

# De la Europeización a la Mercosurización de las Políticas Públicas: Una Comparación del Proceso de Bolonia Europeo y el Estado Acreditador en el Mercosur<sup>1</sup>

**Facundo Solanas**

Investigador adjunto, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y  
Técnicas (CONICET)

Correo electrónico: *fsolanas@yahoo.com*

## Resumen

*En este trabajo nos proponemos comparar las formas en las que se han ido construyendo dos procesos con ciertas similitudes pero muy distintos por la cantidad de actores participantes y afectados, el impacto de las transformaciones institucionales que han provocado, los cambios cognitivos que han implicado, así como por su expansión territorial y el grado de participación de organizaciones internacionales, que implican la europeización y la mercosurización de las políticas de educación superior.*

*El proceso europeo de Bolonia se inscribe en el marco de una historia de europeización en tres tiempos, donde a partir de acciones de cooperación interuniversitarias financiadas por la Comisión Europea se crean las herramientas que luego permitirían sentar las bases para, en un segundo momento, lanzar de forma intergubernamental este proceso, al cual se terminaría sumando la Comisión para alcanzar una dimensión paneuropea en un tercer momento.*

*La mercosurización del Estado acreditador diacrónica, y luego sincrónicamente, también puede dividirse en tres tiempos: luego de una primera etapa de redefiniciones y de cambios normativos importantes en algunos países miembros del MERCOSUR, se crean los primeros instrumentos de carácter experimental (el MEXA) a nivel regional, que en una etapa posterior darían lugar a su traducción en dispositivos permanentes (ARCUSUR).*

*De esta manera y apoyándonos tanto en fuentes primarias como secundarias, analizaremos comparativamente cómo se han ido construyendo, modificando y evolucionando ambas políticas.*

---

<sup>1</sup> Una versión parcial de este artículo fue presentada bajo el siguiente título: « De l'Etat accréditeur dans le MERCOSUR au processus de Bologne européenne : une comparaison de la construction de la reconnaissance à des fins académiques », en el Coloquio internacional: « *Les sciences sociales européennes face à la globalisation de l'éducation et de la formation: vers un nouveau cadre réflexif et critique ?* », llevado a cabo del 17 al 19 de noviembre de 2014 en la Universidad de Picardie Jules Verne (Amiens). Asimismo, este trabajo forma parte de una investigación más amplia a punto de ser concluida, con lo cual muchas de sus características y elementos de análisis por razones de espacio aparecen mencionados sintéticamente.

**Palabras clave:** políticas públicas, europeización, mercosurización, comparación, educación superior, proceso de Bolonia, acreditación MERCOSUR

## Abstract

### **From Europeanization to Mercosurization of Public Policies: a Comparison of the European Bologna Process and the Accrediting State in MERCOSUR**

*In this paper we propose to compare the forms that have been used for constructing two processes with certain similarities but very different when referring to the number of actors, participants and affected stakeholders, the impact of institutional changes that have led to cognitive changes, as well as territorial expansion and the degree of participation of international organizations involving Europeanization and Mercosurization of higher education policies.*

*The European Bologna process is historically framed in three europeanization stages. Firstly, interuniversity action cooperation financed by the European Commission where tools are created allowing the foundations to be layed for the second stage that presents this process in an intergovernmental form. This last stage involved the Commission in order to reach a paneuropean dimension.*

*The mercosurization of the accrediting State, diachronic and later synchronously, can also be divided into three stages: after the first stage of redefinitions and major policy changes in some member countries of MERCOSUR, the first experimental instruments are created (MEXA) at a regional level that later would be translated into permanent tools (ARCUSUR).*

*In this way and supporting both primary and secondary sources, we comparatively analyze how the policies have been evolving, built and modified.*

**Keywords:** public policies, europeanization, mercosurization, comparison, higher education, Bologna process, MERCOSUR Accreditation

## Introducción

En principio para que pueda ser posible realizar una comparación tienen que existir fenómenos que tengan alguna cosa esencial en común (Spurk, 2003, p. 73). Tanto la Unión Europea (UE)<sup>2</sup> como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>3</sup> se encuentran transitando

---

<sup>2</sup> La UE se encuentra integrada en orden alfabético por los siguientes 28 Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

por la construcción de procesos de convergencia universitaria o de acreditación a escala regional. Si el primer proceso comenzó con el desarrollo de los programas de cooperación y movilidad interuniversitaria con vistas a fomentar la dimensión europea de la educación, que conllevara la construcción de un dispositivo que permitiese el reconocimiento y la acreditación de los conocimientos adquiridos en otros países; el segundo surgió como consecuencia de la necesidad de reconocer los títulos universitarios de los profesionales de los países miembros del bloque y de garantizar la calidad de las formaciones. En este sentido, ambos procesos cuentan con instrumentos que a distintas escalas y alcances permiten el reconocimiento académico de los contenidos adquiridos en otros países miembros de su respectivo bloque, lo que nos ha permitido realizar este análisis. La ventaja de la comparación es que permite un cruce de enfoques y la familiarización con un corpus de trabajos extranjeros, no sólo requisito indispensable a todo estudio comparativo (para “entrar” en el terreno extranjero y comprender la forma en que los eventuales socios extranjeros aprenden ellos mismos el objeto comparado), sino como una fuente de enriquecimiento de la problemática, en la medida en que la comparabilidad se construye también a partir de la confrontación de tradiciones de análisis nacionales (Hassenteufel, 2000, p. 118-119).

Desde finales de los años 90, el denominado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) se encuentra convergiendo en el LMD (Licenciatura o grado-Master-Doctorado), como parte del proceso de Bolonia. Este proceso de carácter intergubernamental originalmente se explica por tres factores: en primer lugar, la falta de transparencia de los diplomas europeos en un contexto de fuerte competitividad internacional; en segundo lugar, por la experiencia acumulada en el campo de los programas de cooperación interuniversitaria promovidos por la Comisión Europea (CE) desde los años 80, incluyendo herramientas técnicamente imprescindibles como el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (*European Credit Transfer System - ECTS*) y, en tercer lugar, por la voluntad política de los principales Estados miembros de la UE para poner en marcha una reforma de la educación superior a nivel europeo (Solanas, 2014).

Coincidiendo con el lanzamiento del proceso de Bolonia, el MERCOSUR inició un proceso experimental de acreditación de carreras de grado a nivel regional. Si 1998 marca la fecha de inicio del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) con la firma del memorando de entendimiento, el año 2006 marca la fecha en que se decide que el mecanismo se vuelva permanente con la creación del sistema del ARCUSUR (RME XXXI, 2006).

Ambos procesos se inscriben en diferentes dinámicas, de europeización en el primer caso y de mercosurización en el segundo, que de acuerdo a sus respectivos cambios y evoluciones pueden dividirse en tres tiempos. Nuestro propósito es realizar una comparación de ambos procesos teniendo en cuenta además de estas temporalidades,

---

<sup>3</sup> El MERCOSUR se encuentra integrado por los siguientes 5 Estados miembros: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Aunque en carácter de Estados asociados al bloque, Bolivia y Chile han sido importantes protagonistas desde los años 90 de la política que aquí analizaremos.

otras cinco variables de análisis: los intereses, las instituciones, las ideas -o tres i (Hecló, 1994; Hall, 2000; Palier & Surel, 2005) – lo internacional y el territorio.

Nuestro análisis se centrará en primer lugar en los textos normativos de cada región y, en segundo lugar, en fuentes primarias, incluyendo una serie de entrevistas con funcionarios, representantes gubernamentales o comunitarios - en el caso de la UE - y representantes de las de las universidades de las dos regiones. Lo que nos ha permitido comprender las perspectivas de los actores involucrados en la construcción de estas políticas.

Partimos de la siguiente hipótesis: Si en la dinámica europeización que caracteriza el proceso de Bolonia se pueden identificar al menos cinco actores importantes: la CE, los Estados miembros, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (CJCE), actores académicos y algunos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), todos con niveles cambiantes de participación directa o indirecta en tres momentos diferentes; en la dinámica de mercosurización de la acreditación regional es posible identificar al menos cuatro actores importantes: algunos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), los representantes de los Estados miembros, las asociaciones profesionales y los actores académicos, también con niveles de participación que varían según los diferentes momentos.

Este trabajo comparativo de la construcción de políticas de convergencia o de reconocimiento con fines académicos en la UE y el MERCOSUR se divide en cuatro partes. En primer lugar, presentamos nuestras herramientas de análisis e introducimos las dinámicas que caracterizan la construcción de los respectivos procesos de europeización y de mercosurización del reconocimiento académico en tres tiempos. En segundo lugar, consideraremos sus similitudes. En tercer lugar, analizaremos los diferentes elementos de ambos procesos y, finalmente, realizaremos una comparación general donde cruzaremos la temporalidad y el territorio, con nuestras cuatro restantes dimensiones para analizar de qué forma los procesos de europeización y mercosurización cambian respectivamente en tres diferentes momentos. En este sentido, la construcción de la política de reconocimiento académico (PRA, de ahora en más) se desarrolla en el largo plazo en el caso de la dinámica de europeización, mientras que para el caso de la mercosurización se trata del mediano plazo, aunque en las tres diferentes temporalidades que como producto de cambios y continuidades definimos para cada región, es posible establecer un paralelismo casi contemporáneo, especialmente a partir de la segunda etapa de las respectivas dinámicas.

## **Las Dinámicas de Europeización y Mercosurización a través de Diferentes Temporalidades**

En otros trabajos ya hemos abordado extensamente los debates en torno a las dinámicas de europeización y de qué manera la conformación del proceso de Bolonia y la creación del EEES se inscribe en un proceso de construcción en tres tiempos (Solanas, 2014). Para

no reiterar estos argumentos partimos de la base de considerar a la europeización como “el conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos y normativos inducidos por la integración europea” (Palier & Surel, 2007, p. 39). A partir de estos debates y de la construcción del “Estado acreditador” en el MERCOSUR (Solanas, 2012), definimos la noción de mercosurización como comprendiendo “al conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos, cognitivos y normativos que inducidos por organismos internacionales han sido incorporados en la lógica del discurso (nacional y sub-nacional) doméstica, de las estructuras políticas y de las políticas públicas de los principales Estados miembros del MERCOSUR, donde a partir de su consolidación interna han logrado expandir el núcleo de influencia al conjunto del bloque” (Solanas, 2009, p. 11-12).

Por otra parte, retomando nuestro esquema comparativo así como los textos ya evocados sobre tres de nuestras variables de análisis: los intereses, las instituciones, las ideas -o tres i (Hecló, 1994; Hall, 2000; Palier & Surel, 2005)-, movilizar conjuntamente estas dimensiones implica que estas variables explicativas no son exclusivas unas de otras, pero pueden asociarse para delimitar los ejes de la investigación y las dinámicas pertinentes en el análisis del Estado en acción (Palier & Surel, 2005, p. 10). La posibilidad de articular estas variables nos permite delimitar nuestro objeto y apoyarnos de diferentes maneras sobre su poder explicativo según las características propias de cada proceso y los diversos momentos de su evolución. Por lo general, cada una de estas dimensiones de análisis siguen una secuencia propia: las ideas se desarrollan a partir de tiempos largos, dado que son las menos susceptibles de cambiar en el corto plazo; los intereses se caracterizan por los tiempos cortos, dado que frecuentemente se definen en la interacción; en tanto que las instituciones cuentan con una temporalidad intermedia, producto de la efectiva lógica de institucionalización de los dispositivos de acción pública (Ibíd., p. 29-30).

A estas variables de análisis le agregamos una cuarta “i” que implica la dimensión internacional de estos procesos, es decir, da cuenta del impacto que sobre los procesos de europeización y mercosurización tienen los organismos internacionales, tales como el BM, la OMC, la OCDE, entre otros. En este sentido, lo internacional se revela diferente de las otras dimensiones o 3i, en especial de los intereses locales, regionales o comunitarios y allí convergen diversas presiones cognitivas, institucionales de los actores internacionales mencionados, que de una manera u otra y mediante diversos factores imponen directa o indirectamente a los Estados la inscripción en agenda, la implementación o el cambio de determinadas políticas o instrumentos de políticas según sus propios objetivos. Al mismo tiempo y de manera distintiva de los intereses, la secuencia de esta cuarta i no se corresponde con las temporalidades cortas, sino por temporalidades medias o mismo largas.

Como en la mayor parte de los estudios comparativos, estas variables se cruzan en el tiempo y el espacio, en donde el espacio se traduce en territorio –producto de los procesos de ampliación de los procesos de integración, o bien de incorporación de nuevos Estados asociados. O podríamos decir 2t (tiempo-territorio), dado que el avance en el tiempo se corresponde con una progresión territorial de nuestras dos regiones. En términos de Bartolini (1999, p. 106), el tiempo como dimensión de variación (o historia),

juega en principio diacrónica y, luego, sincrónicamente entre los dos procesos. Sin entrar en un debate epistemológico sobre el tiempo, las diferentes temporalidades que caracterizan nuestros dos procesos, estos implican a la vez una continuidad y una ruptura (Dubar, 2008, 2014).

De esta manera, las dinámicas de europeización y mercosurización en primer lugar pueden caracterizarse en función de los cambios que han tenido, dando cuenta de distintas temporalidades, sobre la base de las cuales cruzaremos las restantes cinco variables de análisis posteriormente a fin de realizar nuestra comparación, para la cual, trabajaremos entonces con “2t y 4i”.

Según los cambios producidos en ambos casos analizados, es posible dividir el proceso en tres temporalidades de acuerdo a estas transformaciones que si bien presentan una diacronía inicial, luego se encontrarán prácticamente en sintonía (ver Cuadro 1). Teniendo en cuenta a Hall (1993, p. 278-279) es posible diferenciar los cambios en tres niveles, según estos se vinculen a la utilización de los instrumentos, a la elección de instrumentos o a los objetivos de la política. Los cambios de primer nivel corresponden a los ajustes en el uso de los instrumentos de la acción pública. Los cambios de segundo nivel implican la elección de los diferentes tipos de instrumentos, sin que el objetivo asociado con ellos sea modificado. Por último, los cambios de tercer nivel, corresponden a las modificaciones tanto en los objetivos como en los instrumentos. Este tercer nivel constituye la transformación más radical que implica el cambio de paradigma.

**Cuadro 1**  
***Los 3 tiempos que caracterizan a los 2 procesos de reconocimiento académico***

Temporalidades	UE	MERCOSUR
1er. Tiempo	1971-98 : De la primera reunión de ministros de educación y la implementación de programas de cooperación e intercambio	1991-98: De la definición del sector: Creación de las RME, primeros protocolos y discusiones alrededor de la PRA.
2do. Tiempo	1998-2001 : Reunión de la Sorbona y lanzamiento del Proceso de Bolonia sin la CE	1998-2006: Redefinición del reconocimiento hacia los efectos exclusivamente académicos. Implementación de MEXA.
3er. Tiempo	2001-Actual: Cumbre de Praga e incorporación de la CE en el proceso	2006-Actual: Implementación del ARCUSUR

En el caso de la UE, si bien el primer tiempo podría a su vez ser subdividido en distintas etapas desde el Tratado de Roma –fundante de la Comunidad Económica Europea, CEE, en aquel entonces- hasta la aplicación de los primeros programas de cooperación e intercambio (Pépin, 2006), preferimos centrarnos en las dinámicas más recientes y limitar la comparación más sincrónicamente entre los dos procesos. En consecuencia, el primer

tiempo en el caso de la UE comienza con la primera reunión de Ministros de Educación en el año 1971 e incluye el primer programa de cooperación en materia de educación, la implementación de programas de cooperación hasta la reunión de La Sorbona en 1998 (antecedente de la Declaración de Bolonia de 1999). En el caso del MERCOSUR, el primer tiempo comienza con la creación de las Reuniones de Ministros de Educación (RME) en 1991 (año de su constitución) e incluye la firma de los primeros protocolos y debates en torno a la PRA dentro del bloque hasta la definición del memorándum de entendimiento en 1998, cuando se decide la creación del primer instrumento de acreditación regional, el MEXA, y éste se circunscribe a los aspectos exclusivamente académicos del reconocimiento. Cabe aclarar que por instrumento de políticas públicas entendemos a los dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y significaciones que éste entraña (Lascoumes & Le Galès 2004).

El segundo tiempo en el caso europeo implica un cambio de tercer nivel según la clasificación de Hall (1993) -es decir que cambia el instrumento y el objetivo-, y se refiere al corto período de tres años a partir de la reunión de la Sorbona en 1998, hasta en la Cumbre de Praga, donde se invita a participar a la CE, que había sido deliberadamente excluida desde los inicios del proceso de Bolonia. En el caso del MERCOSUR, el segundo tiempo comienza el mismo año, en 1998 con el nacimiento del MEXA. Este también implicó una redefinición de objetivos e instrumentos de reconocimiento a partir de la movilización de algunos actores no gubernamentales y, por lo tanto, un cambio de tercer nivel, que se prolonga desde su aplicación hasta su expansión con el compromiso de implementación del ARCUSUR en 2006.

Por último, el tercer tiempo en el caso europeo, incluye el período de 2001 hasta el presente, es decir, una vez que la CE se ha incorporado al proceso de Bolonia y de una manera muy activa. En el caso del MERCOSUR, este tercer tiempo se inicia en el período comprendido entre el año 2006 con la aplicación del ARCUSUR y también se expande hasta el presente. En ambos casos se trata de un cambio de primer nivel (ajuste en el uso de los instrumentos).

Estas tres diferentes temporalidades presentadas en la Tabla 1, que se corresponden con una sucesiva ampliación territorial de ambas regiones, nos permitirá comparar transversalmente en qué forma predominan los diferentes actores en cada etapa, el peso de las organizaciones internacionales, detectar cuáles son los cambios institucionales que caracterizan a cada período y los elementos cognitivos predominante durante estas temporalidades.

## **Dos Procesos con Notables Similitudes**

Las dos PRA en el MERCOSUR y la UE tienen elementos comunes y similitudes marcadas. Aquí presentaremos al menos tres: los aspectos institucionales de carácter jurídico, sus

instrumentos y la territorialidad expresada en los Estados participantes que caracterizan a ambos procesos.

En primer lugar, con respecto a los aspectos “jurídicos”, los programas de movilidad, especialmente el Erasmus, el proceso de Bolonia, así como el MEXA y el ARCUSUR constituyen políticas no vinculantes jurídicamente, es decir que comprometen a los actores universitarios sólo de forma voluntaria. En otros términos, en ambos casos durante diferentes momentos, ningún actor estuvo obligado a implementar o participar en estas políticas. En ambos procesos las universidades se han asociado voluntariamente. El desarrollo de Erasmus ha sido posible gracias al compromiso de las universidades, el establecimiento de redes interuniversitarias y del apoyo financiero e institucional de la CE, pero tanto Erasmus como más tarde el proceso de Bolonia no cuentan con instrumentos vinculantes, ya que estas políticas se enmarcan en la cooperación internacional entre los Estados y las universidades, donde las instituciones supranacionales no tienen competencias. A pesar de esta debilidad jurídica, Bolonia ha tenido un importante impacto sobre el conjunto de estos actores. Es decir que su eficacia ha sido inversamente proporcional a su fuerza legal.

Del otro lado del océano, en el caso del MEXA y el ARCUSUR son también las universidades que se han asociado de forma voluntaria para implementar en el mecanismo de acreditación. A través de la participación de sus docentes y profesionales han definido los criterios mínimos para la acreditación de carreras. De la misma manera que Bolonia, el lanzamiento del MEXA era completamente incierto, sin ninguna certeza de continuidad en el tiempo luego de concluida esta experiencia piloto. Una vez definido se transforma en el ARCUSUR que, a fin de ganar mayor legitimidad, fue ratificado por el Consejo del Mercado Común (CMC) del bloque. Sin embargo, si su condición jurídica se ha visto fortalecida por ello, el carácter no vinculante del sistema no se ha modificado.

En segundo lugar, con respecto a los instrumentos, la creación del programa Erasmus ha ido acompañado de la implementación de una herramienta técnica fundamental para el proceso de Bolonia: el ECTS. En principio diseñado exclusivamente para garantizar la movilidad de los estudiantes, este sistema ha posibilitado su adaptación para llevar a cabo una de las reformas más importantes en la educación superior del continente, dado que el L-M-D utiliza como base la traducción de sus contenidos en créditos ECTS. De esta forma, cada año se traduce en 60 créditos, por lo que un grado o licenciatura equivaldría a 180 créditos, un master a 120 y un doctorado a 180. Al mismo tiempo, el proceso de Bolonia, de carácter esencialmente intergubernamental, es consistente con un meta-instrumento (Dehousse, 2004) la estrategia de Lisboa del Consejo Europeo de 2000 -con vistas a transformar a la UE en la economía más competitiva del planeta- y el método abierto de coordinación (MAC), lo que permite una negociación más flexible entre los Estados para llegar a un consenso.

Por su parte, la creación del ARCUSUR también era posible a partir de la experiencia de un instrumento creado con el fin de demostrar la viabilidad del proceso de acreditación a nivel regional: el MEXA. Este instrumento se convertiría luego en un sistema con mayor

presencia institucional a raíz de la creación del ARCUSUR, que fue posible luego de las negociaciones entre los Estados miembros y la creación de agencias de acreditación para continuar y ampliar esta experiencia a otros países y a otras carreras universitarias.

En ambos casos, las decisiones intergubernamentales y la transformación o expansión de los dispositivos en ejecución permitieron el relanzamiento de la PRA. La aplicación de estos instrumentos también contribuyó a la creación de espacios para el diálogo, el intercambio de ideas, prácticamente inexistentes hasta el momento.

En tercer lugar, en comparación con el número de Estados participantes, es decir, nuestra dimensión de análisis territorial, si Bolonia se ha convertido en un fenómeno paneuropeo por la cantidad de Estados no miembros del bloque que se han sumado al EEES, veinte hasta el momento<sup>4</sup>, en una escala mucho más modesta y menos pretenciosa, el MEXA y el ARCUSUR también se han extendido más allá de las fronteras del bloque a casi todos los Estados asociados<sup>5</sup>. Como puede observarse en este caso la cantidad de Estados participantes ha aumentado en un cincuenta por ciento, de seis participantes a nueve (ver Cuadro 2). Si esta dimensión territorial denota una progresión constante y simultánea en el tiempo, la temporalidad de los dos procesos no se corresponde necesariamente con el respectivo proceso de ampliación cada bloque. Es decir que la dinámica de europeización y mercosurización en ocasiones siguen cambios consecuentes con el proceso de ampliación de cada bloque o también en forma independiente de estos procesos.

**Cuadro 2**  
**Número de países que participan en el proceso de Bolonia y ARCUSUR**

Carácter de los Estados participantes	UE	MERCOSUR
N° de Estados Miembros actuales	28	5*
N° de Estados participantes no miembros plenos del bloque	20	4

\* A partir de 2013, los miembros plenos del MERCOSUR han pasado de ser de 4 a ser 5, por lo que hasta este año, el número de Estados miembros y Estados no miembros plenos participantes en el proceso eran de 4, dado que Ecuador no participaba activamente del mismo.

Los efectos de la europeización y mercosurización del reconocimiento van más allá de los límites estrictos de la UE y el MERCOSUR, para formar en el primer caso un fenómeno en

<sup>4</sup> Los 20 países siguientes no pertenecen a la UE, pero se han integrado al proceso de Bolonia: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (desde 1995 participaban de las acciones de movilidad de la UE, en tanto países miembros del Espacio Económico Europeo), Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Comunidad Bosnia y Herzegovina, Georgia, Santa Sede, Kazajstán, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania y Bielorrusia (último país en incorporarse en 2015).

<sup>5</sup> Los 4 Estados asociados que participan del ARCUSUR son Bolivia (que además se encuentra próxima a convertirse en Estado miembro pleno del MERCOSUR, cuando finalice el proceso de ratificación parlamentaria), Chile, Colombia y, recientemente, acaba de incorporarse Ecuador en 2014.

principio europeo (no ya asociado solamente a la UE), que incluso ha atravesado sus propios límites geográficos para integrar a sus vecinos inmediatos y que ha sido además emulado por países de Asia, África, Medio Oriente y América. En el segundo caso, se trata de un fenómeno mucho más modesto y sin las pretensiones de Bolonia, que incluye a casi todo el subcontinente sudamericano.

### **Los Elementos que Marcan la Diferencia**

Entre los procesos de europeización y mercosurización de la PRA existen numerosas diferencias, resaltaremos tres de las principales: los diversos actores involucrados y la forma en que participan; el grado de separación del reconocimiento con fines académicos con el reconocimiento con fines profesionales y la garantía de calidad y acreditación.

En primer lugar con respecto a los diversos actores involucrados y la forma en que participan, la diferencia más importante está marcada por el protagonismo de la Dirección General (DG) de Educación y Cultura (EC) de la CE en la implementación de los programas de cooperación, así como en el financiamiento y apoyo del proceso de Bolonia a partir de 2001. Es decir, en este caso, sobre todo en la primera y tercera temporalidad de la dinámica de europeización, la CE ha sido uno de los actores fundamentales de la PRA. Se trata de un actor sin equivalencia en el caso del MERCOSUR, que no cuenta con instituciones supranacionales y donde los ministerios de Educación motorizaron el proceso desde su inscripción en la agenda institucional del bloque. En el caso de la UE, los Ministerios de Educación también han mostrado un gran interés, en primer lugar a partir de la primera reunión en 1971 y, en particular, a raíz de la reunión de La Sorbona y la génesis del proceso Bolonia, por lo tanto, durante la segunda temporalidad de esta dinámica de europeización.

Si a partir de la participación activa de la CE en la dinámica de europeización es posible hacerse la imagen de un proceso exclusivamente descendente (*top-down*), desde la Comisión hacia los Estados miembros y, donde a la vez, los actores afectados, las universidades, prácticamente no intervienen en el mismo, esto dista de ser así. A la vez que partícipes activas de las políticas de movilidad, las universidades en algunos países han resistido fuertemente los cambios que implicaba el proceso de Bolonia, a la vez que algunos países han intentado armonizar de otra manera su implementación (Cf. Solanas, 2014), además de haber sido los Estados sus principales impulsores. Asimismo, por parte del MERCOSUR, también han existido dinámicas de tipo ascendentes (*bottom-up*) desde los actores profesionales o universitarios hacia los representantes gubernamentales (Solanas, 2007), lo que permite ratificar nuestras definiciones iniciales de la europeización y mercosurización como dinámicas interactivas.

Otro actor importante en el caso de la UE y tampoco comparable en el caso del MERCOSUR, ha sido la CJCE, que a través de sus diversos fallos hizo posible reconocer el derecho de no discriminación por razones de nacionalidad, en particular, durante la primera temporalidad del proceso de europeización.

Un tercer actor importante son los profesionales interesados en el reconocimiento de los diplomas y de las cualificaciones profesionales a fin de ejercer sus disciplinas. En el caso de la UE han canalizado sus demandas a través de la DG del Mercado Interior y Servicios (MIS) y otras vías nacionales, que casi no tienen vínculos con la DG EC a propósito de nuestro sujeto, mientras que en el caso del MERCOSUR se hicieron presentes en el inicio del proceso buscando agilizar los mecanismos para el reconocimiento de los títulos universitarios con fines profesionales dentro del bloque. Más tarde algunas de las asociaciones profesionales también participaron en el establecimiento de los estándares mínimos de calidad para la acreditación de carreras a nivel regional, sin embargo, en esta instancia intervinieron en mayor medida asociaciones de facultades que se encontraban políticamente más cercanos políticamente a los actores gubernamentales, que las asociaciones profesionales (Solanas, 2007). En este sentido, las universidades y las asociaciones universitarias han tenido una participación mucho mayor en el caso europeo, ya que gracias a la constitución de redes interuniversitarias han ampliado la participación en el programa Erasmus y más tarde también lo hicieron como parte de la implementación del proceso de Bolonia.

En el caso del MERCOSUR, donde cobra mayor peso nuestra dimensión internacional, uno de los actores clave fue el BM que, a partir de sus informes y presiones adaptativas, ha contribuido a desarrollar la idea de la acreditación, primero en Argentina y en los principales países miembros del bloque. A continuación, una vez producidas las transformaciones institucionales a partir de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), este modelo se mercosurizó en casi todos los países miembros y asociados de la región, como solución a la creciente proliferación de universidades de dudosa calidad académica (Solanas, 2012). La decisión de impulsar el Estado acreditador como mecanismo regional para asegurar la PRA, tendría importantes consecuencias cognitivas e institucionales, dado que no existían agencias de acreditación en la mayor parte de los países del bloque y asociados y, por lo tanto, deberían crearlas o suplir su carencia mediante alguna otra opción.

En segundo lugar, en relación al grado de separación de la PRA del reconocimiento con fines profesionales, en el caso de la UE se trata de dos políticas casi sin vínculos entre sí hasta los últimos años, cuando comienza a haber un acercamiento a nivel de los dos DG responsables de cada una. Desde su inscripción en agenda con el Tratado de Roma y el posterior desarrollo que han tenido, las dos cuestiones se construyeron prácticamente desvinculadas una de otra, a pesar de cierto esfuerzo de la CE para intentar coordinar estas cuestiones. Como lo testimonia en una de sus comunicaciones de 1994: "Hay entre estos dominios de reconocimiento, caracterizados por diferentes bases jurídicas, diferencias determinadas por la variedad de objetivos buscados: los instrumentos para el reconocimiento profesional, esencialmente de carácter jurídico, que tienen como objetivo la realización de un espacio europeo para las profesiones; los instrumentos para el reconocimiento académico de carácter voluntario, diseñado para reforzar la dimensión europea de la educación. Sin embargo, los dos ámbitos del reconocimiento tienen un propósito fundamental común: la eliminación de las barreras a la movilidad de los profesionales y estudiantes debido a la coexistencia de los doce [en aquel entonces]

sistemas nacionales de educación. Los instrumentos utilizados para superar estos obstáculos responden a una necesidad común: otorgarle al ciudadano de un Estado miembro que detenta un título de formación expedido en otro Estado miembro, las posibilidades de acción dentro del espacio comunitario similares a los que tiene en el Estado miembro donde obtuvo su título de formación” (CEE, 1994, p. 1). A partir de esta situación de separación entre los dos espacios, pero reconociendo también los puntos de contacto, la CE afirma que para sacar ventaja de estos vínculos es particularmente útil coordinar y hacer más coherente las acciones de reconocimiento con fines profesionales y de reconocimiento con fines académicos. Respetando sus especificidades, parece posible desarrollar una serie de sinergias el servicio de un verdadero espacio europeo de las profesiones y las formaciones (CEE, 1994, p. 1). Más allá de esta comunicación de la CE, ambas DG carecen de conexión entre ellas en relación con sus respectivos temas. Por lo tanto, la DG MIS se ha constituido en interlocutor de las asociaciones profesionales y, por otro lado, la DG EC ha sido el vínculo con las universidades y asociaciones académicas. Los últimos años se han caracterizado por una interacción más activa y multidireccional de estos actores, es decir, de la DG MIS con actores universitarios (EUA, 2010), de estos con las dos DG (CEE, 2013), de las dos DG entre ellas y de los actores profesionales hacia la DG EC, y en particular del proceso de Bolonia<sup>6</sup>.

Contrariamente, en el caso del MERCOSUR, al menos en sus orígenes, los Ministerios de Educación interactuaban tanto con las asociaciones profesionales, como con las asociaciones académicas. A medida que la PRA se orientó hacia la acreditación limitada al ámbito estrictamente académico, las asociaciones profesionales eligieron como interlocutor natural a los Ministerios de Relaciones Exteriores, por lo que el campo del reconocimiento con fines académicos se separó claramente del reconocimiento con fines profesionales. Como en toda decisión el hecho de limitar los efectos del MEXA al campo exclusivamente académico implica que algunos actores ganan y otros pierden, otros dejan el escenario o, por el contrario, irrumpen (Muller & Surel, 1998, p. 101). Por lo tanto, en el caso del MEXA encontramos un proceso casi inverso al de la UE: si en el caso del MERCOSUR, la PRA y con fines profesionales nacieron juntas y controladas por el Ministerio de Educación y, posteriormente, se desdoblan y los dos ítems permanecen como dos temáticas distantes e independientes una de otra, coordinadas por los Ministerios de Educación y de Relaciones Exteriores respectivamente. En el caso de la UE, los documentos que hacen referencia al reconocimiento académico o profesional nacen separados, sin vínculos ni articulación entre sí. Fueron coordinados por dos DG diferentes: la DG EC y la DG MIS y en estos últimos años comenzaron a acercarse a ellos o, al menos, han dejado de ignorarse. De esta manera, al igual que los Estados nacionales, la CE no es un actor monolítico, en su interior conviven una cantidad diversa de actores con intereses –inclusive- contrapuestos entre sí (Lagroye, 2002).

---

<sup>6</sup> En las diversas entrevistas con representantes de las asociaciones y órdenes profesionales, la mayoría de ellos menciona el proceso de Bolonia y de qué forma con una arquitectura común diplomas el reconocimiento profesional podría ser más fácil.

Aunque en el caso del MERCOSUR y en particular en el caso argentino, la competencia política entre las dos administraciones gravitó en determinado momento sobre este desdoblaje entre reconocimiento académico y profesional (Solanas, 2007), la no-articulación entre las dos administraciones, tanto en este caso como en el de la UE, es posible explicarla por la falta de coordinación entre estos actores en términos de Simón (1972): desde su racionalidad limitada. Es decir, cada administración tiene acceso a una información limitada, por lo que la toma de decisiones se limita sólo a la información disponible en ese momento, con lo cual se busca la solución más adecuada, conveniente o la más cercana a sus intereses dentro de un arco restringido de posibilidades, pero no se trata de la mejor solución ni de la que podría resolver el problema. En el caso del MERCOSUR, las decisiones tomadas constituyen una manera de desplazar la posibilidad de desbloquear el problema desde el ministerio hacia los propios actores académicos o profesionales. En el caso de la UE si esto podría ser considerado de la misma manera, la diferencia está marcada por el papel cada vez más activo de la CE mediante el fomento de la movilidad profesional, de los acuerdos interuniversitarios, así como de la iniciativa intergubernamental de Bolonia.

Volviendo al caso del MERCOSUR, con independencia de las cuestiones técnicas, la elección de las primeras carreras a acreditar por el MEXA también implicó una decisión política del Ministerio con el objeto de acercarse a algunos actores y a alejarse de otros. Estas elecciones han permitido el fortalecimiento de algunos vínculos institucionales con algunos actores, sobre todo con las asociaciones de facultades que participaron del MEXA y aquellos que se movilizaron para evitar la posibilidad de la práctica profesional. Asimismo, esta decisión ha distanciado a aquellos que, en ocasiones, han reclamado un mecanismo de reconocimiento de títulos.

En tercer lugar, con respecto a la garantía de calidad y la acreditación, pese a constituir un problema en el caso del proceso de Bolonia y del MERCOSUR no ha tenido la misma importancia en las dos regiones. Si en el primer caso, el tema fue discutido por el Grupo de Expertos y el Grupo de Seguimiento –que constituyen la estructura institucional del proceso, una vez que la CE se suma al mismo-, en las diferentes reuniones no ha sido una prioridad. Como ha sido señalado en una tesis bastante reciente sobre la acreditación: "Uno de los problemas fundamentales que hemos encontrado durante nuestra investigación es la ausencia casi total de literatura que trata directamente sobre la acreditación" (Cret, 2007, p. 47). Esto pone de relieve lo novedoso de la cuestión de la acreditación en la agenda europea de educación superior y, por ende, muestra que en la UE no se ha visto a desarrollarse con la misma intensidad el proceso de proliferación de las instituciones de educación superior (IES) privadas o de dudosa calidad, como en la mayoría de los países del MERCOSUR –fenómeno que también preparó el terreno para lanzar el proceso de creación de agencias nacionales de acreditación en esta región.

En contraste, en el caso del MERCOSUR, la garantía de la calidad ha sido un tema central para el reconocimiento, hasta el punto de generar la mercosurización del Estado acreditador. Si la importancia de la acreditación se ha incrementado en los últimos años, por lo menos hay dos elementos a tener en cuenta: el primero es la proliferación de las IES

-en la mayoría de casos, como consecuencia de la “mercantilización de la educación superior” (Cf. De Sousa Santos, 2007), por lo que la acreditación se convierte en una especie de medicación efectiva para esta enfermedad. El segundo es el hecho de que la creación de instituciones de acreditación había provocado desconfianza entre las universidades nacionales, pero a medida como el proceso de acreditación avanzaba, las IES comienzan a mostrarse más a gusto con acreditaciones. Como lo explica Camou (2007, p. 60) para el caso argentino esto se enmarca dentro de dos restricciones: la institución debe jugar un juego donde ella evalúa, pero no puede ser demasiado estricta a riesgo de socavar su base de sustentación durante la etapa crítica de su existencia. En un balance evidente, cada universidad evaluada de manera satisfactoria es un aliado y, en cambio, cada universidad puesta en duda es un enemigo potencial. Dicho esto, este fenómeno no impide la aparición de diversas formas de resistencia y de manifestaciones contrarias a las agencias de acreditación.

### **Comparar los Dos Procesos Mediante la Combinación de Nuestras Dimensiones Analíticas**

Como anticipamos en la introducción, todas las comparaciones se realizan en el tiempo y el espacio o territorio y, en nuestro caso, la progresión temporal se corresponde con la progresión territorial. Es decir, que en la medida en que los procesos de integración regional evolucionan incorporan nuevos Estados sea en carácter de miembros plenos o bien de asociados a cada bloque o proceso. A partir del establecimiento de estas dos variables o 2t, nuestro propósito es cruzar estas dimensiones con nuestras restantes variables de análisis o 4i: intereses, instituciones, ideas e internacional.

En primer lugar, con relación a los actores, en el Cuadro 3 intentamos ordenarlos de acuerdo a su grado de participación en la construcción de los procesos respectivos. Por lo tanto, si la CE cumplía con su rol motor en el inicio y también durante la última temporalidad de la dinámica de europeización, estuvo excluida en el lanzamiento del proceso de Bolonia (segundo tiempo), donde los Estados miembros, en especial los principales países europeos, se encontraban ya comprometidos con reformas que posteriormente nutrirían Bolonia.

Una diferencia importante con el MERCOSUR, se caracteriza por el hecho de que desde el punto de vista jurídico y de acuerdo con el artículo 57 del Tratado de Roma, la UE ha recibido competencias para asegurar el reconocimiento de los diplomas y otros títulos con fines profesionales y no sólo para abrir las actividades cuya práctica está sujeta a un requisito de calificación formal (es decir, las actividades reglamentadas), sino incluso para garantizar este reconocimiento para todos los fines, por lo tanto, también para organizar el reconocimiento académico de los títulos (Pertek, 2008, p. 66).

### Cuadro 3

#### *Los actores más presentes de los tres tiempos de los dos procesos*

Temporalidad/Territorio [N° de Estados]	UE	MERCOSUR
1er. Tiempo	CE, Ministerios de Educación, Universidades, CJCE [6 a 19]	Ministerios de Educación, asociaciones profesionales, BM [4 a 6]
2do. Tiempo	Ministerios de Educación, Universidades [19 a 29]	Ministerios de Educación, asociaciones de facultades, asociaciones profesionales [6]
3er. tiempo	CE, Universidades, Ministerios de Educación [33 a 48]	Ministerios de Educación, Agencias de acreditación [6 a 8]

A diferencia de la UE, en el caso del MERCOSUR en los tres tiempos son los Estados miembros, a través de sus Ministerios de Educación, que constituyen los actores más comprometidos, incluso cuando en el primer tiempo recibieron algunas presiones por parte de los actores profesionales (Solanas, 2007), y estos actores y algunas asociaciones de facultades participaron en el proceso de acreditación de carreras universitarias en una segunda etapa. En el tercer tiempo, los Ministerios conjuntamente con las agencias de acreditación de los países miembros y los países asociados se convirtieron una vez más en los principales actores del proceso. En este sentido, en el caso de la UE, si en principio los Estados han demorado en activar el sector de educación -donde cuentan con competencias exclusivas-, constituyeron los principales actores del cambio a partir de la puesta en marcha del proceso de Bolonia.

Otro actor comunitario que participa desde el inicio del proceso es la CJCE que a través de diferentes fallos se pronuncia a favor del derecho de residencia y de no-discriminación de los ciudadanos y estudiantes (Pertek, 2008). También cabe destacar el papel de las universidades que se han hecho presentes desde el principio del proceso, permitiendo crear a través de numerosas redes interuniversitarias espacios para el diálogo y el intercambio, y, de esta manera, se sentaron las bases para lo que luego se convirtió en el proceso de Bolonia. Contrariamente, en el caso del MERCOSUR fueron las asociaciones de facultades con una buena relación con el gobierno en aquel momento, quienes colaboraron en la construcción de los contenidos mínimos de los criterios de acreditación. Por otro lado, hay que mencionar un actor transnacional clave para la creación del Estado acreditador: el BM, que dio el puntapié inicial para la introducción de fuertes reformas en materia de educación superior en los principales países de la región.

En tercer lugar, con relación a la dimensión institucional (ver Cuadro 4) en el caso de la UE, las transformaciones y jerarquización de la actual DG EC dan testimonio de la institucionalización del sector de la educación a nivel supranacional (Pépin, 2006). Al

mismo tiempo, la irrupción intergubernamental del proceso de Bolonia provoca la creación del Grupo de Seguimiento y el Grupo de Expertos que acompañan a este desarrollo, su difusión y son financiados por la CE a partir de 2001. Por su parte, la implementación de programas de cooperación interuniversitaria como Erasmus, han contribuido a la construcción y ampliación de los departamentos de cooperación internacional en las universidades y, al mismo tiempo, permiten a los docentes y no docentes familiarizarse con el ECTS, un instrumento clave para poner en marcha el proceso de Bolonia.

**Cuadro 4**  
***La dimensión institucional y la evolución de ambos procesos***

Temporalidades	UE	MERCOSUR
1er. Tiempo	Construcción de redes interuniversitarias y la evolución de la estructura actual de la DG EC	Creación de las RME, la CONEAU (Argentina) y la primera estructura del SEM
2do. Tiempo	Creación del Grupo de Seguimiento del Proceso de Bolonia	Expansión del Estado acreditador y cambios en la estructura del SEM
3er. Tiempo	Creación del Grupo de Expertos del proceso de Bolonia y las acciones de financiación para la parte de la DG EC	Expansión del Estado acreditador en el marco de las RANAs y el ARCUSUR es aprobado por el CMC

En el caso del MERCOSUR, las RME han generado un espacio institucional para el diálogo y el intercambio, cuya estructura se ha modificado dos veces según las prioridades de la agenda y que, al mismo tiempo, ha ganado en institucionalización a través de la ratificación por el CMC. Pero el cambio institucional más importante fue constituido por la creación de la CONEAU Argentina y la mercosurización del modelo de Estado acreditador al resto de los países del bloque y los países asociados, que crearon instituciones de acreditación universitaria o bien suplieron temporalmente su ausencia a través de instrumentos alternativos, así como la creación de las Reuniones de Agencias Nacionales de Acreditación (RANAs). Estas reuniones constituyen el espacio de dialogo y trabajo donde se fija la agenda de acreditación regional, se coordina la logística del proceso entre las agencias nacionales y se compatibilizan los criterios de acreditación.

Con relación a nuestra tercera dimensión: las ideas, en el caso europeo hemos constatado el pasaje del paradigma de la cooperación interuniversitaria, con el modelo original de Erasmus, hacia la sociedad del conocimiento en los años 90 (Ravinet, 2007). Este pasaje nos permite percibir los límites de los sistemas de educación superior (SES) de los países europeos frente a la competencia, en particular de las universidades estadounidenses. La búsqueda de transparencia de los diplomas se promovió como solución a fin de lograr una mayor competitividad con ese país y en sintonía con la Estrategia de Lisboa. En la misma

senda de Lisboa, la educación superior es vista como un factor que puede impulsar el crecimiento económico (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**

***Aspectos cognitivos predominantes según los diferentes momentos de los dos procesos***

Temporalidades	UE	MERCOSUR
1er. Tiempo	De la cooperación interuniversitaria a la sociedad del conocimiento	Libre circulación para todos El Estado acreditador como garante de la calidad de la educación superior
2do. Tiempo	Búsqueda de transparencia en la primera estructura de los diplomas para convertirse en competitiva	Asegurar la calidad de los títulos a nivel regional. La educación no es una mercancía.
3er. Tiempo	La educación superior como factor de crecimiento económico	Valorización del Estado acreditador frente al discurso de la OMC

En el caso del MERCOSUR, si la idea predominante era generar con éxito la movilidad para todos los graduados universitarios -profesionales, profesores, investigadores, estudiantes-, el paradigma del Estado acreditador se impuso como la solución frente al proceso de mercantilización de la educación superior. Por lo tanto, el aseguramiento de la calidad de las formaciones ha constituido una prioridad para el reconocimiento de títulos universitarios. Al mismo tiempo, al interior de las RME hubo un amplio consenso sobre el rechazo de la idea de la OMC de considerar a la educación como un servicio (Cf. Solanas, 2009), que por ese entonces aparecía colocado en diversas agendas institucionales, lo cual nos permite introducir nuestra última dimensión.

En relación a la dimensión internacional, si en el caso de la UE constatamos que se trata de un proceso que cambia gradualmente de la cooperación hacia la competitividad y el crecimiento, en el caso del MERCOSUR, producto de la fuerte mercantilización de la educación, constatamos la existencia de un proceso inverso, de valoración del Estado acreditador como forma de respuesta a esta tendencia y de profundo rechazo a los argumentos de la OMC. Es decir que si durante los años 90, el peso de las organizaciones internacionales en la construcción PRA y el reforzamiento de la tendencia a introducir criterios de mercado en los ámbitos académico y profesional, ha sido mucho más importante en el caso del MERCOSUR que en el caso de la UE, durante el nuevo milenio la tendencia en ambos bloques parece haberse revertido.

Los acercamientos de organismos internacionales como el BM, la OMC y la OCDE, todos de perfil predominantemente neoliberal, han generado ajustes y adaptaciones significativas sobre el terreno de la educación superior en la UE, el MERCOSUR y la mayor parte del planeta. Así lo demuestran los trabajos de Chiroleau (2000), Panaia (2006) sobre

la influencia del BM en la enseñanza, los análisis de Mundy (1998), Lawn y Grek (2012) sobre la influencia de la OCDE, las publicaciones de Robertson, Bonal, Dale (2002) y Gornitzka (2006 y 2010) sobre los cambios inducidos por la OMC o los trabajos de Charlier y Croché (2010) sobre la articulación entre el proceso de Bolonia y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC, entre otros autores.

En el caso del proceso de europeización (ver Cuadro 6), los trabajos mencionados precedentemente han demostrado de qué forma estas organizaciones internacionales, como por ejemplo, la OCDE a través de sus estudios y estadísticas han contribuido a expandir el proceso de europeización. Pero si inicialmente organizaciones como la UNESCO también han recabado datos concernientes a los diferentes dominios como la movilidad de los estudiantes, docentes, entre otros, el perfil adquirido por la OCDE y la permeabilidad de la CE frente al discurso proveniente de la OMC han generado las condiciones para que la educación superior se vea particularmente afectada por las políticas que orientan los mercados globales. De esta manera, la Comisión es fuertemente influida cognitivamente e institucionalmente, a la vez que permanece atenta a las recomendaciones de estas dos últimas organizaciones, que van delineando la agenda global en materia de políticas de educación superior.

**Cuadro 6**  
***La dimensión internacional en los tres tiempos de los dos procesos***

Temporalidades	UE	MERCOSUR
1er. Tiempo	OMC, OCDE, UNESCO	BM, FMI (indirect)
2do. Tiempo	OMC, OCDE	OEI, UE
3er. Tiempo	OMC, OCDE	OEI

En el caso del MERCOSUR, a principios de 1990 cuando la política económica de la mayoría del bloque fue dirigida esencialmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM, sus "recomendaciones" funcionaban casi como directivas a transponer. Si el impacto de las directrices del FMI sobre la educación superior tenía un carácter indirecto pero fuertemente determinante sobre su margen de maniobra, los informes del BM eran directamente dirigidos a esta área. Allí se hacía mención expresa a la necesidad de emprender reformas estructurales y se fomentaba la creación del Estado acreditador como paliativo a los efectos de las políticas que muchas de estas organizaciones sugieren adoptar.

Para finalizar y marcando un contraste con las organizaciones ya mencionadas, desde la definición del MEXA y en el contexto de las políticas de cooperación internacional, algunos organismos como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la propia CE se

acercaron al MERCOSUR con el fin de colaborar con el fomento de algún tipo de acción. En el caso de la OEI ha financiado acciones de movilidad de los estudiantes en el marco de diferentes programas de movilidad interuniversitaria. Estas acciones se han profundizado progresivamente a medida que el proceso de mercosurización realizaba progresos, como en el caso del programa MARCA basado en las carreras ya acreditados por el MEXA y el ARCUSUR.

## Conclusión

La comparación, como diría Sartori (1999), constituye el método de control de nuestras generalizaciones. En nuestro caso la comparación binaria de la PRA nos ha permitido analizar el peso de la integración regional, así como de los organismos internacionales, sobre las políticas públicas de educación superior a través de distintas variables.

Por lo general, los estudios comparados sobre integración regional u organismos internacionales suelen ser abordados casi exclusivamente desde los enfoques de la integración regional, de relaciones internacionales o a lo sumo a través del estudio de las transferencias de políticas. Si bien este trabajo no excluye esta posibilidad, los enfoques mencionados pueden complementarse en el marco de una estrategia teórico-metodológica que permita su convergencia con otros enfoques de análisis de políticas públicas como las “3i” o las “2t y 4i” (aquí esbozado), a fin de mostrar la evolución y los cambios en los instrumento o en las políticas priorizando como factor explicativo distintas dimensiones a través del tiempo.

A modo recapitulativo, la comparación de los procesos de europeización y mercosurización de las PRA a través de nuestras dimensiones de análisis nos ha permitido constatar de qué forma dos fenómenos tan disimiles en términos de escalas, objetivos e impactos, al mismo tiempo, pueden encontrar tantas similitudes. Si en el proceso de la europeización de la PRA existe una clara influencia de la CE en todo el proceso, han sido los Estados nacionales representados por sus Ministros de educación, quienes produjeron el mayor cambio –de tercer nivel en términos de Hall (1993)- impulsando el proceso de Bolonia durante nuestra segunda temporalidad. En este sentido, las RME, es decir representantes de los Estados miembros, también han sido los grandes protagonistas del proceso de mercosurización del Estado acreditador en el bloque.

Ahora bien, sin desmerecer el importante peso de los Estados sobre ambas dinámicas, existen otros actores a tener en cuenta, como la CE, la CJCE y las universidades en el caso de la europeización y el BM, las asociaciones profesionales y de facultades en el caso de la mercosurización, que constituyen un factor explicativo de peso para su respectiva implementación y que permite diferenciar claramente ambas dinámicas. Por un lado, la Comisión y la Corte constituyen actores inexistentes en el MERCOSUR y que han intervenido activamente durante los orígenes del proceso y, especialmente la primera durante el tercer momento, lo que ha dinamizado la dinámica de europeización. Asimismo, las universidades han participado activamente durante los tres tiempos de esta

dinámica, constituyendo el soporte institucional que le permitiría luego a los Estados introducir el proceso de Bolonia. Aunque no hayan sido las grandes protagonistas, han participado e inclusive algunas de ellas han resistido el proceso.

A la vez, es claro el importante papel que han tenido los organismos internacionales en ambos procesos, de ahí la necesidad de jerarquizar estos actores en términos de variable independiente. Si las presiones adaptativas promovidas por estos organismos, en especial el BM, en el caso de la mercosurización ha dado el puntapié inicial para la reforma de los marcos reguladores de la educación superior en casi todo el continente, a raíz de las políticas económicas promovidas por estos organismos y así como las lógicas mercantiles fomentadas en materia de educación superior, las transformaciones producidas impactaron cognitiva, institucional y regionalmente, al mercosurizarse las políticas implementadas por los principales países miembros. Si los cambios promovidos por lo que denominamos la dimensión internacional o cuarta i, en el caso del primer tiempo de la mercosurización adquirieron la forma de imposición, en el caso de la europeización pueden ser leídos en clave de adaptaciones cognitivas e institucionales promovidas fundamentalmente desde la OCDE y la OMC.

Por otra parte, el rol de los actores universitarios ha sido menor en importancia en el caso de la mercosurización que en el de la europeización, aunque ello en parte ha sido compensado por la presencia de algunas asociaciones profesionales que fomentaron el proceso desde su inscripción en la agenda institucional del bloque.

Para concluir, la comparación entre las dinámicas de europeización y mercosurización nos ha permitido contrastar la forma en que los aspectos cognitivos de estos dos procesos se contraponen en relación a los aspectos mercantiles de la educación superior. Si durante los 90, las políticas de la UE se encontraban orientadas hacia la promoción de la cooperación interuniversitaria, a partir del nuevo milenio –con el proceso de Bolonia– aparecen orientadas hacia la competitividad y la mundialización de su propia cultura. Contrariamente el MERCOSUR luego de atravesar una etapa de fuerte mercantilización de sus SES en los 90, resiste fuertemente las tendencias mercantilizantes promovidas por la OMC, promueve la calidad e impulsa la cooperación desde otro esquema.

## Referencias

**Camou, A.** (2007). Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Pedro Krotsch, Antonio Camou, Marcelo Prati (Coords.). Buenos Aires: Prometeo Libros.

**Chiroleu, A.** (2000). La educación superior en los países del Mercosur. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional. *Revista de la Educación Superior*, 29 (115), 1-10.

**Commission des Communautés Européennes (CCE)** (1994). Communication de la commission sur la reconnaissance des diplômes à des fins académiques et à des fins professionnelles. COM(94) 596 final, Bruxelles, le 13-12-1994.

**CCE.** (2013). Directive 2013/55/UE.

**Cret, B.** (2007). L'émergence des accréditations: origine et efficacité d'un label. Institut d'Études Politiques de Paris, École Doctorale de Sciences Po, Sociologie de l'action publique, C.S.O., Doctorat de sociologie, soutenu le 6 décembre.

**Croché, S., & Charlier, J.-E.** (2008). AGCS et processus de Bologne. Des modalités différentes d'un même projet de commercialisation de l'enseignement supérieur. *Distances et savoirs.* (1) (Vol. 6). 13-41.

**Dehousse, R.** (2004). La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique. *Gouverner par les instruments*, Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 331-356.

**De Sousa Santos, B.** (2007). *La Universidad en el siglo XXI*. La Paz: CIDES-UMSA, ASDI.

**Dubar, C.** (2014). Du temps aux temporalités: pour une conceptualisation multidisciplinaire. *Temporalités* [En ligne], (20), mis en ligne le 24 février 2015. URL: <http://temporalites.revues.org/2942>

**Dubar, C.** (2008). Temporalité, temporalités: philosophie et sciences sociales. *Temporalités* [En ligne], (8), mis en ligne le 09 juillet 2009. URL: <http://temporalites.revues.org/137>

**EUA.** (2010). The Bologna process and directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications: is there scope for creative interaction? Report of the meeting held in the European Parliament on October 14, Stakeholders' conference on recognition in the European Higher Education Area Riga, Latvia, 28-29. April, Document 4.1.

**Gornitzka, Å.** (2010). Bologna in context: a horizontal perspective on the dynamics of governance sites for a Europe of Knowledge. *European Journal of Education*, 45 (4), 535-548.

**Gornitzka, Å.** (2006). The open method of coordination as practice — A watershed in European education policy? Working paper (16), Centre for European Studies (ARENA), University of Oslo, December.

**Hall, P. A.** (2000). Le rôle des intérêts des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 7 (1), 53-92.

**Hall, P. A.** (1993). Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.

**Hassenteufel, P.** (2000). Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes. *Les méthodes au concret. démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP. Amiens: PUF. 105-124.

**Hugh, H.** (1994) Ideas, interests, and institutions. En *The dynamics of american politics. approaches and interpretations*. Lawrence C. Dood, Calvin Jillson. Boulder - San Francisco - Oxford: Westview Press. 366-396.

**Lagroye, J., Bastien, F., & Sawicki, F.** (2002). *Sociologie politique*, 4e édition revue et mise à jour. Paris: Presses de sciences po et Dalloz.

**Lascoumes, P., & Le Galès, P.** (dir.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

**Lawn, M., & Grek S.** (2012). *Europeanizing education governing a new policy space*. Oxford: Symposium Books Ltd.

**Muller, P., & Surel, Y.** (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: E. Montchrestien.

**Mundy, K.** (1998). Educational multilateralism and world (Dis)Order. *Comparative Education Review*, 42 (4), 448-478.

**Palier, B., Surel, Y. et al.** (2007). *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris: L'Harmattan.

**Palier, B., & Surel, Y.** (2005). Les « Trois i » et l'analyse de l'état en action. *Revue française de science politique*, 55, (1), 7-32.

**Panaia, M.** (2006). *Trayectorias de ingenieros tecnológicos. Graduados y alumnos en el mercado de trabajo*. Buenos Aires: UTN Facultad Regional General Pacheco, Miño y Dávila.

**Pépin, L.** (2006). *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Comment l'Europe se construit – Un exemple*, Commission européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

**Pertek, J.** (2008). *Diplômes et professions en Europe*. Bruxelles: Bruylant.

**Ravinet, P.** (2007). La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne: Entre chemin de traverse et sentier de dépendance. Institut d'Etudes Politiques de Paris, Ecole Doctorale de Sciences Po, Sociologie politique et politiques publiques, CEVIPOF, Doctorat de science politique, soutenu le 10 décembre.

**Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME).** (1998). XIV, 19 de junio, Buenos Aires, Argentina, Anexo del ACTA 1/98: "Memorandum de entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR". RME XXXI, 24 de noviembre de 2006, Belo Horizonte, Brasil.

**Robertson, S. L., Bonal, X., & Dale, R.** (2002). GATS and the education service industry: The politics of scale and global reterritorialization. *Comparative Education Review*, 46 (4), 472-495.

**Sartori, G.** (1999). Comparación y método comparativo. *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Giovanni Sartori, Leonardo Morlino (comp.). Madrid: Alianza Editorial. 27-49.

**Simon, H.** (1972). Theories of bounded rationality (Chap. 8). *Decision and organization*. C. B. McGuire and Roy Radner (eds.). Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

**Solanas, F.** (2014). La Unión Europea y la génesis del espacio de cooperación en educación superior y reconocimiento académico comunitario. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (99). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1591>

**Solanas, F.** (2012). El Estado acreditador: Del caso Argentino al MERCOSUR. *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*. Denise Leite, Maria Elly Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori, Raúl Alberto Álvarez Ortega. Buenos Aires: CLACSO; IIGG. 99-138. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120914120239/PolíticasdeEvaluacionUniversitaria.pdf>

**Solanas, F.** (2009). El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20). Recuperado de: <http://epaa.asu.edu/>

**Solanas, F.** (2007). *El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: El caso Argentino*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

**Spurk, J.** (2003). Epistémologie et politique de la comparaison internationale: quelques réflexions dans une perspective européenne. *Stratégies de la comparaison internationale*. Michel Lallement, Jan Spurk (dir.). Paris: CNRS Editions. 71-86.