. La segunda (2001–2008) orientada a comenzar con la ejecución de iniciativas y políticas regionales a partir de los conocimientos y capacidades construidos y/o consolidados en la fase previa, destacando los mayores logros políticos en lo que refiere al establecimiento de protocolos para el reconocimiento de estudios (con fines académicos) y la puesta en marcha de la política de acreditación regional de carreras de grado. La tercera etapa se inicia en el año 2011

a partir de una nueva modificación de la estructura institucional (para acompañar el aumento de competencias del SEM) y la implementación de políticas regionales en variadas áreas de acción (superior, básica, formación docente)⁶.

Entre los elementos que explican el prolífico accionar del SEM se destacan dos: su proceso de institucionalización temprana en el proceso de integración regional y la peculiaridad de contar con planes quinquenales para su desarrollo y un proceso embrionario de socialización de los actores mercosurianos (que son, al mismo tiempo, actores que representan intereses nacionales) desde fines del 2001. En lo que refiere a su sostenimiento, el acceso a recursos financieros ha sido diverso: por un lado, el SEM ha dependido, considerablemente, de fondos externos como de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE). Sin embargo, la sostenibilidad de las acciones es posible gracias a los presupuestos nacionales de los ministerios de educación de los Estados (Parte y Asociados). En tiempos recientes, se ha creado un Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM) para sostener proyectos a largo plazo.

Dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM –cuyo órgano máximo es la Reunión de Ministros de Educación (véase Gráfico 1)– depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común (CMC), lo que genera límites para la elaboración de políticas regionales.

GRÁFICO 1. Estructura institucional actual del Sector Educativo del MERCOSUR



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

En lo que refiere a las iniciativas de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, éstas han sido moldeadas a partir de la división del trabajo en tres sub-áreas que de acuerdo a los planes del SEM se definen así: 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. En este sentido, es de fundamental importancia la recuperación de las experiencias desarrolladas para promover y estimular la adopción de nuevas medidas. El énfasis en las acciones conjuntas para desarrollar programas de colaboración de estudiantes de graduación y posgrado en programas de investigación conjunta, en la creación de redes de excelencia y en el trabajo con otros niveles de la educación en formación de profesores (tomado de los diversos Planes del SEM).

Las acciones encaminadas para promover la integración regional de la educación superior se han ampliado en los últimos seis años (2008–2013): de la política de acreditación (que fue la primera) se generó una de movilidad estudiantil entre los cursos y carreras acreditados por el MERCOSUR y, de manera más reciente, se puso en marcha el Programa de Movilidad MERCOSUR, de un Núcleo de Estudios y de acciones en el área de posgrado (Perrotta, 2012). En este trabajo se aborda en profundidad la política regional de acreditación de carreras y/o titulaciones y/o cursos de grado por tratarse de la primera y de la que mayor desarrollo ha tenido al momento (MEXA y ARCU-SUR, 1998–2012).

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

La primera acción dedicada a actividades de acreditación fue el lanzamiento, en el año 2002, de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile –acordado en la XXII RME–, más comúnmente denominado como “MEXA”. Esta acción se elaboró a partir de un documento previo (XVI RME, 1998) que no contemplaba la participación de los Estados Asociados y cuyas actividades fueron dila-

tándose en un contexto signado por la “crisis” en el proceso de integración.

El objetivo consistió en acreditar un conjunto de carreras para facilitar el reconocimiento de las titulaciones y propender a la movilidad de trabajadores y profesionales. En efecto, así enunciado, este objetivo fue colocado por el GMC en vistas a lograr la meta del mercado común. Sin embargo, a medida que avanzaron las negociaciones en el seno del SEM, este objetivo fue dejado de lado de manera paulatina ya que la acreditación no generaba *per se* el reconocimiento automático ni del reconocimiento de títulos se derivaba la habilitación para el ejercicio profesional en los países del acuerdo. Por lo tanto, de la posibilidad de lograr la movilidad de trabajadores en el MERCOSUR a partir de las acciones del área educativa se pasó a la acreditación de la calidad de algunas titulaciones.

La política regional de acreditación fue desarrollada a modo de prueba piloto en tres disciplinas: agronomía, ingeniería y medicina. Constó de un proceso de evaluación interna –evaluación institucional de las universidades participantes– y externa –se conformaron comités de pares evaluadores con experiencia y trayectoria reconocidas en la disciplina bajo acreditación–. Del resultado del análisis de la información y la visita a la carrera, se realizaron sendos informes de evaluación con propuesta de resolución (otorgar la acreditación regional).

La coordinación general del mecanismo experimental quedó a cargo de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), creada en el año 2002. La implementación local fue organizada por cada agencia nacional de acreditación o comisión *ad hoc*, en aquellos casos que no contaran con agencias. El proceso no tuvo un carácter obligatorio para las instituciones de educación superior de los Estados Partes y Asociados, sino que, al contrario, fue voluntario. Sin embargo, cada agencia (o, en su defecto, comisión *ad hoc*) invitó a las instituciones prestigiosas de su país a pasar por el proceso de acreditación regional en su fase piloto. Al mismo tiempo, el mecanismo experimental tuvo un cupo limitado para cada una de las tres disciplinas seleccionadas: en tanto se persiguió la certificación de la calidad regional (devenida certificación de prestigio), la lógica imperante fue la de “club”, que se caracteriza más por la selección que por la universalización.

El mecanismo experimental culminó en el año 2006 y tuvo como resultado la acreditación regional de 55 carreras de grado: 19 de agronomía, 28 ingenierías y 8 de medicina. A raíz de la evaluación positiva del mecanismo experimental, se decidió continuar con un procedimiento de carácter permanente. De esta manera, en la XXXI RME del año 2006 se instó a la RANA a encaminar los esfuerzos para la elaboración de un sistema regional permanente de acreditación de cursos de grado, ampliado a nuevas carreras: veterinaria, arquitectura, enfermería y odontología. El trabajo de las agencias nacionales de acreditación se desarrolló en tres semestres y se aprobó un “Memorándum de Enten-

dimiento para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados” (XXXIII RME, 9 de noviembre de 2007) que se convirtió, luego, en el “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados” (aprobado por decisión del CMC N° 17/08 en San Miguel de Tucumán –Argentina– el 30 de junio de 2008).

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

En el año 2008 el sistema permanente que reemplazó al MEXA implicó la jerarquización de las acciones de acreditación, a partir de ser cristalizado en un acuerdo internacional entre los Estados del MERCOSUR. El ARCU-SUR se erige como una acción tendiente a organizar y articular los procesos de acreditación: dotarlos de sistematicidad y bajo un carácter más estable o permanente.

El proceso pretende conformar un mecanismo definitivo de acreditación de la calidad académica de las carreras o cursos universitarios: “El Sistema ARCU – SUR dará garantía pública en la región del nivel académico y científico de los cursos, que se definirá según criterios y perfiles *tanto o más exigentes* que los aplicados por los países en sus instancias nacionales análogas” (I- 4°, decisión del CMC N° 17/08, el destacado es nuestro). Se vislumbra, por tanto, que en el objetivo de acreditar la calidad académica de carreras de grado universitario se pretende que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad. Es menester que aquellos países que no cuenten con “estándares nacionales de calidad”, procedan a crearlos (a la luz del proceso regional) y que, aquellos que sí tenían una experiencia de acreditación, motoricen la elevación de los mismos. Calidad, generación de capacidades institucionales y reciprocidad son los tres objetivos del ARCU-SUR.

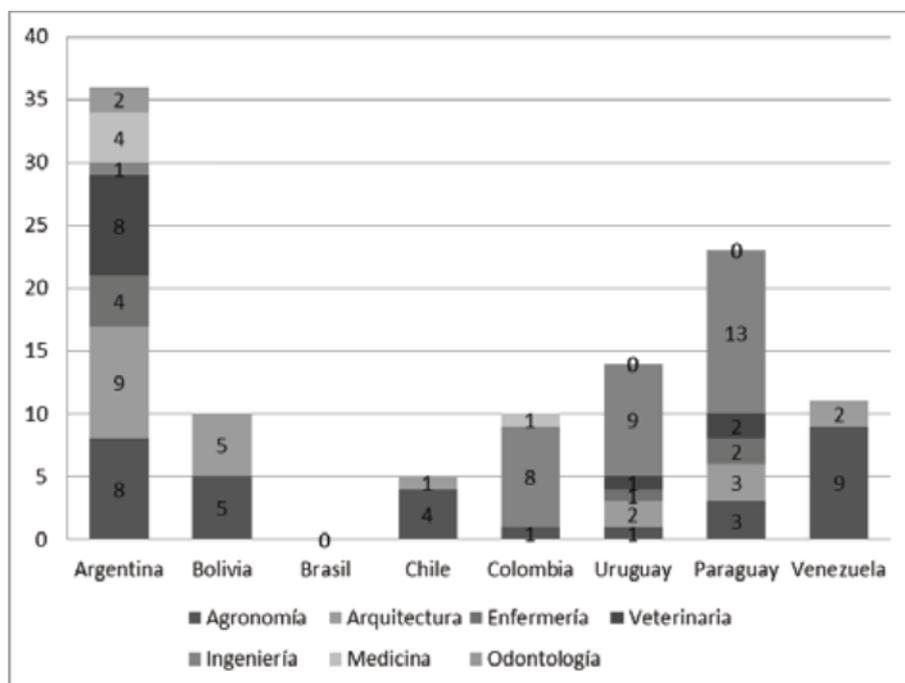
El reconocimiento de títulos pretendido durante la fase experimental fue reducido a la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, se busca compatibilizar y/o armonizar ciertos parámetros para lograr una validez regional “con proyección extra regional”: es decir, con un mercado internacional de titulaciones y, en especial, en vistas a los acuerdos que el sector (y el MERCOSUR, en general) firmaron con la Unión Europea.

La forma de encaminar el proceso de acreditación es similar al MEXA: el sistema es voluntario y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan la adhesión al mismo. El perfil del egresado y los criterios regionales

de calidad son elaborados por Comisiones Consultivas (por disciplina), a propuesta y coordinación por parte de la RANA. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera de la institución seleccionada); evaluación externa (encaminada por un Comité de Pares); y la resolución de acreditación (que queda bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y es reconocida por los Estados Partes del MERCOSUR y los Asociados (que adhieren al Acuerdo).

De acuerdo al cronograma establecido, en el año 2008 se dio inicio a la acreditación de las carreras de agronomía y arquitectura; en el primer semestre del año 2009, veterinaria y enfermería, mientras que en el segundo las de ingeniería serían sometidas a evaluación; para culminar con medicina y odontología en el primer semestre de 2010. Los resultados del ARCU-SUR al primer semestre del año 2012 son los siguientes: en lo que refiere a las carreras acreditadas, a partir de la información vertida en el Acta de la RANA N°1 del año 2012, se acreditaron 31 carreras de agronomía, 22 carreras de arquitectura, 7 carreras de enfermería, 11 carreras de veterinaria, 31 carreras de ingeniería, 5 carreras de medicina y 2 carreras de odontología. 109 carreras en total distribuidas de la siguiente manera en cada uno de los países participantes:

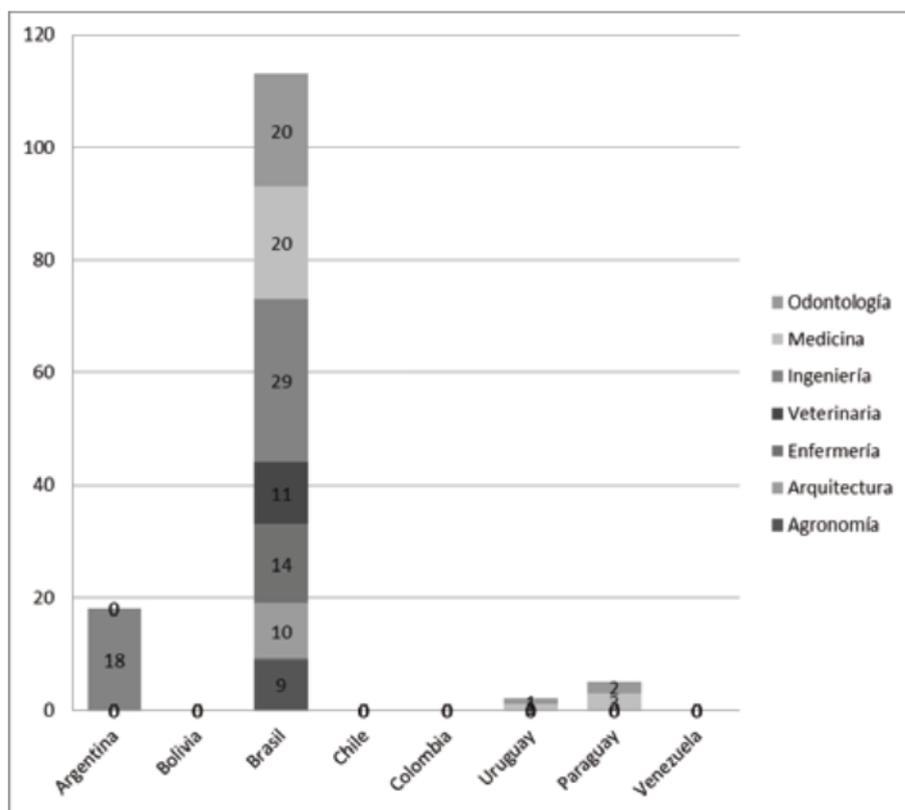
GRÁFICO 2. Carreras acreditadas por el ARCU-SUR (2008-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012

Asimismo, durante el primer semestre del año 2012, se encontraban en proceso de acreditación las siguientes carreras: 3 de veterinaria, 27 de ingeniería, 6 de medicina y 2 de odontología. La distribución por país de las carreras en proceso de acreditación se refleja en el gráfico a continuación.

GRÁFICO 3. Carreras en proceso de acreditación por el ARCU-SUR al primer semestre del año 2012



Fuente: elaboración propia en base al Acta de la RANA N°1 del año 2012.

Como se desprende del gráfico anterior, entre el segundo semestre de 2011 y la culminación del primer semestre del año 2012 (en el marco de la PPT argentina), Brasil logró comenzar la aplicación del ARCU-SUR tras cuatro años de no haber encaminado las acciones regionales de acreditación. Al respecto, de las entrevistas realizadas en Brasil, los funcionarios destacaron que el mayor impedimento al desarrollo del ARCU-SUR en tiempo y forma refirió a los problemas de gestión vinculados a la autorización de la ejecución de fondos: con el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff (2010-2014) y la investigación sobre posibles casos de corrupción en el sector estatal, los funcionarios del

Ministerio de Educación debieron realizar gestiones para autorizar el pago de pasajes y honorarios a pares evaluadores provenientes de otros países. Es menester destacar, asimismo, que la tardanza de aplicación del sistema permanente de acreditación por parte de Brasil generó resquemores en los demás socios regionales.

2.3. La política regional de acreditación y el tipo de integración regional

La política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR presenta características tanto del modelo de integración regional competitivo del MERCOSUR (1991-2002) como del modelo de integración regional solidario (desde el 2003) con un sesgo más marcado hacia el primero de éstos —o lo que, en términos más amplios, se ha considerado como los modelos de regionalismo hegemónico y regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012b)—.

En lo que tiene que ver con los rasgos vinculados al MERCOSUR competitivo, es menester señalar, primeramente, un criterio cronológico: la gestación de la política regional para la educación superior se produce durante la década de los años noventa. La coincidencia temporal no es un dato menor ya que, en este momento, se comienzan a instalar discursos y políticas que derivaron en la necesidad de una reforma de la educación superior centrada, principalmente, en la promoción de su evaluación y control —de manera diferencial en cada país—. En segundo término, en el año 1998 se incorpora la educación superior en las negociaciones comerciales multilaterales, puntualmente, en el AGCS de la OMC (Bizzozero, 2006; Hermo, 2006; Verger, 2006). En paralelo, se negociaban a nivel hemisférico provisiones para la liberalización de servicios de educación superior en la propuesta de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Feldfeber y Saforcada, 2005a, 2005b; Naidorf, 2005; Saforcada, 2009).

Consecuentemente, de la misma manera que la agenda educativa logró ser incorporada al MERCOSUR a fines del año 1991 porque no colisionaba con el propósito central del acuerdo de integración de liberalización comercial (Perrotta, 2011), en el año 1998 se logró tematizar y problematizar sobre la necesidad de contar con una política de integración regional en el área de la educación superior que sea capaz de generar —casi de manera automática— una movilidad de profesionales fluida en la región (con el ideal del mercado común como fin). En efecto, no fueron los funcionarios regionales del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) los que colocaron este tema en la agenda, sino que fueron el Grupo y el Consejo del Mercado Común —las dos instancias de la pirámide político-decisionales—.

Sin embargo, de la meta inicial (cuasi neofuncionalista) de contar con una política de acreditación regional que derive *per se* en el reconocimiento automático de títulos y, como corolario de ésta, en la movilidad profesional, se debió torcer el rumbo hacia la acreditación regional de la calidad de un conjunto escogido de titulaciones de grado. Si bien se puede afirmar que este viraje implica una modificación que prioriza aspectos

académicos más que comerciales, de la información recabada se desprende que, ante todo, el sello regional de calidad (“la etiqueta MERCOSUR”) es reconocido por los actores como válido y/o reconocido en el marco de un mercado de títulos regional e internacional. Así, este sello regional “cotiza” en tanto habilita el acceso de las instituciones de educación superior reconocidas a recursos como el programa de movilidad del MERCOSUR, prestigio y reconocimiento e, inclusive, acceso a fondos y programas provenientes de la cooperación europea. Como se expuso: el pasaje del MEXA al ARCU-SUR ancló este objetivo general de política: erigiendo a la calidad para el mercado por sobre la movilidad profesional (que también apunta al mercado pero que, en el MERCOSUR, quedó en el Protocolo de Servicios).

Desde otra perspectiva, los rasgos que comparte con el MERCOSUR solidario refieren a tres cuestiones: para comenzar, en los momentos de negociación de la política regional, una de las opciones fue la imitación del sistema de Bolonia que estaba, en esos años, en proceso de instalación. Sin embargo, conforme expusieron los entrevistados y se analizó en la normativa regional, en el MERCOSUR se optó por idear un modelo autónomo de integración regional de la educación superior y desechar propuestas como sistemas de transferencia de créditos, acortamiento de los grados, etc.

Esta decisión da cuenta de la autonomía del sector en un doble sentido: primero, de la autonomía política respecto del poder normativo global de la UE a otras regiones del mundo con la difusión de su modelo de “hacer integración” –regionalismo regulatorio– (Hartmann, 2011; Robertson, 2009); segundo, de la sedimentada tradición de autonomía universitaria en los países indagados (principalmente Argentina y Uruguay) que permite la defensa de la educación como bien público y derecho humano.

Segundo, la solidaridad fue el común denominador de la negociación y cooperación regional, principalmente en la fase experimental (MEXA). En efecto, el aporte de recursos de los Estados más grandes (en términos de pericia técnica, capacidades de gestión, fondos y otros recursos materiales, etc.) coadyuvó a que el MEXA se desarrollara en término. Los países asumieron el compromiso de que la política en cuestión funcionaba si todos participaban y no quedaban partes relegadas (“club”) y, en este sentido, los países más grandes asumieron un liderazgo positivo que sirvió de sostén al proceso.

Tercero, la vinculación con el MERCOSUR actual se sedimenta en la creación de un embrionario sentimiento de pertenencia y lealtad regional por parte de los actores involucrados como resultado de un proceso de socialización que se viene desarrollando en los últimos diez años. Esta situación, si se sortean algunas rispideces de los últimos tiempos y se logra retornar a una aplicación menos mecánica de la acreditación regional, contribuiría a la conformación de una identidad regional.

Con todo, la agenda de educación superior, en general, y la política de acreditación de la calidad, en especial, dan cuenta de modelos de integración regional en tensión; los que, a su vez, son reflejos tanto del desarrollo actual de todo el proceso de integración mercosureño como de los proyectos que se solapan en el escenario sudamericano.

Finalmente, mención aparte merece el estudio de los límites y las posibilidades para la elaboración y puesta en marcha de políticas regionales en un contexto institucional contradictorio: adverso en lo formal, colaborativo en lo informal. En efecto, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado se desarrolla en el marco de una arquitectura institucional anacrónica –derivada de la hegemonía del modelo comercial de integración regional de los años noventa– y cuyas reglas de juego político-institucionales para la toma de decisiones y el funcionamiento del proceso de integración regional genera algunas disfuncionalidades y constriñe la ejecución de políticas regionales en agendas no comerciales (Caetano, Vazquez, y Ventura, 2009).

En tanto el SEM depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común (CMC), la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia del Grupo del Mercado Común GMC). Esto deriva en la consecuente jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen el mismo rango. A su vez, la pericia de los funcionarios genera interrogantes sobre la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de las decisiones adoptadas por la RME. También, esta dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM.

Otro aspecto del funcionamiento del MERCOSUR que incide sobre la elaboración y el seguimiento de las políticas regionales para la educación superior se vincula al hecho de que la toma de decisiones se concentra en el marco de la rotación de la Presidencia Pro Témpace (PPT). Del reducido número de reuniones durante cada PPT se derivan una comunicación menos fluida y una menor capacidad para el seguimiento efectivo de los cursos de acción.

A esta situación se adiciona la ausencia de espacios de articulación interinstitucional, tanto en el espacio regional como en el nacional. En tanto las políticas de integración regional son transversales a varias carteras de gobierno, los funcionarios nacional-regionales, la mayoría de las veces, requieren de la necesidad de discutir y coordinar temas de manera interinstitucional. Al no haber un órgano que genere esos espacios de articulación inter-institucional, se pueden lentificar los procesos, bloquear decisiones y/o paralizar la política.

El funcionamiento por delegaciones nacionales –pese a que se observa un proceso de socialización regional– deriva en que el desarrollo de las políticas regionales dependa, en buena medida, de “personalismos”. Es decir, actores (i.e. los funcionarios nacionales con atribuciones en el espacio regional) que, al momento, han motorizado el proceso pero que, de cara a fenómenos previsibles (recambios gubernamentales) e imprevistos (salud, búsqueda de nuevos rumbos laborales, etc.), lo torna inestable y frágil. La ausencia de repositorios de la memoria institucional de las acciones del SEM o de la RANA bajo la figura de algún tipo de secretaría técnica que también cuente con carácter permanente y se dedique de manera exclusiva a la función regional puede derivar en la paralización de las políticas regionales.

En lo referido a la dimensión presupuestaria, al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración, mientras que la creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente (de hecho, el Fondo Educativo del MERCOSUR/FEM está comenzando a convocar la presentación de proyectos). Este aspecto continúa siendo débil en el área de integración educativa y torna al proceso de integración regional altamente dependiente de los presupuestos de los Ministerios de Educación que, en un contexto de escasez, podrían hacer naufragar la política en cuestión. En efecto, si bien la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones se está ejecutando, las restricciones financieras vinculadas a la ausencia de un presupuesto común se hicieron visibles en dos situaciones señaladas por los entrevistados: primero, Brasil debió postergar la ejecución de la acreditación regional del AR.CU-SUR a raíz de impedimentos legales vinculados a la utilización de fondos brasileños para la movilidad y los honorarios de personas de otras nacionales o que no son funcionarios gubernamentales. Esta situación denota, a su vez, la fragilidad de los acuerdos regionales si no se generan “efectos candado” que los cristalicen y no puedan ser discutidos y desandados fácilmente ante recambios de gobierno.

La restricción financiera y su vinculación con la necesidad de agilizar procesos (léase, hacer coincidir el cronograma nacional de acreditación con el proceso regional) derivó en que se dejen de hacer reuniones plenarios por disciplina con todos los pares (de todos los países) para consensuar sobre los resultados y discutir sobre cada carrera. En otras palabras, “se perdió el espíritu verdaderamente regional” del mecanismo experimental (conforme indicara una funcionaria paraguaya).

Finalmente, en lo que corresponde a un déficit de legitimidad democrática, del análisis se desprende que el SEM presenta un sistema opaco y cerrado, que no ha habilitado aún una asidua participación de actores no gubernamentales. A ello se suman dificultades en la comunicación de los logros del proceso de integración regional de la educación superior que separa cada vez más a las instituciones de educación superior y a la ciudadanía en general de las políticas desarrolladas por el Sector.

No obstante, pese a estas dificultades, el SEM y sus sub-agencias (como la RANA) han generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar.

Por lo expuesto, el SEM, en general, y la política regional para la educación superior, en particular, han logrado un prolífico accionar en un contexto institucional y político-decisional desfavorable que se explica por la combinación de: primero, la temprana creación del SEM y la agenda de educación superior en el MERCOSUR, lo que derivó en que durante los años iniciales (la primera etapa de conocimiento y reconocimiento, véase Perrotta, 2011) el trabajo regional se abocara al intercambio de información sobre los sistemas y/o complejos nacionales de educación, se elaboraran indicadores comunes para generar una estadística regional que logre comparar de manera cabal la situación de cada socio y se esbozaran los primeros trazos de las políticas regionales que saldría a la luz en la etapa posterior. Segundo, la modalidad de trabajo metódica; léase, por medio de la elaboración de planes de trabajo de cinco años de duración. Esta elevada planificación permitió seguir rumbos de acciones concretas que, a la fecha, dan cuenta de que los grandes lineamientos no han sido modificados (visión y misión) porque aún no se han alcanzado. Esta continuidad programática ha evitado que los vaivenes provenientes de las disfuncionalidades de la dimensión institucional afecten el curso de las acciones, inclusive cuando se produce “la crisis” de la integración comercial a principios de este siglo. Tercero, como se expuso con anterioridad, la construcción de confianza entre los funcionarios nacionales que participan en la esfera regional (y su consecuente proceso de socialización) constituye una sólida base para el desarrollo del SEM.

3. El acomodamiento entre las políticas domésticas y la política regional de acreditación de carreras de grado

La especificidad de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR se vincula con: las variadas maneras en que se intenta dar respuesta a las asimetrías estructurales y regulatorias de los complejos de educación superior, las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias presentes en cada país, las disímiles capacidades estatales en las carteras responsables de encaminar el proceso y las formas en que cada país procesa las tendencias internacionales sobre la educación superior. Estos elementos permiten comprender el proceso de acomodación y/o cambio doméstico en la regulación de la acreditación de carreras de grado así como los objetivos, la metodología y los procedimientos de implementación de la política regional bajo estudio.

3.1. Argentina: la traslación del modelo nacional a la esfera regional

En Argentina, la relación que se establece entre la política nacional de acreditación de carreras de grado y el MEXA/ARCU-SUR se puede definir a partir de la *progresiva traslación del modelo nacional al modelo regional*, en vistas a *armonizar* los dos niveles sin generar cambios ni modificaciones profundas en el nivel doméstico ya que en el nivel regional los alcances de la acreditación son menores al estándar (más elevado) del proceso nacional.

En primer lugar, del trabajo de campo se desprende que las características del MEXA, primero, y del ARCU-SUR, luego, son significativamente similares al procedimiento nacional de acreditación de carreras de grado. La evidencia recabada da cuenta de un proceso de transferencia del modelo nacional al proceso regional que contó de varios componentes: para comenzar, la delegación Argentina permaneció al margen de las negociaciones hasta la firma del Memorando de 1998, momento en que comienza a participar activamente de las negociaciones y los testeos que se dan entre hasta el 2002 (inicio del MEXA). El motivo de esta incorporación tardía a la negociación regional tiene que ver con que se estaba encaminado el primer proceso de acreditación nacional de grado –Medicina en el año 2000–. Esta situación, no fue adversa ya que le permitió incorporarse desde una posición de mayor pericia técnica precisamente porque ya había acumulado experiencia en la acreditación de los niveles de grado y posgrado.

En este momento, era el único de los cuatro Estados Parte que contaba con una política nacional de acreditación que se encaminaba por una Agencia Nacional de Acreditación (la CONEAU) –vale recordar que en esta investigación no se analiza el caso chileno, otro de los socios regionales que participó activamente del MEXA–. Esta situación colocó a la delegación argentina en una posición privilegiada porque “era la que contaba con la experiencia”, “sabía cómo hacerlo”, etc. Por lo tanto, la CONEAU se erigió como un líder prácticamente indiscutido en la elaboración de los instrumentos de evaluación y acreditación, lo que derivó en una fuerte capacidad de incidencia sobre la configuración global de la política regional.

Vinculado a lo anterior, la CONEAU contó con nutridas capacidades de gestión por parte de los actores de gobierno (técnicos de acreditación y miembros de la Comisión) que participaron en la instancia regional (el GTAE y la RANA). Estas capacidades de gestión se pueden dividir en dos: recursos materiales y recursos humanos (pericia técnica o *expertise*). En lo que refiere a los recursos materiales, la CONEAU destinó fondos de su presupuesto para la realización del proceso de acreditación regional (reuniones, viajes y viáticos para desarrollo de las visitas, honorarios de los pares evaluadores, materiales de oficina, impresión de documentos, etc.) que constituyó, a su vez, el punta-pié para el desarrollo de acciones solidarias con sus socios regionales. Conforme indicaron los actores entrevistados (y mencionamos *ut supra*), el mecanismo (MEXA) funcionaba

a partir de la lógica de la solidaridad por la misma noción de “club” que tuvo: si un país no podía proceder a la acreditación regional por falta de fondos, tanto Argentina como Brasil asumieron el liderazgo financiero. Este tipo de liderazgo incluyó desde costear pasajes hasta realizar las reuniones regionales en los lugares más convenientes para los socios con menos recursos.

Sobre los recursos humanos (señalados como “altamente capacitados” por los entrevistados de los demás países), la CONEAU tuvo un rol clave en la capacitación de las delegaciones nacionales que no contaban, en ese momento, con experiencia en acreditación universitaria. En efecto, de los datos obtenidos se desprende que en Paraguay, principalmente, y en Uruguay, en menor medida pero igualmente importante, las acciones de transferencia de capacidades de gestión de la acreditación fueron fundamentales para el desarrollo del MEXA y la creación de burocracias nacionales especializadas en cada uno de estos dos países; burocracias nacionales que son las que permanecen y encaminan el ARCU-SUR desde el 2008. La CONEAU, en suma, ha tenido una gravitación de relevancia en la difusión de la acreditación en el escenario regional y en cada país en particular. Esto permite concebir la existencia de una comunidad epistémica⁷ en torno de la acreditación, lo que abona a ese objetivo de progresiva armonización esperada en el nivel regional (armonización sin modificación estructural en el nivel nacional porque, básicamente, la armonización que se persigue es, precisamente, un sub-óptimo del proceso nacional).

En la actualidad, desde la creación del ARCU-SUR, la CONEAU ha venido cumpliendo los objetivos de acreditación regional de las carreras escogidas ya que la decisión estratégica que ha adoptado ha sido la de hacer coincidir los cronogramas nacionales de acreditación con la ejecución de la acreditación regional. Sin embargo, como se expuso con anterioridad, la contracara de esta convergencia ha abonado en detrimento de la dimensión regional del procedimiento y redundado en la mecanización de la acreditación regional.

3.2. Brasil: la coordinación con Argentina

En lo que refiere al caso brasileño, se observa una situación de *coordinación de sus políticas nacionales con Argentina* a partir del escenario de negociación regional pero no ceñido específica o necesariamente a este. En vistas a comprender esta situación, es necesario recordar que este país no cuenta con un sistema de acreditación pero sí tiene un nutrido sistema de evaluación de la educación superior que se caracteriza por su importante incidencia sobre el sistema y que existe desde la década de los años ochenta. Todas las instituciones, los cursos y los estudiantes son evaluados por el Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Esto es así porque Brasil cuenta con el sistema más privatizado y mercantilizado de los cuatro países revisados, incluyendo instituciones pequeñas que son máquinas de emitir títulos y el Estado ha asumido un rol fuertemente evaluador.

A partir de lo anterior, es posible entender que Brasil motorizó el proceso regional de acreditación durante la fase experimental, en especial, siendo un “*paymaster*” (es decir, asumiendo un liderazgo a partir de la ejecución de fondos) y acompañando la posición argentina ya que, si bien no se ha profundizado en este tema y queda como futura indagación, sus objetivos de política exterior han priorizado en los últimos veinte años al MERCOSUR,⁸ en general, y la relación con Argentina, en especial.

Sin embargo, tras las dificultades que derivaron en la no aplicación del ARCU-SUR entre el 2008 y el 2011, y las rispideces por ello ocasionadas en la escena regional, cabe preguntarse si, efectivamente, la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR es una prioridad para este país. Es posible responder de manera afirmativa con la siguiente salvedad: dado que, en términos numéricos (en función del tamaño y la diversidad de formatos institucionales que tiene el sistema de educación superior brasileño), la cantidad de carreras acreditadas regionalmente representa un número despreciable (casi insignificante), la importancia que se le asigna al MEXA/ARCU-SUR reside en, como se expuso, que el “sello de calidad regional” resulta altamente valorado en un mercado académico regional e internacional cada vez más competitivo. Si a esto se agrega el hecho de que han sido las universidades más prestigiosas las que han sido sometidas al proceso regional de acreditación, es posible comprender que, con todo, lo que se persigue desde el gobierno de Brasil es que un conjunto de instituciones adquieran reconocimiento a nivel global (Mok, 2012); y no todo el sistema en su conjunto (ya que para el control del sistema se desarrollan políticas de evaluación permanente).

Entonces, en la escena regional se produce la coordinación de políticas de educación superior argentino-brasilera. La mencionada coordinación puede comprenderse a partir de una analogía: la coordinación macroeconómica sin la mediación de acuerdos establecidos por las esferas decisorias del MERCOSUR entre los años 1991 y 1999. Al incorporar otros temas de la agenda de política regional del SEM para la educación superior se puede comprender más cabalmente esta coordinación: a título ilustrativo, las políticas de movilidad del área de posgrado del MERCOSUR se establecen sobre la base de experiencias previas de cooperación bilateral entre Argentina y Brasil (si resultan valoradas positivamente se procede a su multilateralización). El caso de la acreditación regional da cuenta de una situación de coordinación de políticas nacionales *entre* Argentina y Brasil.

3.3. Paraguay: una convergencia inducida hacia la pseudoarmonización

El mayor proceso de cambio doméstico y/o acomodación de la política nacional a partir de la política regional es el caso de Paraguay. En este país, se detectó la existencia de dos tipos de convergencias entre las políticas nacionales y regionales de acreditación de la calidad de carreras de grado: la *convergencia de procesos de acreditación* (a partir de procedimientos, contenidos, instrumentos, etc. comunes) y la *convergencia temporal* (coinc-

cidencia entre los cronogramas nacionales y regionales). Esta convergencia es el resultado una *pseudoarmonización* de la política regional sobre la configuración de las políticas nacionales para la educación superior a partir de un *proceso de difusión* de ideas, valores y procedimientos de acreditación por parte de la comunidad epistémica gestada en el MERCOSUR, donde la CONEAU tuvo un rol preponderante.

Entre los elementos que abonan a los argumentos esbozados es posible indicar que: por un lado, el requisito incorporado en el MEXA sobre la obligatoriedad de que los países creen sus propias agencias nacionales de acreditación fue utilizado por los actores gubernamentales para instalar el discurso de la acreditación y, en especial, para promover una reforma de la educación superior (que no había logrado cuajarse en la década anterior). Por otro lado, a raíz de la ausencia de mecanismos de acreditación de carreras, la implementación del procedimiento regional antecedió al nivel nacional. Esto derivó en que se tomara como base para la creación de la Ley de Agencia el patrón que seguía la CONEAU y que el Modelo Nacional de Acreditación se realizara a semejanza del proceso regional. Por estos motivos es posible considerar la relación de convergencia tanto en procesos como en cronogramas de trabajo.

Luego, en relación con este punto, para la elaboración de la ley de Agencia y la creación del Modelo Nacional de Acreditación se utilizó la experiencia de profesionales de otras latitudes (Argentina y Chile, en especial) que fueron contratados como consultores o bien que se desempeñaron como capacitadores en el proceso regional. En consecuencia, es posible afirmar la existencia de una comunidad epistémica que colaboró en la difusión y traslación de las formas de “hacer acreditación” que fueron aplicadas siguiendo la peculiaridad de cada Estado y este proceso retroalimentaba la forma de encarar la política regional.

Al mismo tiempo, contribuye a la creación y el sostenimiento de esta comunidad epistémica la participación de las Agencias en la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y en los encuentros inter-regionales (América Latina – Unión Europea). El proceso de socialización que se generó a partir de la intensidad de los contactos en el marco regional, también favoreció la creación de esta comunidad epistémica que, inclusive, derivó en la elaboración de producciones académicas conjuntas entre funcionarios de los diferentes países en revistas especializadas.

3.4. Uruguay: convivencia entre procesos domésticos y regionales

Finalmente, en Uruguay se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR. Este resultado se entiende a la luz de la comprensión de la configuración del complejo de educación superior en el país: una única institución universitaria pública –que tiene un estatus cuasi-ministerial consagrado por la Constitución de la

República— que concentra el más del 90% de la matrícula, se regula a partir de su Ley Orgánica y es autónoma; mientras que el sector minoritario privado —de surgimiento reciente— es regulado por el Ministerio de Educación.

Al igual que en Paraguay, previamente al MEXA no existía en Uruguay un sistema de acreditación de carreras; a diferencia de ese mismo país, aún no se ha creado —pese a los intentos de discutir un proyecto de ley de Agencia—. El principal motivo es la oposición férrea de la Universidad de la República (UdeLaR), ya que la supuesta Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) reduciría considerablemente los márgenes de autonomía de la institución y la incapacidad del gobierno (léase, Ministerio de Educación) para regularla.

En este escenario, a partir de la puesta en marcha de la política regional se destacan los siguientes hallazgos: primero, una misma política para la educación superior se implementó a todas las instituciones que conforman el complejo de educación terciaria sin discriminar por tipo de gestión (pública — privada). Segundo, a raíz de su estatus constitucional como ente autónomo que se rige por su propio Consejo Directivo, la UdeLaR se erigió como la única institución universitaria que participó en el organismo regional del SEM (la RANA, en este caso, pero también del CRC-ES). Tercero, los tres actores del complejo de educación superior, el Ministerio, la UdeLaR y las instituciones privadas, participaron de un proceso de construcción, decisión, ejecución y evaluación de una política —en este caso regional— en igualdad de condiciones. Se congregaron en el marco de las Comisiones Ad Hoc creadas para asumir el papel de las ANA en las RANA y facilitaron un diálogo formalizado entre los tres actores. Cuarto, el Ministerio de Educación uruguayo asumió la conducción financiera de la política regional por medio de la erogación de fondos. Quinto, la UdeLaR, voluntariamente, sometió a las carreras escogidas al procedimiento regional de acreditación, al igual que las instituciones de gestión privada. En consecuencia, pese a que esta universidad pública no abona por las prácticas de evaluación y acreditación, no rechazó la participación del proceso regional. Sexto, al igual que en Paraguay, los miembros que integraron las Comisiones Ad Hoc recibieron capacitación por medio de la cooperación bilateral establecida con los demás Estados Partes (también aquí la CONEAU transfirió capacidades de gestión y experiencia de evaluación y acreditación).

Finalmente, al igual que en Paraguay, se utilizó el argumento del “requisito” de creación de Agencia estipulado en el Memorando 2002 para instalar en la agenda doméstica de políticas para la educación superior la creación de la misma, fuertemente impulsada por el sector privado (que persigue la aplicación de medidas similares tanto para las instituciones de educación superior privadas como la universidad pública) como algunos actores de gobierno (que buscan incidir sobre la universidad pública).

Así, no es posible identificar las vinculaciones entre la esfera de política nacional y la de política regional a partir de acciones de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización exclusivamente porque no se verifican efectos directos sobre el nivel nacional que den cuenta de modificaciones (de diversos grados de intensidad) en la regulación y la política nacional.

El caso uruguayo permite incorporar otro elemento de análisis en esta reflexión final: las capacidades estatales para colocar una agenda política determinada y lograr desarrollarla. Al momento, se han mencionado dos capacidades de gestión, una vinculada con los recursos materiales (siendo el financiero el más relevante ya que permite la sostenibilidad económica) y otra que refiere a los recursos humanos y la pericia técnica que les permite (o los obstaculiza al carecer de ella) negociar las políticas regionales a partir de su conocimiento experto. Sin embargo, del estudio de lo acontecido en Uruguay y Paraguay sobre la posibilidad o no de crear una Agencia se desprende que dentro de las capacidades de gestión se incluyen las capacidades políticas (en el sentido de la arena donde se dirimen conflictos de poder entre actores que portan intereses y valores divergentes) del gobierno para ejecutar los rumbos de acción preferidos.

En este sentido, mientras Uruguay cuenta con mejores capacidades materiales y de recursos humanos respecto del caso de Paraguay (que ha experimentado dificultades en las negociaciones regionales en variadas agendas), la capacidad política de este último para poner en marcha una Agencia Nacional de Acreditación ha sido mayor que la uruguayo. La razón de esta situación diferencial refiere a las asimetrías históricas entre los Estados sobre el tamaño del sistema y/o complejo de educación superior, la capacidad de regular cuestiones relativas a la universidad y la historia de la universidad. En el caso uruguayo, la fuerte autonomía universitaria y su peculiaridad de ser un cuasi “Ministerio de educación superior” genera disfuncionalidades y obstáculos para colocar normas por parte del Ministerio de Educación. En el caso paraguayo, en un contexto de un estado del Estado bastante debilitado –en comparación con sus socios regionales– se logró una gestión más efectiva de la política regional para incidir sobre la configuración de las políticas nacionales (hecho significativo si se toma en consideración que, por ejemplo, en la creación de universidades, el Ministerio de Educación no cuenta con un rol de certificación y/o autorización, ya que éstas surgen de leyes emanadas del Congreso Nacional). Finalmente, arroja luz también sobre esta situación de disímiles capacidades políticas el impedimento que tuvo Brasil –un Estado con elevadas capacidades materiales y de recursos expertos– para ejecutar el AR.CU-SUR durante los años 2008 a 2011, inclusive.

3.5. Conclusiones

Tal como lo demuestran los casos nacionales, la política regional se vincula con la configuración de las políticas nacionales a partir de tres tendencias: primero, como

instrumento para colocar un tema en la agenda de gobierno y/o en la opinión pública especializada. En este sentido, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones en el MERCOSUR tuvo poder de *agenda-setting* en Paraguay y en Uruguay. Los resultados fueron diferenciales en función del apoyo logrado por actores políticos relevantes que apoyaron o rechazaron la propuesta. El poder de *agenda-setting* se vincula, estrechamente, con las ideas y fundamentos que se difunden y comunican desde la comunidad epistémica regional.

Segundo, a través de la política regional se puede contribuir a la legitimación de actores y/o de instituciones en el marco del juego político nacional. Por un lado, esto se vincula con las acciones de capacitación de actores nacionales y regionales del sistema universitario que ha venido desarrollando la CONEAU en los últimos años. Por el otro, como se ha expuesto, la creación de la CONEAU ha sido fuertemente impugnada en Argentina y, de hecho, aún la mayor institución universitaria del país (la Universidad de Buenos Aires) no participa de todas las convocatorias obligatorias para la acreditación nacional de carreras de grado. Sin embargo, esta institución sí ha participado de la convocatoria a acreditación regional. A partir de la combinación de esos dos elementos, es posible entender cómo desde una política regional una agencia nacional (en este caso, de acreditación universitaria) puede obtener legitimidad y reconocimiento en el espacio nacional, regional e internacional.

La tercera tendencia se vincula con uno de los incentivos que el estudio del nuevo regionalismo ha encontrado en pos de la conformación de acuerdos de integración regional: el efecto candado (*lock-in effect*). Con la puesta en marcha de una política regional que ha logrado plasmarse en un acuerdo internacional entre los países que componen el proceso de integración (como es el caso del ARCU-SUR) se genera una situación de consolidación de la política que evita que ante un cambio de la orientación política de ese proceso de integración y los gobiernos de los Estados que lo componen sea más difícil desandar los compromisos asumidos internacionalmente.

Se concluye que las posibles vinculaciones entre la política regional y las políticas nacionales connotan diferencias en función de las características de cada uno de los países que participan del proceso de integración regional y las consecuentes asimetrías y tradiciones universitarias. Por este motivo, por ejemplo, queda desechada la concepción de que solamente acuerdos de integración regional que cuentan con una arquitectura institucional predominantemente supranacional pueden generar políticas regionales que imponen la armonización de las políticas nacionales, mientras que tal situación no es posible en un esquema que funciona bajo la lógica de la intergubernamentalidad. Al contrario, la realidad es más compleja que esta visión maniquea y pueden darse situaciones bastante diferentes en lo que refiere a las formas de relacionamiento entre el nivel regional y el nacional, tal como lo demuestran los hallazgos encontrados por caso. Adi-

cionalmente, a raíz de esta apreciación, en el caso del MERCOSUR y la integración de la educación superior no se percibe la generación de un proceso de mercosurización de las políticas públicas.

En último término, el estudio de toda política regional en el MERCOSUR debe incluir consideraciones sobre los modelos de integración desarrollados y en pugna a lo largo del tiempo, el marco institucional que ese acuerdo adopte para su funcionamiento, las asimetrías estructurales, regulatorias y aquellas que le son propias a la agenda de política en cuestión (como fue el desarrollo y las características del sistema de educación superior en esta tesis), las tendencias globales sobre la política bajo análisis y las diversas relaciones que pueden establecerse con las políticas nacionales.

¹ El *regionalismo* refiere a los procesos políticos y de conducción gubernamental de conformación de estructuras regionales entre dos o más países, mientras que la *regionalización* alude al aumento de la interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales (principalmente estos últimos) en el marco de una región. Las regiones no refieren de manera exclusiva a delimitaciones geográficas, vinculadas a la historia y cultura común y compartida al interior de esa zona, sino que son construcciones producto de la interacción humana y de la sedimentación de ideas, valores y normas compartidas (Fawcett, 2004; Hettne y Söderbaum, 2002; Hurrell, 1995b; Malamud, 2010; Perrotta, 2013b).

² La opción por América del Sur (y no por América Latina) se refiere a que, desde el punto de vista de los procesos políticos novedosos y en curso durante los últimos diez años, las posiciones en franca oposición al modelo neoliberal es, a todas luces, un fenómeno localizado, geográficamente, en América del Sur (con matices entre cada gobierno). En segundo lugar, la opción por América del Sur abreva de la visión de Alberto Methol Ferré (Methol Ferré 2009): la unidad de América Latina se inicia a partir de la unidad de América del Sur porque en este último se encuentra el núcleo básico de aglutinación del subcontinente, capaz de impulsar la integración en la parte Sur y, desde aquí, hacia toda América Latina. El núcleo básico de aglutinación es, en sus términos, la unidad argentino-brasilera.

³ Para elaborar esta definición se partió de la base de la concepción de “política pública” de Carlos María Vilas (2011) como “el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011: 111-112).

⁴ Fernando Porta (2006) considera que las *asimetrías estructurales* consisten en las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, las *asimetrías regulatorias* son aquellas creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, las políticas de promoción a las exportaciones, de inversión, los diversos tipos de apoyo industrial, etc., constituyen ejemplos de asimetrías regulatorias.

⁵ 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.

⁶ Para más información de las tres etapas, véase: Perrotta, (2011, 2013a).

⁷ 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, P.M., 1992: 3)

⁸ MERCOSUR, UNASUR, Latinoamérica, el Caribe, África, a modo de círculos concéntricos como expresa el Presidente Lula da Silva; véase, Porcelli (2010) y su utilización del concepto de *interméstico* para comprender la política exterior brasileña y el MERCOSUR.

Referencias Bibliográficas

Bizzozero, L. (2006). "La Educación Superior en las negociaciones de comercio internacional. Consecuencias y desafíos para el MERCOSUR". *Aldea Mundo*, 11(20), 19-28.

Briceño Ruiz, J. (2012). "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano." En José Briceño Ruiz, Andrés Rivarola Puntigliano y Ángel Casas Gragea (Eds.), *Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 27-78). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Caetano, G., Vazquez, M., y Ventura, D. (2009). "Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto." En G. Caetano (ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.

Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.

(2012). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad: Tomo I: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)* (2 ed.). Buenos Aires: Biblos - Centro de investigaciones Diego Barros Arana.

Fawcett, L. (2004). "Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism". *International Affairs*, 80(3), 429-446.

Feldfeber, M., y Saforcada, F. (2005a). *La educación en las Cumbres de las Américas: Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

(2005b). *OMC, ALCA y educación: Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*. Stanford: Stanford University Press.

Haas, P. M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International organization*, 46(1), 1-35.

Hartmann, E. (2011). "Introduction: The new research agenda in critical higher education studies." En Eva. Hartmann (ed.), *The Internationalisation of Higher Education. Towards a new research agenda in critical higher education studies*. London: Routledge.

Hermo, J. (2006). *La Acreditación Regional de Carreras en el MERCOSUR: presente y futuro. Un estudio de caso sobre la nueva relación entre globalización y educación superior*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.

Hettne, B., y Söderbaum, E. (2002). Theorising the rise of Regionness." En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.

Hurrell, A. (1995a). "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics." *Review of International Studies*, 21(4), 331-368.

(1995b). Regionalism in Theoretical Perspective. En Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics* (pp. 31-71). Oxford: Oxford University Press.

Malamud, A. (2010). "Latin American Regionalism and EU Studies." *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657.

Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

Mok, K. H. (2012). "Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Modes of Higher-Education Governance and the Emergence of Regulatory Regionalism in East Asia." En Adam Nelson y Ian P. Wei (Eds.), *The global university: past, present and future perspectives* (Vol. 1, pp. 25-54). New York: Palgrave Macmillan.

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.

Paradiso, J. (en prensa). *El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración*. Caseros: EDUNTREF

Perrotta, D. (2011). "Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR." *Puente @ Europa*, IX(2), 44-57.

(2012). "¿Realidades presentes – conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR." *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR*(1), 4-17.

(2013a). *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.

(2013b). "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales." En Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales* (pp. 197-252). Buenos Aires: EUDEBA.

Porcelli, E. (2010). *Integración regional y política exterior: del interés nacional a la política regional*. Trabajo presentado en II Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?" organizada por el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina en Buenos Aires.

Porta, F. (2006). "Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas." *Cuadernos del CENDES*, 23(63), 26.

Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012a). "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America." En Pia Riggirozzi y Diana Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (Vol. 4, pp. 1-16).

(2012b). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Vol. 4). Dordrecht: Springer.

Robertson, S. (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado 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.

Saforcada, F. (2009). "Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas." En Pablo Gentili, G Frigotto, R. Leher y Florencia Stubrin (Eds.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 363-399). Buenos Aires: Homo Sapiens y CLACSO.

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).

Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.

Wendt, A. (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics." *International organization*, 46(02), 391-425.

