

LA REFORMA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ ROL JUEGAN LAS REGIONES? EL MERCOSUR, UN CASO PARA EL DEBATE

ISSN 2221-9102

Mercedes Botto
FLACSO/CONICET, Argentina



Documento de trabajo N°67

Área de Relaciones Internacionales

FLACSO | Argentina

Marzo 2013



Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales
**AREA DE RELACIONES
INTERNACIONALES**

Ayacucho 555, piso 7 | Buenos Aires, Argentina | email: arearii@flacso.org.ar

La reforma universitaria en américa latina: ¿qué rol juegan las regiones? El caso del MERCOSUR¹.

Mercedes Botto (FLACSO, CONICET)²

Introducción

Los noventa fueron años clave para la reforma de la Educación Superior (de ahora en más ES) en América Latina. América Latina no fue un caso aislado, esta reforma se había iniciado en los países europeos en los 80s³ y en los 90s pasó a ser parte de la mayoría de los foros globales o regionales. Aunque con alcances y modalidades diferentes, todas estas instituciones internacionales señalaban la necesidad de articular la formación académica a las demandas del sector privado/productivo, consecuencia ineludible de los cambios/oportunidades que traían consigo los nuevos desarrollos tecnológicos (tecnologías de información, Tics) y la globalización de los mercados.

En América Latina la reforma de la ES ha generado una vasta literatura. La mayoría de los trabajos, con algunas excepciones⁴, señalan la influencia decisiva que ha tenido el Banco Mundial y otras instituciones financieras a través de las llamadas “reformas estructurales”. Este organismo centró sus recomendaciones en la privatización de la oferta académica de grado y postgrado, para que el estado pudiera concentrar sus escasos recursos en la educación primaria y secundaria. A partir de esta reforma, surgieron nuevas necesidades: la creación de un sistema de evaluación para controlar la calidad académica; la creación de nuevas líneas y mecanismo de financiamiento para fomentar la competencia; la planificación estratégica y la rendición de cuentas (Mollis, 2005). Sin embargo, estas

¹ Esta trabajo resume algunas de las conclusiones de la investigación financiada por la FONCYT a través del PID2004 y PICT2008.

² Quiero agradecer la colaboración y comentarios de Alain Arias Barretto y de Victoria Ballerini

³ Fue en los años 80s en el gobierno conservador de Margaret Thatcher que comienzan las políticas en el cambio de la enseñanza superior que alteran las reglas tradicionales del financiamiento universitario y imponen jerarquías en el interior y entre las universidades a través de los procesos de evaluación.

⁴ Entre los trabajos que analizan el tema desde los internacional se encuentran las tesis de Herno (2006), Perrotta(2012)

últimas reformas, a diferencia de la privatización no se llevarían a cabo en todos los países, ni adoptarían las mismas modalidades en el continente.

El objetivo de este trabajo es reabrir el debate en torno a la difusión de esta reforma en el cono sur, analizando el rol que jugaron los procesos de integración, en especial el Mercosur, en la difusión de estas ideas globales siguiendo las palabras de Solingen (2012), la pregunta que se busca responder es ¿en qué medida el MERCOSUR ha servido de muro de contención o de contagio de las ideas en boga en este momento?

La conclusión a la que llega esta investigación es que los bloques no han sido neutrales en la discusión, sino que en el caso del MERCOSUR, a diferencia de otros bloques regionales, ha servido más de muro de contención de la ideas de transnacionalizar la educación superior, aunque contribuye a armonizar algunos requisitos a nivel regional – como la acreditación y la movilidad- que sientan las bases para una competencia regional al presente y más abierta al futuro.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera se distinguen las dos visiones que enmarcan el debate sobre las ideas de reforma a nivel global en los años 90s: la internacionalización y la transnacionalización. En la segunda parte se identifican los principales actores e instituciones – globales, regionales y nacionales- que participaban de este debate y sus principales posiciones en torno a las reformas pro-mercado. Para por último, caracterizar la política de educación superior del MERCOSUR, identificando sus principales estímulos, agentes y mecanismos de difusión que ha ejercido sobre los países de la región.

1. La globalización de la ES: la transnacionalización y la internacionalización ¿dos conceptos diferentes?

La literatura sobre los alcances de la reforma de los sistemas de ES en los años noventa hablan básicamente de dos tipos de intercambios de actividades o servicios vinculados con la ES. Por una parte, el proceso de transnacionalización en donde los estados (nacionales) se desligan de su tradicional función de reguladores de la actividad educativa dentro de las propias fronteras. Por la otra, los procesos de internacionalización, en la que estos estados

promueven intercambios de actividades de distinto índoles –cooperación y formación de redes, compra y venta de servicios- con el exterior, mantiene el control en manos del estado que define las reglas de los proveedores y consumidores al interior de las fronteras (Knight, 2002; Hermo, 2006; Verger, 2010).

La novedad que introducen los años noventa, no se refiere tanto a la internacionalización de la ES, ya que como práctica ha sido usada con anterioridad por países, desde tiempos coloniales y también, como veremos a continuación, por las regiones. Se trata, más bien del fenómeno o proceso de transnacionalización de la ES que se está operando a nivel global como resultado de distintas razones: por una parte, la globalización de la economía y por la otra, los avances en el desarrollo de nuevas tecnológicas educativas, que permite el flujo/intercambio de las actividades educativas de manera virtual⁵.

Cada uno de estos tipos de intercambios remite a visiones alternativas de cómo está y hacia dónde debería dirigirse (en tanto paradigma ideológico) la gobernanza global en materia de ES. En la visión transnacional imperan los criterios de eficiencia y productividad, en el que la leyes del mercado (libre oferta y demanda) impone la superioridad de los mejores, sin que haya intervención alguna de los estados o instancias supranacionales salvo para sancionar a aquellos que se interpongan. En la visión de la internacionalización, en cambio, imperan criterios como el de la cooperación y la equidad, que remite a la idea de la intervención de los estados – nacionales o supranacionales- para distribuir recursos en factor de los más débiles.

Estas definiciones son estilizaciones conceptuales que pertenecen más al mundo de las ideas y que difícilmente se plasman en la realidad concreta como tipos puros (al decir de Max Weber: 1964). Por el contrario, estas dos dinámicas están presentes y conviven en cada uno de los ámbitos y/o regímenes internacionales; aunque como veremos a

⁵ La globalización técnica conlleva a la disolución progresiva de barreras espaciales y a la subordinación de la lógica de la geografía por la de la producción. Este fenómeno que se conoce como compresión espacio-temporal, no es nuevo pero actualmente se produce con una intensidad sin precedentes (Robinson 2005 citado por Verger, 2007 pag7)

continuación en cada uno de ellos prima una de las dos visiones y cada uno de estos regímenes busca difundirla a través de distintos mecanismos de difusión global⁶.

2. Actores y regímenes de ES en los años 90s

2ª. A nivel global

Aun con algunos cambios y crisis de legitimidad, el actual orden o gobernanza global sigue apoyado en el sistema de Naciones Unidas (ONU) compuesto por organizaciones intergubernamentales, que conviven y colaboran con el objetivo de asegurar la paz mundial y evitar medidas unilaterales que la quebranten. Entre sus organizaciones, se distinguen las instituciones de carácter político que -como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, en su sigla en inglés)- buscan promover el desarrollo de los pueblos y el acceso a los derechos individuales⁷; y por la otra, instituciones de carácter económico, conocidas como las Bretton Woods, que buscan promover el desarrollo económico de los países y de los mercados⁸.

Durante largas décadas, los temas vinculados con la educación estaban en manos de la UNESCO. Si bien su prioridad pasa por la educación básica, este organismo fija posición sobre temas puntuales de la educación superior. Así por ejemplo, en el marco del debate sobre las reformas pro- mercado de los años 90s habla de la necesidad de orientar la reforma hacia el desarrollo de la investigación, la capacitación y la transferencia del conocimiento transfronterizos. A tal fin, en 1992 crea las llamadas cátedras UNESCO cuyo

⁶ Los estudiosos del fenómeno de la difusión global identifican cuatro tipos de mecanismos: el de la construcción social de paradigmas/ideas; el de la coerción, el de la competencia o el del proceso de aprendizaje (Dobbin, Simons, Garret, 2007) .

⁷ En el caso particular de la UNICEF su objetivo es, según el estatuto, promover la paz y la modernización a través de los recursos naturales y los valores culturales de cada pueblo, focalizándose en la alfabetización.

⁸ Entre ellas se encuentran el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario internacional (FM) y un régimen informal de negociaciones para la liberalización comercial, que se llamó Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT en su sigla en inglés) que recién se institucionaliza en la Organización Mundial del Comercio (OMC/WTO) en el año 1992.

objetivo es la construcción de redes universitarias que fomenten la cooperación inter universitaria⁹.

Sin embargo, este tema no quedara en manos solo de la UNESCO. En 1992 cuando se crea la OMC, los servicios son incorporación a las negociaciones multilaterales a través del Acuerdo General de Comercio de servicios (de ahora en mas GATS, en su sigla en ingles) . De esta manera - aunque muy por detrás del interés que generan los servicios financieros, de transporte, etc- la educación superior pasará a formar parte de la agenda de este organismo, dejando de ser visualizada como un derecho – como hacia UNESCO- para ser considerada una mercancía, que se puede vender/comprar entre países. En este sentido, el objetivo de la OMC será el de promover la transnacionalización de la ES, promoviendo la desregulación de las normas nacionales que restringen la oferta académica a prestadores nacionales y permitiendo la competencia a proveedores y compradores del exterior¹⁰.

Si bien el objetivo del GATS es transnacionalizar la educación superior, desregulando este tipo de normas que discriminan la oferta externa *vis a vis* la nacional, difícilmente lo logre en el mediano y largo plazo. La negociación en el marco de la OMC es voluntaria y no existen mecanismos coercitivos aún, que obliguen a los países miembros a avanzar en ella si no lo consideran beneficioso. En efecto, la liberalización de un servicio requiere de una negociación previa entre las partes y su consentimiento expreso sobre cada uno de los sectores/servicios a liberalizar. Esta negociación se realiza a través rondas de negociación en la que participan al menos dos países, cada uno de los cuales hace llegar a su par una lista de los servicios que ofrece liberalizar y otra lista en la que solicita a cuáles servicios acceder en el otro país a manera de contraprestación¹¹. A esta complejidad de la dinámica

⁹ Esta iniciativa fue aprobada por la Asamblea General de la UNESCO en su 26ta sesión (1991) que estableció el Programa UNITWIN para la realización en el mundo de las cátedras UNESCO y las redes UNITWIN. En 2010 se cuentan con 695 Cátedras UNESCO y 68 Redes UNITWIN).

¹⁰ Entre ellas podemos citar el cobro de impuestos a la repatriación de los beneficios de las empresas educativas que venden servicios al exterior, la estipulación de la personalidad jurídica que deben adoptar los centros educativos, por ejemplo en algunos países se prohíbe que las empresas lucrativas provean educación reglada, la prohibición que se instalen en el país empresas universidades extranjeras, medidas para el control de la garantía de la calidad de los servicios educativos, etc.

¹¹ Lo que se ofrece/se pide se refiere básicamente a permitir el acceso a prestadores externos y a tratarlos en las mismas condiciones que a los prestadores nacionales. Estas concesiones son conocidos como los dos principios fundamentales del comercio multilateral: el trato igual al más beneficiado y el trato nacional

se suma la complejidad de los contenidos. En el marco del GATS, se considera servicio no solo a aquel que se compra y vende en el país, sino que puede asumir cuatro modalidades o actividades, como las de 1) suministro transfronterizo; 2) consumo de cursos en el extranjero; 3) establecimiento de universidades extranjeras en un país; 4) prestaciones de servicios de profesionales.

Hasta ahora el principal avance de la transnacionalización de la ES en el marco de la OMC ha sido la de institucional una idea no convencional¹² a través de la firma del GATS por los países miembros de la OMC¹³ (184 en la actualidad). Si bien esta firma parece a simple vista inocua, porque no compromete a ningún país a desregular sus normas, los compromete a apoyar la idea y los hace solidarios a sus principios en cualquier otro ámbito de negociación comercial. Una vez acordada la negociación y consolidado el acuerdo en el marco de la OMC o en cualquier otro ámbito que lo reconozca, el país se comprometen a cumplirlo y a no dar marcha atrás, so pena de ser sancionado con retaliaciones económicas. En este sentido, la OMC y todos los acuerdos comerciales que se dirimen bajo su paraguas restringen el espacio político (*policy space*) de los gobiernos, dando permanencia y previsibilidad a los compromisos asumidos (Verger, 2009).

Por todo lo dicho hasta ahora -la amenaza a perder márgenes de maniobra; la complejidad técnica de la negociación- la mayoría de los países se han opuesto a liberalizar el comercio de servicios educativos en el marco de la OMC. Según sus cálculos, las pérdidas serían mayores que las ganancias, si agregamos a ellas, la amenaza a perder beneficios derivados de otros acuerdos o regímenes de cooperación internacional¹⁴. Tan solo un grupo reducido- en su mayoría anglosajones como EUA, GB, Australia, Nueva Zelanda - han avanzado en

¹² La falta de convencionalidad se explica por el hecho de que la liberalización de servicios no se hace a través de la reducción de aranceles, como ocurre con los bienes transables; sino que se trata de desregular normas/ restricciones nacionales para subordinarlas a otras nuevas, de carácter global. .

¹³ El GATS fue propuesto por los PD para promover un sector de la economía muy dinámico y que estaría liderado por sus empresas vinculadas a los servicios financieros, transporte, etc. Los PED aceptaron esta imposición a cambio de la incorporación de la negociación agrícola y la promesa de los primeros de liberalizar las barreras que impedían el acceso de bienes agrícolas y textiles.

¹⁴ En esta decisión también cuenta el hecho de que el régimen de comercio educativo que promueve el GATS choca, en diversos aspectos, acuerdos y sistemas de cooperación internacional como es la UNESCO. así lo señala el propio ex director de la división de educación superior de la UNESCO-Marco Antonio Rodríguez días (2003, pag13), que señala “la aceptación de la propuesta de la OMC y de ciertos países de incluir la enseñanza superior en el GATS es contradictoria con la declaración de París (citado por Verger, 2009)

la negociación de servicios en el marco de la OMC ya que se visualizan como competidores netos en el tema. En este sentido, muchos de ellos, han buscado incluir el tema de servicios en los acuerdos bilaterales N/S, donde los mecanismos de coerción son más efectivos por las asimetrías en la capacidad de negociación que separa a las partes (ver cuadro n1 en anexos).

2b. A nivel regional

La idea de internacionalizar la educación universitaria no era nueva para las regiones. Todos los países tenían una larga historia en acuerdos de cooperación entre ellos, inclusive desde antes de la conformación del bloque.

La novedad que introdujeron los nuevos regionalismos a este debate en los años noventa fue la necesidad de articular la ES con las demandas del sector productivo, entendiendo por este último tanto como un actor (empresas), cuanto a las cadenas de valor (competencia global) o nuevos nichos de mercado (compra y venta de servicios educativos).

En este sentido, es posible identificar a los bloques regionales como nuevos actores en el debate y difusión global de la reforma. Las regiones adaptan las ideas de transnacionalizar e internacionalizar la educación a los límites espaciales del bloque. Todos los bloques regionales analizados en este ítem han seguido un recorrido similar, implementando reformas vinculadas a tres ejes: la movilidad de personas, la acreditación de carreras y la creación de un espacio de educación regional, con normas compartidas.

Sin embargo, estos procesos de transnacionalización regional no son automáticos. Como veremos a continuación, estas reformas han variado en el alcance y en los mecanismos utilizados para su difusión entre los países miembros y al exterior.

-La Unión Europea

La educación superior no formaba parte de la agenda inicial del bloque; sino que pasó a formar parte de las competencias europeas en los años ochenta, como parte y consecuencia de las reformas que se estaban llevando a nivel nacional. La primera intervención fue en el año 1987 con el Plan de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de

Estudiantes Universitarios, conocido como Programa Erasmus (en su sigla en inglés)¹⁵. Se trataba de la primera acción integral para la cooperación inter-universitaria que buscaba no solo fomentar el aprendizaje de la cultura del país receptor, sino por sobre todo construir un sentido de comunidad y de cohesión entre estudiantes de distintos países europeos (Barros de Barros, 2009).

La propuesta provino de la misma comunidad académica¹⁶ y fue elevada a la Comisión Europea. Allí, el Comisario Europeo de Educación, Manuel Marín y los presidentes socialistas de Francia y de España- François Mitterrand y Felipe González- le dieron su apoyo e impulso para que fuera incorporada en los programas oficiales de la Unión Europea. La puesta en marcha de este programa estuvo a cargo de la Dirección General de Educación y Capacitación -dependencia de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea- que es la encargada de administrar y de proponer nuevas iniciativas sobre el tema.

A lo largo del tiempo, el Programa Erasmus fue ampliando sus alcances. En 1995 fue integrado a un plan educativo más amplio llamado Sócrates, que además de la movilidad estudiantil, buscaba el intercambio de información y de experiencias comparadas para formular e implementar políticas educativas dentro de la UE. Uno de los logros obtenidos de este programa ha sido la creación de un Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (*European Credit Transfer System*), herramienta fundamental para el funcionamiento del Programa Erasmus ya que permitía que los conocimientos

¹⁵ El Programa Erasmus ofrece a los estudiantes la oportunidad de vivir y cursar sus estudios por un período de entre tres meses y un año en otro país europeo. Estos estudios se computan y se reconocen como parte del plan de estudio en la universidad de origen. Desde su creación hasta hoy, se han movilizad a través de este programa alrededor de 2.000.000 estudiantes y 140.000 personal académico. El programa involucra actualmente a un 90% de las instituciones de educación superior de la UE, lo que equivale a 3150 universidades en 31 países. El presupuesto anual necesario para la implementación de este programa es de € 400 millones (Barros de Barros, 2009).

¹⁶ .La Asociación Aegee Europe (Association des Etats Généraux des Etudiants de l'Europe) es la mayor organización interdisciplinaria de estudiantes de Europa y fue creada en 1985. Aegee es una organización sin fines de lucro, sin vinculaciones a ningún partido político, que promueve la cooperación, la comunicación y la integración entre los jóvenes de Europa. Tiene voluntarios repartidos por 241 ciudades universitarias en toda Europa.

aprendidos por el estudiante en la universidad receptora puedan ser validados en su universidad de origen.

La puesta de este plan Sócrates se dividió en tres partes. En la primera fase (1995-1999), a través del programa Erasmus se administraron unos 200 proyectos de cooperación transnacional entre universidades que buscaron generar redes de contacto entre departamentos de distintas instituciones a través de la movilidad universitaria, la innovación curricular a gran escala y el pleno reconocimiento de los estudios y calificaciones en toda la UE. En su segunda fase (2000-2006) se aumentó el presupuesto de €1850 millones y su cobertura, totalizando ocho áreas de cobertura distintas de política educativa regional. Durante esta etapa, el programa puso más énfasis en el intercambio personal docente, en la creación de un sistema de reconocimiento de créditos que permitiera tomar cursos similares en países distintos, en el desarrollo curricular transnacional y en redes temáticas pan-europeas. Actualmente, el plan Sócrates se encuentra en su tercera fase (2007-2013), denominada LLL (Lifelong Learning).

Si bien la movilidad académica fue el primer paso hacia la integración europea en materia de educación superior, el paso decisivo fue la estrategia de Lisboa, popularmente conocida como proceso de Bolonia que se inició en 1998¹⁷. Este proceso buscó crear un espacio europeo de educación superior que sirviera no sólo para homogeneizar los sistemas nacionales del bloque sino también para competir con los Estados Unidos y posicionarse en el mercado global como la *“economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo antes del año 2010, capaz de asegurar un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”* (Declaración de Lisboa).

¹⁷ En 1998 se inicia el proceso de Bolonia, con la firma de la Declaración de la Sorbona entre los ministros de Educación de los principales 4 países europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia), en la que se comprometían a armonizar la arquitectura del sistema europeo de Educación Superior. Un año después, en junio de 1999, los ministros de 29 países europeos se reunieron en Bolonia y establecieron como objetivo el establecimiento del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) para 2010..

Entre los cambios sustantivos que introdujo el proceso de Bolonia en la educación superior europea destaca la estandarización del sistema de acreditación de títulos y la adaptación curricular a un modelo convergente. Para la acreditación regional, la CE obligó a las universidades a adoptar un sistema de titulaciones fácilmente legible y comparable, que si bien no suponía una convergencia en términos de contenidos y conocimientos, si lo hacía en términos de títulos, obligando a todas las carreras a emular la estructura curricular al sistema anglosajón basado en tres ciclos (grado, master y doctorados) y a eliminar todos los títulos intermedios (como la distinción entre diplomaturas y licenciaturas)¹⁸. Para la adaptación curricular, promovió entre los docentes el uso de las nuevas tecnologías en las metodologías de enseñanza, evitando las tradicionales clases magistrales e incluyendo un sistema de calificación permanente para el aprendizaje en el que la evaluación se hacía de manera continua y se privilegiaba la enseñanza práctica. También se avanzó sobre una reforma financiera, que recapitalizaba la universidad, promoviendo la diversificación de fuentes de financiamiento (cuotas para estudiantes, inversiones de empresas privadas) y que fueran estas y no los estados los responsables de su propia financiación.

El proceso de Bolonia fue ampliamente acogido por los gobiernos del bloque y también por países extracomunitarios. Esto no significa la ausencia de cuestionamientos al interior de los países¹⁹. Los mecanismos de transferencia utilizados por la CE para difundir estas reformas fueron la distribución de beneficios materiales a través de las redes de cooperación al interior de la región y con otros bloques²⁰. Sin embargo, la implementación

¹⁸ En este sentido, primero en dirección a la UE y luego hacia el resto de los países, predominó en esta política una difusión por emulación, una de los cuatro mecanismos que identifica la teoría de la difusión (Meseguer, C. & Gilardi, F., 2009)

¹⁹ La puesta en marcha de estas reformas enfrentó fuertes cuestionamientos desde distintas asociaciones de estudiantes, docentes y profesionales. Algunos lo califican de mercantilización en tanto obliga a las universidades a ajustarse a las necesidades del mercado laboral, someter la docencia y la investigación a los intereses de las empresas y potenciando la privatización y la lotización de la educación al subiendo las cuotas estudiantiles (especialmente en posgrados). Otros en cambio, lo acusan de proceso antidemocrático. En este sentido, Sanz Fernández (2006) señala que el sector más consultado e influyente sobre las decisiones de la Comisión Europea ha sido el privado, a través de la Redonda de los Industriales Europeos (ERT).

²⁰ A través de la cooperación científica y técnica, la UE buscaría no solo transferir su modelo al mundo en desarrollo sino también armonizar las normativas de otros bloques a las propias, asegurando la inclusión de nuevos países a su propia área educativa y posicionándose mejor en la carrera por la competencia global. En

del proceso de Bolonia no ha sido homogénea en todos los países, en algunos se ha avanzado más que en otros. España por ejemplo se incorporó de manera tardía, pero en el año 2007 introduce reformas en la ley orgánica universitaria para realizar un profundo cambio ese mismo año²¹ En el resto de los países europeos, Italia, Francia, Grecia, aun cuando haya sido aprobada la reforma, su implementación sufre postergaciones como resultados de marchas de resistencia y oposición.

-el Nafta

Al igual que en el bloque europeo, el tema de la educación tampoco fue parte constitutiva de la agenda inicial de este bloque. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1993 entre México, Canadá y Estados Unidos no incluía mención alguna a la liberalización de servicios ni a la cooperación transfronteriza para la conformación de un espacio regional de educación²². Sin embargo, lo interesante de remarcar es que el tema entra rápidamente en el debate regional en sus dos versiones.

La transnacionalización de la educación superior se filtra a través de los artículos del acuerdo, referido a la liberalización de las inversiones (art 11) y al comercio transfronterizo de servicios (art 12). A través de la interpretación de ambas normas, el Nafta abrió la puerta para que proveedores de Canadá y Estados Unidos invirtieran en programas educativos y en carreras cortas de carácter técnico de uno y otro lado de la frontera, orientadas a satisfacer los requerimientos de los conglomerados industriales²³. En cuanto a la cláusula sobre

el caso concreto del MERCOSUR, según Herms (2006) la UE intentó que los países miembros adoptaran su sistema de créditos para garantizar luego la movilidad entre sistemas equivalentes

²¹ Por real decreto de consejo de ministros modifica el sistema de clasificación de la enseñanza superior, haciéndolo compatible con el europeo. España se convierte, luego de Alemania, en el país que más avanzó en el proceso Bolonia. La encargada de aprobar los planes de estudio es la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA).

²² El TLCAN es un acuerdo cerrado para el intercambio comercial de bienes, servicios e inversiones y en consecuencia excluye de la negociación regional a los temas no económicos. La única excepción ha sido la agenda de medioambiente y de trabajo, incluidas como acuerdos adicionales y como fruto de la presión ejercida por las organizaciones no gubernamentales antes de la firma del acuerdo (ver capítulo IV).

²³ Si bien durante la negociación el gobierno mexicano alcanzó un acuerdo por el cual se le permitía establecer algunas restricciones sobre las inversiones extranjeras en educación, luego de la firma del NAFTA, fue el propio gobierno el que propuso cambios en la legislación nacional para adaptarse a la nueva lógica pro-

comercio transfronterizo de servicios, se dice que aceleró el proceso de homogenización de los sistemas educativos, obligando a las universidades públicas a ajustar sus programas al modelo anglosajón para sobrevivir a la competencia (Aboites, 2004)

La agenda de internacionalización de la ES, en cambio, llegó a la agenda pública de mano de del sector privado que, inclusive antes de que se pusiera en marcha el acuerdo, organizó una serie de reuniones a la que convocó a representantes gubernamentales y de comunidad académica para promover la cooperación entre los distintos²⁴ países. La visión productivista y mercantilista de la reforma impregnó desde un comienzo esta discusión y quedó plasmada en la declaración de Wingspread²⁵, la cual señalaba que la educación debía ser un instrumento para mejorar la competitividad productiva del bloque adaptando la fuerza de trabajo y la investigación aplicada a las necesidades del mercado global.

El debate de estas reformas pro-mercado no estuvo exenta de dificultades. Sindicatos docentes de los tres países del bloque, crearon una Coalición de sindicatos para la Defensa de la Educación Pública²⁶ que consideraba a la educación como un derecho social

mercado. Entre las normas que fueron sustancialmente modificadas esta el artículo 3 de la Constitución de México que garantizaba el derecho a la educación; y la ley de inversiones extranjeras y de educación general (Arriaga Lemus, 1999)

²⁴ La primera reunión se conocio como la conferencia de n de Wingspread y tuvo lugar en Racine, Wisconsin (Estados Unidos) en 1992; la segunda en Vancouver (Canadá) en 1993; y la última Guadalajara (México), en 1995. Inicialmente la presencia del sector privado fue pequeña pero con fuerte capacidad de lobby, como la American Council on Education (por la parte de EEUU), el Director General del Grupo Condumex (por el lado mexicano) y los presidentes de la Northern Telecom y de la Max Bell Corporation (por la parte canadiense). Con el tiempo, su presencia y liderazgo se fue ampliando en detrimento de los otros sectores, que no necesariamente compartían esta visión de mercado (Holland y Barker-Lebo, 2002)

²⁵ . El documento hace énfasis en cinco objetivos principales: modernizar la educación superior eliminando “obstáculos y reduciendo barreras para mejorar la colaboración trilateral en el campo de la educación superior (sic)” lo que podía ser leído como privatización; promover la internacionalización universitaria a través de programas de movilidad estudiantil, mejorar en la calidad académica a partir de la colaboración entre instituciones académicas, las autoridades públicas, sectores de negocios y otras organizaciones que tengan interés en la educación superior; aumentar la eficiencia de las instituciones; favorecer el uso de las tecnologías de difusión, tales como el aprendizaje a distancia, la comunicación por video interactivo, como apoyo a las iniciativas anteriores.

²⁶ Su creación se remontan a enero de 1993 (aproximadamente en la misma fecha en que se realizó la reunión de Wingspread) cuando convocan a una Conferencia en el Centro de Capacitación Laboral en Olympia, Washington (Leahy, 2007)

fundamental y organizaron distintas protestas a las reformas impuestas por el TLCAN (Arriaga Lemus, 1999)

No obstante, estas manifestaciones de protestas, la Declaración de Wingspread se logró plasmar en dos iniciativas que buscaron promover la movilidad académica. La primera se llamó *Regional Academic Mobility Program*. El RAMP se pensó inicialmente como una prueba piloto y contaba con un subsidio del FIPSE (*Fund for the Improvement of Post-Secondary Education*) del Departamento de Educación de los Estados Unidos. El programa consistía básicamente en un concurso de becas para estudiantes administrado de manera conjunta por los tres gobiernos.

La cooperación internacional entre las universidades tomaría la forma de consorcios, cada uno de ellos compuesto por 6 o 9 universidades (dos o tres en cada uno de los tres países del TLCAN). El primer año se dedicarían a establecer el entendimiento y un acuerdo entre las instituciones del consorcio; y a partir del segundo año comenzarían los intercambios de estudiantes y académicos. Cada universidad se comprometía a aceptar estudiantes de los otros dos países sin exigir el pago de una matrícula adicional. La puesta en marcha de este programa exigió también cambios curriculares en las universidades que formaban parte del consorcio. Entre ellos, el sistema de evaluación del desempeño de los alumnos que reprodujo los principios y el esquema de transferencia de créditos diseñado por la Unión Europea.

Transcurridos los tres años de esta prueba piloto, los gobiernos decidieron lanzar la segunda iniciativa, que se llamó Programa de Movilidad Norteamericana (NAMP por sus siglas en inglés -*North American Mobility Program*) que actualmente se lo conoce como *Program for North American Mobility in Higher Education*. Las novedades que trajo esta segunda fase fueron dos: en primer lugar se ampliaron los cursos (mientras en un principio los programas de intercambio estuvieron restringidos a las carreras de ingeniería, negocios y estudios ambientales, en esta nueva etapa se incluyeron nuevas disciplinas). En segundo

lugar, los gobiernos de Canadá y México se involucraron más activamente en estas iniciativas regionales aportando fondos y participando de su administración²⁷.

La permanencia en el tiempo de estas políticas de movilidad obligaron, al igual que en la UE, a introducir cambios en el sistema de acreditación de las carreras. Sin embargo, en el caso del Nafta no se buscó estandarizar las estructuras nacionales, sino crear instituciones de acreditación allí donde no había²⁸. En este sentido, la literatura señala que, aún cuando la educación universitaria en Canadá también era pública, la transferencia se direccionó con exclusividad hacia México y no mediaron, como sucedió en la UE, incentivos materiales ni mecanismos de aprendizaje para su difusión.

El Nafta introdujo cambios en dos sentidos: en primero lugar, incluyó al sector privado en la conducción universitaria que hasta entonces gozaba de autonomía. Ahora en cambio la universidad está conducida por una institución tripartita -gobierno, universidad y empresa- donde las instituciones de educación superior son una parte minoritaria de dicha conducción y tienen un papel básicamente instrumental (Aboites, 2005)²⁹. En segundo lugar, incluyó un sistema de evaluación y acreditación de carreras de grado y de postgrado. Este sistema, sin embargo, no está administrado por la sociedad civil, como ocurre en el

²⁷ En efecto, mientras que el RAMP que había sido financiado unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos, el NAMP se solventó trilateralmente y pasó a ser administrado de manera conjunta por el FIPSE, el Human Resources Development Canada (HRDC) y por la Dirección de Desarrollo Universitario de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México. Algo parecido ocurriría con el concurso de becas. El primer concurso del NAMP se realizó en 1995 y durante los primeros años del programa, fue financiado por EUA; pero a partir de 2001 las contribuciones de los gobiernos de México y Canadá llegaron hasta superar las de EUA.

²⁸ . Tanto en Estados Unidos y Canadá, la acreditación era obligatoria y preexistió al NAFTA. En ambos países la acreditación de títulos y grados requiere la presentación de exámenes para obtener la licencia para el ejercicio profesional una vez que ya se obtuvo el título. Este proceso de evaluación y acreditación la hacen las asociaciones y colegios de profesionales a través de sus colegios de acreditación o certificación

²⁹ La influencia del modelo anglosajón sobre el mexicano se manifiesta entre otras cosas en la inclusión de la participación del sector educativo privado y de los empresarios nacionales y extranjeros en la conducción de la educación superior pública. Esta forma de coordinación empresarial- gubernamental-universitaria serpentea en todos los niveles de la educación superior, desde instituciones concretas (consejo directivo de las Universidades tecnológicas, hasta el ámbito nacional en la coordinación nacional para la planeamiento de la Educación Superior, CONPLES) pasando por el impulso a las vinculaciones entre universidad- empresas nacional y extranjera, los convenios de formación de personal para las empresas, el uso de laboratorios y personal universitarios en proyectos para la industria y el surgimiento de instituciones para universitarias (fundaciones universitarias(Aboites, 2004, pág 60)

resto del bloque, sino por el propio estado, quien constata y da fe pública de la calidad y confiabilidad de un profesional o posgraduado. A este respecto, vale señalar que los criterios de aseguramiento de calidad y de acreditación de la oferta transnacional por el estado mexicano es laxa (Didou Aupetti, 2002) ³⁰

-el Asean

Al igual que en el resto de las regiones, la creación del Asean en 1992 motivó la inclusión de nuevos temas en la agenda de ES, a través de viejas prácticas en la región como la creación de redes de cooperación inter-universitaria. La peculiaridad de esta región es el trabajo conjunto que la UNESCO fue llevando desde 1965 con la agencia intergubernamental llamada SAMEO (*Southeast Asian Ministers of Education Organization*) que agrupa a los Ministros de Educación del Sudeste Asiático³¹.

SAMEO es la red conformada por estos dos organismos SEAMEO-RIHED y es la encargada de encarar la agenda de reformas en ES en la región. El proceso se inicia, a diferencia de los dos anteriores casos, con las iniciativas referidas a la acreditación de títulos, para pasar a intentos parciales de movilidad y terminar con la aspiración de conformar un espacio regional desde donde posicionarse globalmente.

En materia de acreditación o *quality assurance*, los primeros pasos se dirigieron a la conformación de una red universitaria que, a través de una Secretaría en la Universidad Chulalongkorn en Bangkok, se encarga de evaluar a las universidades, de administrar distintos programas de cooperación (intercambios, becas e investigación) y de gestionar la información, incluyendo también a la Universidad Virtual del ASEAN, administrada desde Manila, que puso en marcha un primer programa de estudios del ASEAN.

³⁰ La ley nacional que legisla este aspecto es de 1993 a través de su art.5 que es muy permisible en lo que concierne al sector privado, al cual se adscriben los proveedores transnacionales (Didou Aupetti.pág 17)

³¹ Entre sus atribuciones está la de construir redes para promover la capacitación de especialistas, como el *Regional Institute of Higher Education and Development* (RIHED), fundada en 1970 y agionado en 1985 bajo el nombre de SEAMEO-RIHED, que se dedica actualmente a los temas vinculados con la política, planeamiento y administración de la educación superior.

En un principio, la evaluación fue vista como un requisito interno de las propias universidades para mejorar sus prácticas. Sin embargo, con el tiempo y a consecuencia del auge de los programas de movilidad estudiantil, la evaluación se convirtió en un requisito externo. Fue entonces cuando las universidades primero³², y los gobiernos después, crearon redes encargadas de difundir y compartir las buenas prácticas regionales y promover un proceso de armonización voluntaria de los estándares de calificación a nivel regionales³³. La principal diferencia entre la AUN-QA y el sistema impulsado por el SEAMEO-RIHED, radica en que el primero apunta a promover estos criterios a nivel de las instituciones de educación superior, el segundo lo hace a nivel de las agencias nacionales de evaluación de calidad (Aphijanyatham, 2010).

En cuanto a la movilidad estudiantil, los avances son aún menores. En un principio estuvo limitado a tan solo tres países- *M-I-T (Malasia-Indonesia-Tailandia)* que se lanzó como prueba piloto en el año 2008³⁴. Este programa estuvo dirigido por las agencias nacionales de educación superior de cada uno de los tres países y por el SEAMEO-RIHED y se restringió a solo cinco disciplinas a nivel de grado consideradas de interés regional: Agricultura, Idiomas y Cultura, Hospitalidad y Turismo, Negocios internacionales y Ciencias y tecnología de los alimentos. En este sentido, siguiendo a Aphijanyatham (2010), el M-I-T debe ser entendido como una de las primeras iniciativas que apunta establecer una infraestructura que ayude a desarrollar una fuerza de trabajo con experiencia intercultural y que responda a las necesidades individuales de los países de la región. Sin embargo, le falta mucho por hacer, como la extensión hacia el resto de los países y la construcción de un sistema de transferencia de créditos propio, ya que el usado hasta ahora, el *University Mobility in Asia and the Pacific Credit Transfer System (UCTS)*, se copió del europeo. En

³² En el 2000, la Red Universitaria del Asean (AUN) organizó la Quality Assurance Alliance (AUN-QA) formada por un grupo de Oficiales de Calidad (Chief Quality Officers) elegidos por las propias universidades, para desarrollar, a manera de punto focal, talleres de discusión y de difusión de buenas prácticas que promovieran la armonización de los estándares educativos en la región (APEID/UNESCO, 2006).

³³ En el 2008 la SEAMEO-RIHED (en colaboración con la Malaysian Qualifications Agency) crea una red de evaluación de calidad del ASEAN que se llamó AQAN (ASEAN Quality Assurance Network).

³⁴ . Dicha iniciativa comenzó como parte del Marco para la Integración Regional en Educación Superior del Sudeste Asiático (Framework for Regional Integration in Higher Education in Southeast Asia) auspiciado por el Consejo del SEAMEO en la 43ra Conferencia del Consejo, realizada en 2008 en Kuala Lumpur.

esta dirección, el SEAMEO-RIHED lanza en 2010 de nuevo proyecto piloto que involucra la movilidad estudiantil en todo el Sudeste Asiático.

Por último, el SEAMEO-RIHED ha venido trabajando con el objetivo de crear una Área de Educación Superior del Sudeste Asiático (*Southeast Asian Higher Education Area* o SEA-HEA), semejante al europeo y que involucraría unas 10.000 instituciones de educación superior y unos 41 millones de estudiantes. Sin embargo, a diferencia del proceso de Bologna se buscó armonizar los estándares nacionales, más que imponer un estandar “superior”. Mientras el concepto de estandarización apela a la suscripción a un único esquema; la idea de armonización se apoya en la búsqueda de la comparabilidad entre los distintos sistemas nacionales, preservando la identidad y la diversidad cultural de cada país (como se refleja en cada sistema educativo).

2c. A nivel nacional

Hasta aquí hemos identificado y analizado la participación de los actores internacionales en el debate y difusión global de las reformas educativas durante los años 90s. La decisión de incluir a los actores nacionales como parte de este debate resulta relevante por el hecho de que por esa misma década, América Latina comenzaba un proceso de reforma de su sistema educativo. Detrás de la idea de reforma, en sus lineamientos y alcances, estaba un actor global fundamental, el Banco Mundial, seguido por otros organismos de financiamiento internacional.

Hasta fines de los años 80s, el modelo de ES que predominó en la región fue el de la autonomía universitaria. Surgido al inicio del siglo XX al calor de la reforma universitaria cuyo foco tuvo lugar en Córdoba (1918), el sistema de autonomía se caracterizaba por cogestión de las instituciones universitarias entre la comunidad académica (docentes, estudiantes y no docentes) y el estado. Este modelo se caracteriza también por la presencia destacada de la educación monopólica pública, la gratuidad en su acceso³⁵, una estructura corporativista de gestión en su interior y un rol del estado orientado al suministro

³⁵ De acuerdo al recorrido histórico que hace Fernández Lamarra (2002), la gratuidad no era un principio de la reforma del 18 sino que lo introdujo Perón creo que en 1946.

de los recursos financieros (Rama, 2005, pág 36)³⁶. Este modelo de gestión comienza a dar señales de anacronismo en los años 60 cuando la matrícula estudiantil crece geométricamente y la oferta pública no da abasto para la nueva demanda³⁷. El sistema termina por entrar en crisis en los años setenta, cuando se produce el mayor desfinanciamiento y desinversión de la educación superior. Frente a este problema, los gobiernos militares deciden restringir el acceso y una importante parte de la población termina por buscar alternativas en la oferta académica privada, que prolifera al margen de la clara normatividad pública.

Esta situación se mantiene durante los primeros años de vida democrática, con algunos cambios cosméticos, hasta que la crisis de la deuda externa obliga a los gobiernos a echar mano a los créditos de la banca internacional, en especial los préstamos de ajuste estructural, que exigen cambios profundos en la estructura del estado (Fernández Lamarra, 2002). Conocidas como el consenso de Washington, estas reformas obligaban a los gobiernos/estados a desprenderse de distintas actividades que le eran propias hasta entonces: privatizar la gestión, desregular las normas y abrirse al mundo, lo que en otras palabras significaba adecuarse a la normativa global. Estas reformas comenzaron por el manejo de la política económica pero se difundieron rápidamente a las áreas de política social, a través de los programas de ajuste sectorial (PAS).

En materia de reforma del sistema educativo, el BM proponía concentrar sus escasos recursos en los niveles básicos (inicial, primario y medio) y abrir la oferta a los actores privados, haciendo “más eficiente el manejo de los recursos públicos asignados a las universidades a través del desvío de la demanda social creciente a otro tipo diferenciado de institución educativas más acorde con el desarrollo de la ideología del mercado” (Mollis: 2004). Del sector privado se esperaba que participara en la oferta académica, sino también

³⁶ Las universidades públicas crecieron como territorios autárquicos dentro de los estados nacionales, a partir del desarrollo de la normativa de la autonomía. Sin embargo hacia los años 60 y 70 este modelo sufrió cambios radicales. La extensión de la matrícula no estuvo acompañada por el crecimiento de financiamiento, lo que generó un deterioro de la calidad de la educación, sin que existiera mecanismo y procedimientos para el asegurar la calidad. La regulación costo calidad se hizo por la vía de controlar el acceso a través de cupos y limitando la expansión de las universidades públicas autónomas.

³⁷ No se trataba de un caso aislado, sino de un proceso a escala mundial que llevó a caracterizar a la segunda mitad del siglo XX como la época de mayor crecimiento y expansión de estudiantes universitarios que haya habido (García Guadilla, Rama)

de la contratación de servicios académicos y de un nuevo modelo de congestión integrado por tres partes- académica, privada y estatal. La universidad pública dependía de los fondos públicos – el estado asignando de un 50 a 70% de sus recursos³⁸ - pero debía procurarse el resto de los fondos por sí misma y de manera competitiva, ya fuera a través del cobro de aranceles, los créditos estudiantiles, la inversión privada o concursos (López Segrega 2005). La propuesta del BM no se reducía a la privatización. A ella se sumaba luego, la necesidad de los estados de poner orden, controlar y regular la proliferación de oferta pública y privada a través de criterios de calidad. Para ello se proponía la creación de instituciones de evaluación y acreditación de la educación superior, que serían autónomas del gobierno de turno; pero financiadas por el estado. En esta propuesta también participó la UNESCO³⁹.

Estos grandes lineamientos de la reforma de ES se concretaron en los hechos en más de una docena de acciones: entre ellas se destacan: la expansión de la matrícula en todos los niveles y modalidades del sistema; la diversificación de tipos institucionales, funciones y fuentes de financiamiento; la presencia creciente de la inversión privada en la oferta; las alianzas estratégicas entre universidades, corporaciones y sector público (consorcios); la convergencia (nacional e internacional) de modelos; iniciativas de coordinación de nivel nacional y regional; interacción entre las instituciones y los grupos de interés y organizaciones de sociedad civil; descentralización, regionalización de la oferta pública y privada; planeación estratégica, evaluación y rendición de cuentas; mecanismos de aseguramiento de la calidad academia, reforma academia y flexibilidad curricular, formas de aprendizaje a distancia (Rodríguez Gómez, 2005: 88).

Cada una de estas reformas fue difundida en los países de la región a través de mecanismos de coerción y bajo el convencimiento de los organismos de crédito internacional que la

³⁸El financiamiento público siguió siendo un instrumento para que los gobiernos pudieran timonear la autonomía universitaria. Los noventa implicaron cambios en el contrato de transferencia de este financiamiento, al monto global (usado en un 80/90% en sueldos) se le sumaban nuevos productos más competitivos (por concursos) y programas especiales (a partir de objetivos concretos) (Fanelli, 2010).

³⁹ También en este diseño participaron otros organismos internacionales, como la UNESCO, que incorporó al discurso del BM, la necesidad de que los gobiernos abandonaran la actitud de *laissez faire* de los años ochenta (en la que la privatización era considerado un paliativo a la expansión cuantitativa, sin que se contralase la laicidad) y adoptar una posición activa a través de políticas de certificación y de evaluación que regulase sin interrumpir el procesos de desarrollo de las instituciones de enseñanza superior probadas (López Segrega, 2004)

solución que había sido exitosa para un país, resolvería los problemas de todo el resto. Sin embargo, la variedad de resultados que alcanzó esta misma propuesta de reforma en el continente americano, en general, y en el Cono Sur en particular, demostró la falacia de este razonamiento. La abundante literatura sobre las reformas estructurales en América Latina, explica la importancia que adquieren los factores domésticos – conocidos como *path dependency*- al momento de diseñar y poner en marcha una idea global (Torre, 1998)

En materia de reforma de la ES, las principales diferencias se manifiestan por ejemplo en el nivel de institucionalización: mientras países – como Chile, Argentina, Brasil y Colombia- decidieron plasmar la reforma en una ley nacional que le diera permanencia en el tiempo; otros prefieren dejarla atadas a la voluntad del gobierno de turno. También se observan importantes diferencias en materia de acreditación de títulos. En primer lugar, esta política, a diferencia de la apertura al sector privado, no se puso en marcha en todos los países, sino solo en Argentina, Brasil México, Chile, Colombia, Costa Rica y Cuba (García Guardilla, 2005). En segundo lugar, preexistían y sobrevivieron muchas diferencias una vez implementada la reforma. Veamos en detalle que ocurrió en el Cono Sur.

De todos ellos, Brasil fue el único con experiencia previa en la materia. Desde los años 60/70 había creado una institución – *la Cordinacão para o Aprofundamento da Educação Superior* (CAPES)- para la evaluación de carreras de posgrado. Con la reforma de los años 90s, se actualiza expandiéndose a las carreras e instituciones de grado y se incluye la acreditación (oficial) que la otorgan dos dependencias del Ministerio de Educación (la Secretaria de educación superior, SESU y el Instituto nacional de investigaciones educativas INEP). La modalidad de evaluación que caracteriza esta última etapa es la evaluación externa (que organiza la SESU a veces con la INEP) sumado a un examen nacional de calidad llamada “*Prova*”.

En la Argentina, la acreditación llega en los años 90s cuando se crea la Secretaria de políticas universitarias (1993) que convoca a un proceso de evaluación voluntaria de carreras de postgrado que tiene una amplia acogida⁴⁰. En 1995 se institucionaliza en la Ley

⁴⁰ De manera previa a la creación de la CONEAU, tres universidades realizan las primeras evaluaciones institucionales: Universidad Nacional de Cuyo, Universidad del Sur y Universidad de la Patagonia Austral. Estas tres fueron las que hicieron la prueba piloto de los “Contratos-Programa” o planes plurianuales de financiamiento.

de educación superior (N24521) que lo hace obligatorio para todos los niveles de educación superior (universitaria, terciaria y posgrado. Para este fin crea una institución de carácter autónoma (bajo el paraguas del Ministerio de Educación) formada por 12 expertos designados por el PEN a propuestas de un grupo de rectores y legisladores. En este caso, al igual que en Brasil, la modalidad de evaluación incluye no solo una instancia de auto-evaluación sino también una instancia de evaluación externa, cuyo dictamen es obligatorio.

La democracia chilena hereda un mecanismo de evaluación establecido por ley (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza LOCE de 1990) y a cargo de un organismo autónomo (el Consejo superior de educación CSE) que evalúa carreras de grado y postgrado creadas desde el año 1981. Con posterioridad, en el año 1998, se crea un sistema de acreditación que a diferencia de los anteriores es voluntaria y está conducido por dos comisiones especiales (la Comisión nacional de acreditación de pregrados CNAP y la Comisión de acreditación de posgrados –CONAP) que es dependiente del PEN, aun cuando sus integrantes provengan de distintos organismos.

A pesar de los cambios introducidos unilateralmente, los analistas coinciden en señalar que las reformas promovidas por el BM en los noventa contribuyeron a poner orden en los sistemas educativos nacionales; sin lograr resolver los problemas estructurales de acceso, equidad, calidad y recursos financieros de la ES. (García Gaudilla 2005; Segrera, 2004, Rama, 2006)⁴¹.

1. Las peculiaridades del MERCOSUR

A partir de estos antecedentes analizaremos la política de ES del MERCOSUR, identificando el origen y los alcances de las ideas de reforma. Para eso utilizaremos la secuencia de etapas/momentos con que se caracteriza una política pública: la agenda, la propuesta, la implementación y los resultados (Regonini, 1999).

⁴¹ No es que las ideas no apuntaran a estos problemas, sino que al ponerlas en marcha se recurría a los mismos actores y procedimientos con que fueron implementadas las reformas de los años 60/70, caracterizados por un modelo de gestión burocratizada, centralizados y poco flexible; ajeno y reactivo a la participación de la comunidad académica y a la construcción de un conocimiento basado en la auto-evaluación como promulgaban las nuevas ideas globales de evaluación y acreditación (Rama, 2006).

- La agenda

Todas las ideas globales que circularon en los años 90s en relación a las reformas de ES tuvieron eco y resonancia en el MERCOSUR. Llegaron en distintos tiempos, de la mano de distintos actores y redes epistémicas e hicieron pie en espacios institucionales bien distintos. Así por ejemplo, las primeras fueron las ideas de internacionalización que a nivel global eran promovidas por la UNESCO y llegaron de la mano de los ministros de educación, que no tenían un espacio en la estructura original del MERCOSUR. Por iniciativa propia, estos ministros comenzaron a reunirse de manera paralela al Consejo Mercado Común (CMC) en un espacio – las reuniones de ministro de educación –REM. Estas reuniones recién sería reconocidas como parte de la estructura institucional del Mercosur en el año 1995, sin por ello darle poder de veto a los ministros de educación en las decisiones formales del bloque⁴².

Desde muy temprano la agenda de trabajo de la REM identificó tres áreas prioritarias: la educación básica, tecnológica y la superior. Salvo en la de educación técnica, todas ellas mostraron logros⁴³. Sin embargo, la que mayores avances que se ha venido mostrando hasta la fecha es referente a la de Educación Superior. La razón, como vimos en los apartados anteriores, es que en la ES la educación se vincula con los mercados; no con el significado que le da el GATS de libre compra/venta de servicios, sino de competencia por recursos escasos. Al igual que los otros bloques regionales se incorpora a la agenda de ES los temas

⁴² El CMC estaba integrada por ministros de economía y relaciones exteriores de los cuatro países miembros y sigue siendo en la actualidad la máxima autoridad del bloques. Por su aprobación debe pasar todas las iniciativas- en este caso del REM- para que sea una decisión MERCOSUR y por ende obligatoria para la región y para cada uno de los países miembros. Debajo del CC está el Grupo Mercado Común, que al igual que la primera se compone por funcionarios de segundo rango de economía y RREE y es el responsable de sancionar normativas vinculadas con los temas comerciales del bloque.

⁴³ La más importante es la que asegura la libre circulación de los alumnos entre los países y la obligación de su inscripción automáticas en las instituciones públicas por razones de inmigración de los padres. Esta agenda se concretó a través de protocolos de reconocimiento a nivel regional, pero actualmente se extiende en toda América. (<http://www.sicinep.gov.br>)

de acreditación y de movilidad académica⁴⁴, al que se le agrega la cooperación inter-institucional.

La idea de transnacionalizar la ES, en cambio, llega a la agenda del MERCOSUR más tarde, en 1995, y de la mano de los ministros de relaciones exteriores a consecuencia de las negociaciones que el MERCOSUR estaba llevando adelante con la Unión Europea y con los EUA para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio (UE-MERCOSUR y ALCA - Mercosur, respectivamente). El tema de incluir la agenda de servicios aparece en la agenda de las negociaciones comerciales como una imposición de los países centrales a cambio del acceso en bienes agrícolas. Si bien el interés de estos países estaba en asegurar las inversiones en los servicios privatizados, el paquete de servicios incluyó en un comienzo a todos los sectores (Botto & Peixoto, 2007)⁴⁵.

A pesar de que el tema fuera puesto por los ministros de relaciones exteriores del CMC, muchos de los cuales venían adoptando posiciones aperturistas en la materia a escala nacional, la respuesta fue ambigua. El MERCOSUR aceptó continuar con las negociaciones de la Unión Europea, y cumpliendo el requisito de que hubiera una voz única, avanzó en la aprobación del Protocolo de servicios MERCOSUR en el año 1997. Este protocolo prometía avanzar gradualmente en la liberalización del comercio de servicios en la región hasta alcanzar la liberación de todos los sectores en el año 2007. Sin embargo, en los hechos, este plazo de 10 años nunca se cumplió, lo que dejó al descubierto que solo se trataba de un intento de dar legitimidad y credibilidad a un compromiso asumido con la UE, sin que en verdad existiera interés en mover esa agenda de transnacionalización en la región.

⁴⁴ En la segunda RME se acordó “incrementar el intercambio académico - técnico - científico, en el nivel de enseñanza superior, posibilitando una mayor movilidad de docentes, alumnos, investigadores y técnico(para ello) se promoverá la creación y perfeccionamiento de los mecanismos de equiparación y reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, entre los países integrantes del MERCOSUR" (Art. 2º, RME Acta 02/92, el énfasis es nuestro).

⁴⁵ En el caso del Alca, la negociación de servicios fue cambiando. En un comienzo sería por listas positivas – solo se negocian, los sectores ofrecidos-; para luego incluir la cláusula de listas negativas (se negocia todos, salvo lo que se exprese) lo que implicaba una amenaza mayor en términos de universalidad.

- El diseño (de ideas a propuestas concretas)

Las ideas de internacionalización de la ES no tardaron en transformarse en propuestas concretas, aunque su aprobación y su puesta en marcha fue más engorrosas y lentas. Los programas de acreditación fueron básicamente dos y, como en el resto de los bloques, tuvieron alcances progresivos. Se inició en el año 2002 con el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) que incluyó la evaluación de tres carreras – medicina, ingeniería y agronomía; y se amplió en el 2006, con el Programa Sistema de Acreditación de Carreras Universitaria para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados (ARCU-SUR)⁴⁶. A diferencia del anterior, el ARCU-SUR ampliar sus alcances al resto de las carreras y aspiraba a convertirse en un mecanismo permanente y vinculante en la región. Las primeras carreras en hacerlo fueron las carreras de Veterinaria, Enfermería, Odontología y Arquitectura.

El objetivo de esta política de acreditación en el MERCOSUR es estandarizar el reconocimiento de títulos universitarios en la región, evaluando y jerarquizando la oferta que se ofrece por parte de las instituciones públicas y privadas. A diferencia de otras experiencias regionales, este proceso se pensó en un momento como un mecanismo voluntario y reducido a las carreras de grado. Se esperaba que fueran las universidades las que tuvieran interés y solicitaran la acreditación regional, para tener un sello de calidad que les ayudara a posicionarse y competir mejor en el mercado de oferta regional. Y en los hechos, funcionó así: la reforma fue aceptada por las universidades, inclusive por aquellas que se habían opuesto al proceso a escala nacional, por temor a quedar excluidos de los beneficios (mecanismos de competencia)⁴⁷

La manera de fijar y de implementar los criterios de calidad fue muy distinta a la europea. Mientras en la UE obligó a los sistemas nacionales a adecuarse al modelo anglosajón que se

⁴⁶ En la XXXIII RME (Montevideo, 9 de noviembre de 2007) se aprueba el *Memorándum de Entendimiento para la Creación e Implementación del arcu-sur*, que se convierte en Acuerdo entre los países a través de la decisión (DEC) del Grupo del Mercado Común (GMC) N° 17/08.

⁴⁷ Este disciplinamiento de los mecanismos de difusión regional se pusieron en evidencia en el caso de la carrera de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, que se resistía a incorporarse al proceso de acreditación que se estaba llevando a cabo a nivel nacional, por considerarlo una intromisión en la autonomía universitaria. Sin embargo, finalmente tuvo que sujetarse al proceso de acreditación para obtener el sello MERCOSUR y así no quedar al margen de la competencia regional por incentivo y recursos públicos y privados. (entrevista funcionaria Coneau, septiembre 2012)

escogió como estándar de calidad regional; en el Mercosur, los criterios de calidad serán elaborados de manera previa por expertos - en base a perfil curricular, calidad de los docentes y número de egresados, entre otras- y luego aplicado a cada carrera. Con ello se buscaba armonizar y elevar la calidad de la enseñanza sin intervenir en la definición curricular, métodos de enseñanza y/o sistema de evaluación y respetando las legislaciones nacionales y la autonomía universitaria.

En cuanto al financiamiento, el proceso de acreditación del MERCOSUR resultaba mucho más costoso que el europeo. Mientras que para este último solo se requería de funcionarios y expertos que constataran que los países habían incluido la reformas en sus estatutos; en el MERCOSUR se hablaba de un proceso de intercambio y de diálogo, que requiere del traslado de expertos y técnicos nacionales e internacionales a reuniones y talleres de trabajo nacional y regional. Los gastos de este proceso correrían por cuenta de los estados y universidades nacionales.

En materia de movilidad académica también se diseñaron dos propuestas, íntimamente vinculadas con la política de acreditación. La primera se llamó Programa de Movilidad Académica Regional de Cursos Acreditados (MARCA); la segunda Programa Movilidad MERCOSUR (PMM). El objetivo de ambas era generar redes de cooperación inter-institucional que contribuyera a mejorar la calidad de la enseñanza, promoviera la investigación conjunta, ayudara a adecuar la gestión y la infraestructura institucional a los requerimientos de los estudiantes extranjeros; y por último, promoviera el conocimiento recíproco de lenguas y culturas.

Los alcances de esta política estarían recortados al universo de carreras acreditadas por el MEXA y ARCU-SUR, respectivamente. En cuanto a su financiamiento, ante la ausencia de fondos regionales, correrían a cuenta de los estados nacionales y la cooperación internacional. En los hechos, esta política estuvo desde un comienzo fuertemente atada y condicionada al apoyo técnico y financiero de la UE, cuyos técnicos trabajaron en su

diseño, alcance y financiamiento⁴⁸.

El tercer eje de trabajo de la REM - el de la cooperación- tuvo escaso desarrollo por falta de financiamiento autónomo y permanente⁴⁹. A partir de este diagnóstico, la REM decide crear un fondo educativo del MERCOSUR (FEM). Algunas diferencias entre los países se antepusieron a su concreción: desacuerdos en torno a cómo se constituiría el mecanismo; quien lo controlaría y cuando se pondría en marcha tras las postergaciones de aportes de Brasil; pero finalmente en el año 2004 se aprueba su creación aunque se efectiviza recién en el 2010⁵⁰.

En cuanto a su constitución, el FEM se forma principalmente con los aportes de los Estados Partes y Asociados del Mercosur, a la que se suman rentas, contribuciones extraordinarias de terceros países, de otros organismos y del sector privado. La contribución de cada Estado Parte de manera proporcionalmente opuesta a su tamaño, siguiendo la lógica del FOCEM (ver anexo?) Su presupuesto sigue siendo insuficiente para afrontar los costos de las políticas de acreditación y movilidad en curso. En cuanto a su administración, se decide designar a la Cooperación Andina de Fomento (CAF).

Para concluir el mapeo de políticas en ES, en el año 2007 la REM incorpora en la agenda la idea de un Espacio Regional de Educación Superior (ERES) en sintonía con el resto de los bloques regionales. Sin embargo, el tenor de las iniciativas que se propusieron marca los límites de las políticas de ES en el contexto del MERCOSUR. Mientras en los otros bloques se visualiza como un espacio de proyección de las políticas de acreditación y de

⁴⁸ A manera de ejemplo, el PPM fue elaborado a partir de un diagnóstico realizado por funcionarios regionales (de laCRC-ES) y expertos de la Unión Europea, que entre los meses de septiembre y octubre de 2005 realizaron visitaron las IES de los cuatro países miembro. En cuanto al financiamiento, del actual presupuesto (2012) que se maneja para esta política, el 75% corría por cuenta de EU y el resto por los intereses que deja el FEM, (entrevista funcionaria del asuntos universitarios del ME de la Argentina).

⁴⁹ No es que le faltaran iniciativas, entre ellas se destaca la creación de un curso regional de especialización de postgrado "Producción Agropecuaria e Integración" (Acta 02/93 RME) o la creación de un centro de enseñanza e investigaciones regional, en Meteorología con sede en Uruguay (CRC-ES en 2005)

⁵⁰ Por decisión del CMC N° 33/04, se aprueba junto con el Reglamento correspondiente.

movilidad hacia la transnacionalización de la ES a escala regional; el MERCOSUR se quedó reducido a acciones conjuntas que hablaban más de internacionalizar que de transnacionalizar la ES ⁵¹.

- La implementación (la importancia de los actores)

De todas las áreas de trabajo la única que realmente avanzó y echó frutos fue la política de acreditación MERCOSUR. El MEXA se implementó entre los años 2002- 2006, por medio de llamados consecutivos. El ARCU-SUR se puso en marcha en el 2008 y está actualmente en curso.

Así como en la etapa de decisión (agenda) y la de diseño, la política de ES estuvo a cargo de la RME y del comité coordinador regional de Educación Superior (CRC-ES); la puesta en marcha estuvo liderada por los funcionarios y técnicos de las agencias de acreditación nacional (ANA) que tomaban distintos nombres: CONEAU en la Argentina, el CAPES y la CONAES en Brasil y el CAF en Chile. A nivel regional estos funcionarios se aglutinaron en la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). La mayoría de estas agencias nacionales era, como vimos anteriormente, parte de una nueva estructura pública, que actuaba con mucha autonomía y que estaba compuesta por una camada de funcionarios recientemente incorporados, a partir de un perfil académico con una tarea de gestión técnica.

La RANA había sido creada por la REM en 2002 y su función era la de servir de instancia intermedia entre la RME y las ANAs, encargándose de la convocatoria de los distintos expertos nacionales y técnicos en las llamadas Comisiones Consultivas, que se irían constituyendo de manera *ad hoc*, según la disciplina, para elaborar los criterios de calidad. A esto se le sumaba la implementación del proceso evaluativo y por último, la creación y

⁵¹ Para el diseño del ERES se crea un grupo de alto nivel formado por delegados nacionales. La propuesta del representante de Brasil fue la de crear un Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados, la creación de una Universidad de Integración Latinoamericana (UNILA), que no lograron quorum por parte del resto. En vez de profundizar las iniciativas, Brasil decide avanzar unilateralmente creando el IMEA.

manutención de un registro de evaluadores actualizado para la región.

Aunque los criterios de admisibilidad y de acreditación eran regionales, el epicentro del proceso se ubicaba en la arena nacional. En cada país, la ANA correspondiente fue la encargada de convocar a las universidades nacionales a participar del proceso de acreditación y de aplicar los criterios de admisibilidad y acreditación. El proceso de acreditación constaba de tres etapas: la autoevaluación (por parte de la carrera); evaluación externa (por Comité de Pares); y resolución de acreditación (responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación regiría por seis años y será reconocida por los Estados Miembros del MERCOSUR y los Asociados (que adhieran al acuerdo).

Las asimetrías económicas entre los países del MERCOSUR quedaron rápidamente al descubierto. Si bien se esperaba que en todos los países, fuera el estado que asumiera los costos, la ausencia de un fondo regional terminó por fortalecer la balanza a favor de los países más ricos. Este fue el caso de Argentina y Brasil, en donde el financiamiento fue en su totalidad público; en contraste con el Paraguay, Uruguay y Chile donde ante la falta de presupuesto público, los recursos provinieron de las universidades y los privados. Estos desequilibrios internos quedaron plasmados en números, de las 267 carreras acreditadas al 2012, 167 eran argentinas, 18 uruguayas y 7 del Paraguay.

No obstante ello, el proceso avanzó de manera sostenida; en gran medida favorecido por la presencia de los técnicos del ANA y un grupo reducido – no más de 80 consultores no estatales - en su mayoría provenientes del mundo académico local- que formaron redes epistémicas y fuertes lazos personales que lograron superar las visiones egoístas y nacionalistas de las burocracias nacionales que dominaban la estructura intergubernamental del MERCOSUR. De entre todos los países del bloque, la CONEAU de la Argentina ejerció un verdadero liderazgo en estos procesos de aprendizaje y capacitación regional, aportando conocimiento y financiando talleres, movilización de personas; a veces a través de convenios regionales o bilaterales a veces en el interior del Mercosur (Chile, Bolivia, Paraguay, Venezuela); y de la UNASUR (Ecuador)

La participación de los actores privados a nivel nacional no tuvo igual efecto. Lejos de contribuir a su consolidación a escala regional, las universidades, cámaras profesionales, pusieron obstáculo en la implementación, que terminaron por desnaturalizar algunos de los objetivos inicialmente planteados. Entre ellos, la decisión explícita de reducir el reconocimiento de títulos al ámbito estrictamente académico en el programa ARCU-SUR. Inicialmente se había planteado la idea de promover el vínculo entre la formación y la producción, sin embargo los *lobbies* brasileños- encarnado en las universidades públicas y las cámaras profesionales- se opusieron a ello por considerarla una amenaza a las fuentes de trabajo y al sistema universitario local. El sistema universitario brasileño tiene un reducido número de universidades públicas de gran nivel de excelencia y de muy restringido acceso, al que solo llega un minoría muy selecta de la población; la mayoría de la población se dirige y consume la oferta privada. La existencia de un sello MERCOSUR, a las que estas universidades públicas se harían merecedoras, agudizaría la competencia y restringirá el acceso de la población local a las universidades públicas.

La segunda quita fue la eliminación de las carreras de postgrados como objeto de evaluación y reconocimiento regional. Si bien el tema de postgrados estuvo presente en las actas de las RME desde un inicio, la resistencia de los gobiernos de Brasil y Argentina, lo sacó de la agenda y limitó la acción del Mercosur al mero reconocimiento de títulos de grado⁵². Mientras en el caso de Brasil, la oposición estaba en línea con el interés de desvincular la academia con el mercado de trabajo; la Argentina lo rechazó porque sería reproducir a nivel regional, algo que ya se había implementado a nivel nacional, lo que en otras palabras significaba duplicar recurso. En este sentido el MERCOSUR solo avanzó en

⁵² Este recorte quedó expresamente planteado en la propuesta del ARCU –SUR

la firma de protocolos de reconocimiento internacional de títulos⁵³ y con programas de fortalecimiento regional⁵⁴.

La resistencia de Brasil al avance y consolidación de esta iniciativa en el tiempo se mantiene en la actualidad a través de distintos mecanismos: la postergación en el cumplimiento de los plazos establecidos en el cronograma del ARCU-SUR; la designación de técnicos y funcionarios ajenos a las redes con tradición en el tema⁵⁵; y/o el rechazo de cumplimentar los protocolos firmados y reglamentados por el propio ejecutivo nacional⁵⁶.

– los resultados

A fines de 2006 se concluyó el proceso de evaluación del MEXA cuyos resultados fueron considerados por la RME como positivos: 62 carreras acreditadas, de las cuales 19 correspondían a Agronomía, 29 de Ingeniería y 14 de Medicina⁵⁷. En cuanto al MARCA se hablaba de la movilidad de 130 alumnos. Hacia fines del 2012 los números muestran importantes avances, señalando un total de 267 carreras acreditadas y un total de 800 alumnos becados para hacer estudios en el exterior.

⁵³ Entre los acuerdos firmados está el Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los países del MERCOSUR, que posibilitaría también el reconocimiento posterior del títulos de posgrado obtenido⁵³, y el Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de posgrado en los países del MERCOSUR (Acta 02/95 RME)⁵³

⁵⁴ En el programa de trabajo del sector educativo MERCOSUR (SEM) 2011-2015 se menciona tres ejes al respecto: los programas de asociación entre los postgrados más fuertes y los más débiles; la movilidad de estudiantes y la asociación para proyectos de investigación.

⁵⁵ Desde el comienzo del proceso, participaban de las reuniones de la RANA representantes de ministerio de educación y del CONAES; pero de manera reciente se los han cambiado por técnicos de INAES que no conocen las prácticas (entrevista funcionaria del Ministerio de Educación de la argentina, octubre 2012).

⁵⁶ Estas resistencias generalmente se explican por visiones y disidencias entre la distintas agencias y departamentos de estado, como ocurrió con el decreto que obligaba al reconocimiento de postgrados realizados en el exterior, que a pesar de llevar la firma de Lula nunca fue implementado (entrevista a técnica del CONEAU, septiembre 2012)

⁵⁷ Acta Belo Horizonte, 24 noviembre 2006

Más allá de los números proponemos analizar los éxitos/fracasos a nivel regional y nacional. Respecto al ministro, uno de los principales logros de la política de acreditación ha sido el de elevar los criterios de calidad a nivel regional. Todas las universidades, más allá de su origen y procedencia, aprendieron a partir de esta experiencia la importancia de elaborar un proyecto institucional y un plan de desarrollo y de formación permanente de los planteles tanto docentes como directivos y administrativo (Hermo, 200: 81)

Otro de los éxitos de esta política de ES regional ha sido el de crear redes de políticas con visión regional. Estas redes como señalamos antes se redujeron al ámbito del MERCOSUR ampliado (Chile +Bolivia) pero con el tiempo se amplió al ARCUSUR con países como Venezuela. En la actualidad el proceso incluye los alcances de la UNASUR, como Ecuador. Pero en vez de anclar raíces en este proceso el Sector educativo del Mercosur (SEM) porque una sur carece de institucionalidad-

La ES es para el resto de las políticas y sectores del Mercosur un caso a imitar (difusión emulación), por su capacidad para avanzar progresivamente sobre las resistencias nacionalistas que caracterizan la acción de la mayoría de los actores público y privados. Las evidencias de este avance se visualizan en la concreción de instituciones y procedimientos regionales, como la política de acreditación/movilidad, la difusión e intercambio de experiencias y conocimientos entre los ANAS y la creación de un fondo de financiamiento propio FEM, etc. No obstante, la dinámica del SEM encuentra algunos problemas para avanzar más rápido: una falta de adecuación entre las agendas del sector educativo del MERCOSUR (SEM) y el CMC⁵⁸.

A nivel nacional el mayor éxito y logro alcanzado por la esta reforma de ES ha sido la capacidad de armonizar las diferencias nacionales, como señalamos en un apartado anterior, los sistemas de acreditación nacional venían de tradiciones muy distintas y habían alcanzado distinto nivel de desarrollo en los años noventa a partir de las reformas unilaterales. En el caso de la política de acreditación, solo seis países del Mercosur

⁵⁸ Uno de los principales problemas operativos resulta del hecho de que el SEM trabaja con y para un número mayor de países- socios- que la CMC que se restringe solo a los países miembros. Este desajuste dificulta los avances en términos de normativas comunes (entrevista a funcionaria del departamento de Internacionales del Ministerio de educación de la Argentina, CABA, noviembre 2012)

ampliado, pudieron participar y competir. Mientras Bolivia, Uruguay Paraguay no tenían experiencia en acreditación, Bolivia, sin lugar a dudas en un caso especial, ya que en el año 1995 crea por ley un sistema nacional de acreditación y medición de calidad educativa (CONAMED) que nunca se había logrado poner en marcha por la oposición de las universidades a esto que consideraban un intromisión⁵⁹.

El principal beneficios del Mercosur a escala nacional consiste en haber creado redes formada por técnicos y expertos con el fin de estandarizar un mecanismo regional y en aquellos países que no tenían instituciones de acreditación contribuyó a crearlas para que pudieran participar del programa MEXA y ARCU SUR⁶⁰. Así por ejemplo, en Paraguay se crea una Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEU) y en Uruguay si bien no se crea un ANA, se organizaron comisiones *ad hoc* y se entrenaron a los funcionarios para que pudieran participar del proceso de acreditación regional..

En el caso de Paraguay y de Bolivia, el proceso de acreditación Mercosur los ayudó a crear instituciones oficiales de acreditación de careras; mientras que en Uruguay, se construyeron organismos *ad hoc* para poder trabajar de manera conjunta y la sanción de una ley nacional, En el resto de los países - Paraguay, Bolivia y Venezuela- se crearon ANAS a nivel doméstico⁶¹.

Conclusiones

⁵⁹ Las coordinadoras de universidades crean su propio mecanismo paralelo (sistema autónomo de evaluación y acreditación) y realizan evaluaciones y acreditaciones de manera paralela (Hermo, 2006).

⁶⁰ La Argentina cumplió un papel fundamental en este aspecto, a través de la transferencia de información y capacitación técnica. En la actualidad esta capacitación se está extendiendo al resto de los países de la UNASUR (entrevista a funcionaria del ME, octubre 2012)

⁶¹ En el caso específico de la política de acreditación, más que ninguna otra de las iniciativas analizadas ha creado una comunidad de más de 80 especialistas de distintas instituciones académicas en la región, que conocen y transferir sus saberes, contactos y experiencias a lo largo de la región y hacia nuevos latitudes (entrevista a E. Villanueva)

En este artículo nos propusimos analizar la política de educación superior del MERCOSUR utilizando las herramientas que nos brinda el estudio de la difusión global en las políticas públicas. Optamos por este marco conceptual porque entendemos, como queda demostrado en las primeras páginas del trabajo, que el MERCOSUR se crea en un contexto temporal y espacial caracterizado por una fuerte pugna entre visiones distintas sobre la dirección que debía adoptar la ES en el contexto global. El MERCOSUR como se demuestra en este trabajo ha tomado parte y posición activa en este debate.

En el MERCOSUR confluyen tanto ideas globales de internacionalización como de transnacionalización. Lo hacen a través de redes de políticas diferenciadas y hacen pie en espacios institucionales bien distintos, como fue en el primer caso, el SEM y en el segundo el GMC. Sin embargo, la decisión de los gobiernos pasa por introducir idea de transnacionalización acotadas a la región, como en el resto de los procesos de integración regional: las políticas estrellas son la de la movilidad y la acreditación.

Sin embargo, al momento de ponerlas en marcha, se produce una fuerte quita de los contenidos transnacionales, sobre todo el que vincula a la educación con el ejercicio profesional y la estructura productiva de un país. Los responsables de esta quita son los actores domésticos que buscan defender y reaccionar frente a políticas que creen que lograra recortar sus intereses.

A pesar de ello, la política sigue avanzado y sigue generando redes de política formada por actores nacionales y extranjeros a favor de la transnacionalización de la reforma que logre crear políticas e instituciones con contenido regional y no ancladas al pasado.

Bibliografía

Aboites, H (2004) Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial en Molis, M (comp) *La universidad en America Latina: reformadas o alteradas?* La cosmética del poder financiero. Buenos Aires, Clacso.

Aphijanyatham, Ropharat (2010). *East Asian Internationalisation of Higher Education. A Key to Regional Integration*, SEAMEO-RIHED y CRICED (Center for Research on International Cooperation in Educational Development), University of Tsukuba.

Arriaga Lemus, María de la Luz (1999). “NAFTA and the Trilateral Coalition to Defend Public Education”, *Social Justice Vol. 26 No. 3*, September 22 1999.

Barros de Barros, Fabiana (2009). “El Programa Erasmus como propulsor del Espacio Europeo de Educación Superior”, en *Casos prácticos para la gestión de la internacionalización en universidades* de SAFIRO II—Self Financing Alternatives for International Relations Offices II, Universidad de Alicante , Ed. Germán Bernacer

Botto, Mercedes y Peixoto Batista, Juliana (2007) “La incidencia de la academia en las negociaciones de los servicios de salud y educación en la Argentina: desafíos y oportunidades” en Botto, Mercedes (coord.), *Saber y política en América Latina*, Prometeo Libros.

Dobbin, F., Simmons, B. & Garret, G. (2007) “The Global Diffusion of Public Policies: Social construction, Coersion, Competition or Learning?” en *Annual Review of sociology*, 2007 33:449-72.

García de Fanelli, A. (2010). “Mecanismos de financiamiento de los gobiernos a las universidades latinoamericanas: Innovaciones en las últimas décadas”. En López Segrera, Francisco y Rivarola, Domingo M. (Comp.), *La universidad ante los desafíos del Siglo XXI*. Quinquenio del Cincuentenario de la Revista Paraguaya de Sociología. Paraguay:

Fernandez Lamarra (2002: “La educación superior en la argentina”. Paper disponible en web

García Guadilla, C (2004) “Balance de la década de los 90s y reflexiones sobre las nuevas fuerzas del cambio en la educación superior” en Molis, M (comp)

Hermo, J (2006) *La acreditación regional de carreras en el Mercosur: presente y futuro*. Tesis de maestría FLACSO, Argentina.

Meseguer, C. & Gilardi, F (2009) “Whats new in the study of policy diffusion?” en *Review of International Political Economy*. 16:3, 527-543

Mollis, M (comp) *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?*, CLACSO, Bs. As. 109-122

López Segrera, F (2004) “El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior en América latina y el caribe” en Mollis, M (comp)

Rama, C (2006: *La tercera reforma de la educación superior en américa Latina*. Fondo de Cultura Económica. México

Regonini, G (1991): El estudio de las políticas públicas. En: Revista de Documentación Administrativa (1958-2005), Número 224-225. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España

Rodríguez López, R (2004) “La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes nuevos proveedores” en Mollis, M (comp)

Solingen, E (2012) ”Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion” en *international Studies Quaterly* 56, 631–644

Torre, JC (1998) *El proceso politico de las reformas económicas en America Latina*. Paidós, Buenos Aires

Verger, A (2010) *WTO/GATS and the global Politics of Higher education*. Routledge, NY

Anexos

Cuadro n1: negociaciones N/S por agendas (1998-2007).

Año	países	Agendas	Situación
1989	CAN	Tarifas	Concluida
1991	MERCOSUR	Tarifas	Concluida
1994	NAFTA	Tarifas & regulaciones	Concluida
1995	ALCA	Tarifas & regulaciones	Impasse
1996	Mercosur- Chile	Tarifas	Impasse

1996	Mercosur- Bolivia	Tarifas	Concluida
1999	UE – MERCOS UR	Tarifas & regulaciones	en curso
2001	UE – México	Tarifas & regulaciones	Concluida
2002	UE– Chile	Tarifas & regulaciones	Concluida
2003	UE – CAN	Tarifas & regulaciones	en curso
2003	Mercosur-Peru	Tarifas	Concluida
2003	EUA-Chile	Tarifas & regulaciones	Concluida
2004	Mercosur - Colombia	Tarifas	Concluida
2004	Mercosur- Ecuador	Tarifas	Concluida
2004	EUA – CAFTA – RD	Tarifas & regulaciones	Concluida
2004	EUA – Panama	Tarifas & regulaciones	en curso
2004	EUA – Colombia	Tarifas & regulaciones	Concluida
2005	EUA – Peru	Tarifas & regulaciones	Concluida
2006	UE– CARICOM	Tarifas & regulaciones	Concluida
2006	UE -America Central	Tarifas & regulaciones	en curso

Cuadro 2: composición FEM

www.flacso.org.ar



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
**AREA DE RELACIONES
INTERNACIONALES**