



ed decus esse meuz. mentis quo roboraz. quoue
ozporis. accedant uires. nec uirius. z audax
uudere in plures. qui malit laudis honeste
remia. si solus queat exhaurire laborem.
ulta prius fateoz. gessisti et magna. sz ultoz
z michi. sz patrie. supert qd munus agatur
n comune tuis illi quoq. et omibz equum.
ec tibi cura datur. q. adest qui spondeat alter

Historia Bononiensis Thomae Senece qualiter
D. Galeatus Alarconius Equus extraxit uas.
In uibale Beniuolus de uicere z reliq. preclara
gesta p eos Inapit et lege diligentissime :-

INTEGRACIÓN, ESTADO Y MERCADO EN LA POLÍTICA REGIONAL DE EDUCACIÓN DEL MERCOSUR

Daniela Perrotta

Introducción

La educación, es decir las políticas públicas en materia educativa, reviste una importancia fundamental para la conformación y consolidación de los estados nación en tanto cumple con las funciones de formar 'ciudadanos y trabajadores'. Cuando la Sudamérica de raíces hispanas logra la independencia y los virreinos se fragmentan en unidades políticas diferenciadas, en el proceso de construcción del estado, la educación -eminentemente pública- fue una de las primeras políticas a ser encaminadas ya que estas nuevas unidades precisaban, por un lado, contar con mano de obra calificada que potenciara los procesos productivos en dicho territorio y, por el otro, lograr cohesionar la población en base a un sentimiento de pertenencia (formar la nación). En este sentido, la historia de la educación en América del Sur, exceptuando el caso de Brasil, se encuentra íntimamente vinculada a la historia del proceso de conformación del estado nación: en particular, las elites gobernantes de Argentina, Paraguay y Uruguay iniciaron tempranamente y bajo una fuerte conducción estatal la tarea de formación de sus pueblos. Brasil, por su parte, inicia este camino de manera tardía, dada la especificidad que adquirió la colonización lusitana y, más aún, en el marco de la transfiguración de la familia real portuguesa a estas latitudes. A diferencia de sus países vecinos, donde la conformación de los sistemas educativos fueron decisiones deliberadas y centralizadas por el estado, iniciado el siglo XX, en Brasil surgen proto-sistemas -a modo de espasmos- en las regiones importantes (desde el punto de vista económico) y la decisión por centralizar bajo conducción estatal las actividades educativas será un fenómeno más reciente.

Pues bien, dada la estrecha vinculación entre la cuestión educativa y la conformación de las identidades nacionales, los avances del Mercosur en el área de política de la educación revisten un carácter extraordinario. La excepcionalidad de la política de integración de la educación superior en el acuerdo regional, es decir, la construcción de una política con rasgos de supranacionalidad en un área crucial para la conformación de las identidades nacionales, está dada por la posibilidad de superar las falsas antinomias entre identidades nacionales estancas a partir de un enfoque pluralista en el marco de una arquitectura jurídica-institucional supuestamente desfavorable. En este trabajo, por lo tanto, se realiza un análisis de las políticas públicas regionales en tema de educación superior con el objetivo de señalar los elementos que dan cuenta de dicha excepcionalidad; particularmente en un proceso cuya naturaleza es eminentemente intergubernamental, intensificada por la preponderancia de los poderes ejecutivos nacionales y, dentro de éstos, de la exclusividad de la toma de decisiones por parte de las carteras de Economía y Relaciones Exteriores.

1. Génesis histórica-institucional de la agenda educativa

La agenda de integración regional de la educación no estuvo concebida en el diseño inicial del Mercosur el cual fuera acordado en el Tratado de Asunción (TA), firmado el 26 de marzo de 1991. Sin embargo, la propia letra del acuerdo otorgó la condición de posibilidad para poder instalar el debate en torno a la inclusión de la educación en el esquema regional. El TA postulaba la conformación de un 'mercado común': es decir, la libre movilidad de mercancías, servicios, capitales y personas. Este argumento, que también per-

mitió la inclusión de la discusión en torno a la dimensión socio-laboral, señaló la importancia de la educación para el crecimiento económico. En este marco, los ministerios de Educación de los estados parte afirmaron que la movilidad de las personas se facilitaría de manera automática a través de actividades como el reconocimiento de títulos y, conforme, debían formar parte del proceso de integración.

A un mes de su creación, por lo tanto, se dió inicio al establecimiento de contactos informales entre funcionarios de los ministerios de Educación de los cuatro países, los cuales derivaron en una propuesta de acuerdo que sería sometida a aprobación, revisión y firma de los ministros. Entre los meses de julio a noviembre, cada delegación nacional trabajó sobre la propuesta para dar paso a la discusión y articulación de las sugerencias de cada delegación en una segunda reunión preparatoria (realizada en San Pablo). A partir de estas actividades, los cuatro ministros se reunieron en diciembre (en el marco de las reuniones semestrales del acuerdo regional) y, a partir de la acumulación y discusión previa, llegaron al consenso en torno a la necesidad de contar con un área dentro del Mercosur dedicada a los asuntos educativos. Como resultado se suscribe un Protocolo de Intenciones que, de acuerdo a la lógica decisional establecida en el TA, se elevó a la consideración del Grupo del Mercado Común (GMC) y, por intermedio de éste, al Consejo del Mercado Común (CMC) para ser sometido a aprobación. Así, con la aceptación de las instancias ejecutivas del Mercosur, se logró institucionalizar la Reunión de Ministros de Educación (decisión del CMC NC 7/91) y el Sector Educativo del Mercosur (SEM) comienza a funcionar a partir de enero de 1992.

A primera vista, el motivo que explica la creación de la agenda educativa en el Mercosur refiere a la necesidad de contar con 'trabajadores': en la medida en que se crea un 'mercado común' del Sur, la libre movilidad de los factores productivos requería la formación más o menos similar de la fuerza de trabajo y la posibilidad de reconocer los estudios cursados en los cuatro estados parte. Sin embargo, este factor 'habilitante' no fue el único ni el necesario. Al contrario, para comprender por qué los cuatro estados nación decidieron poner en común en el espacio regional algunas de sus acciones en materia educativa es menester incorporar dos elementos adicionales, a saber: primero, la configuración de un mercado educativo a nivel internacional a partir de los años noventa (que tensionó la tradicional provisión pública de este servicio a la par que la mercantilización de la educación) no cuestionó la orientación general del proceso de integración en su fase inicial; segundo, la necesidad de crear una identidad regional que a la vez legitime y sirva de sostén al proceso de integración a partir del fortalecimiento de la ciudadanía y de las identidades nacionales regionales. Respecto del último elemento, es menester señalar que la opción por la integración regional se produjo a partir del retorno a la vida democrática en los cuatro países, tras largas y cruentas dictaduras militares en cada uno de ellos. El desafío fue doble: por un lado, reconstruir los lazos de amistad y confianza con los vecinos regionales, dadas las hipótesis de conflicto predominantes durante los gobiernos *de facto*, y, por el otro, aumentar la base de legitimidad tanto de las nuevas democracias como de los procesos de integración en etapas iniciales. La necesidad de reforzar el ejercicio de la ciudadanía fue un aspecto clave en este sentido.

Consecuente, en el marco de la creación del Mercosur, y a

partir de la convergencia de estos tres elementos, se logró instalar institucionalmente el SEM, constituyendo el punto de partida de un proceso de acumulación de capacidades y experiencias de veinte años. De hecho, el Protocolo de Intenciones del año 1991 priorizó tres ejes de acción, a saber: 1) la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; 2) la capacitación de los recursos humanos (para su contribución al desarrollo); 3) la armonización de los sistemas educativos de los estados parte. En líneas generales, estos ejes se han mantenido: como se observa en el último Plan de Trabajo (aprobado para el período 2011-2015), la visión del SEM consiste en “ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyan al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable”, mientras que la misión refiere a la conformación de “un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del Mercosur, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región”¹.

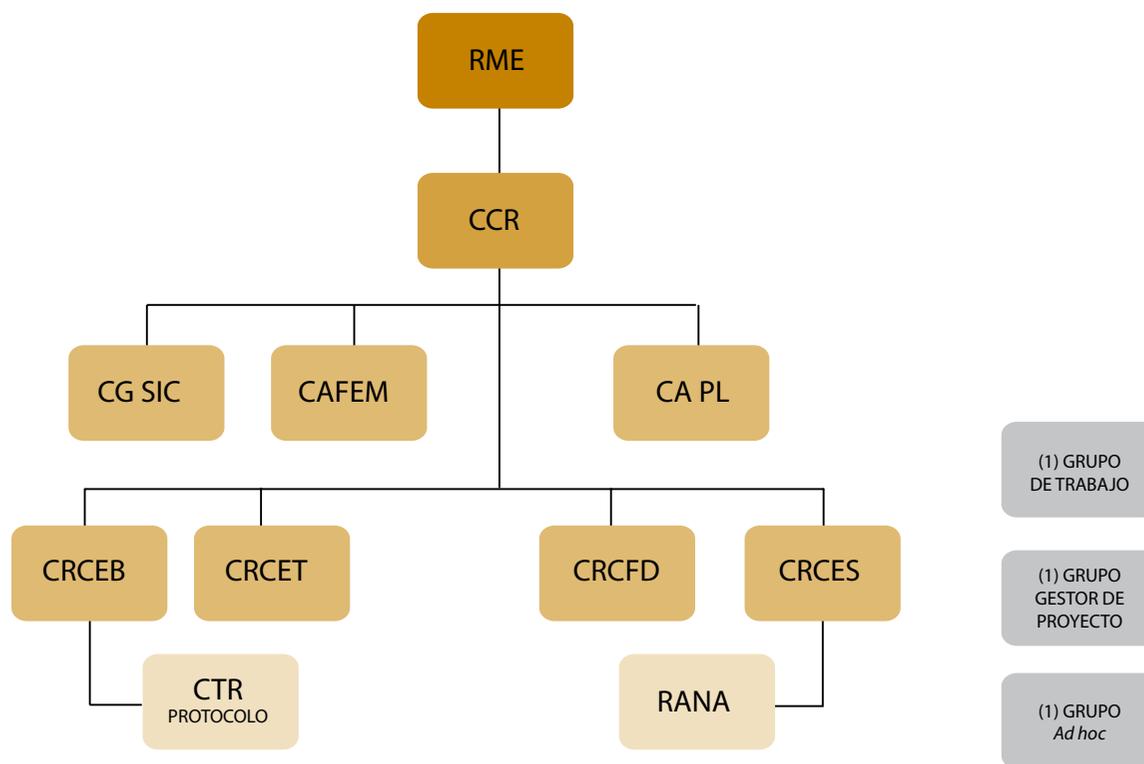
En las dos definiciones realizadas por el SEM se evidencian

las tensiones contemporáneas entre la concepción de la educación como un bien público y un derecho humano que el estado debe garantizar *vis à vis* su apreciación como un bien privado sujeto al libre juego de la oferta y la demanda, donde cada individuo debe hacerse de las herramientas para adquirir este servicio. Particularmente, ello se expresa en la necesidad de “contar con una educación de calidad”, donde la noción de calidad ha quedado reducida, por prescripción de organismos internacionales, a la evaluación de resultados por parte de mediciones cuantitativas de una plétora de indicadores descontextualizados de cualquier realidad social, histórica, económica y cultural en la cual se desarrolla la educación ².

1.1. Institucionalidad

La estructura del SEM ³ consta de los siguientes órganos (véase cuadro 1): la Reunión de Ministros de Educación (RME), como autoridad máxima, adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos. A continuación en la estructura funcional, y asistiendo a la RME, sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios de carácter político y técnicos de los ministerios (por ejemplo, coordinan el CCR los Directores de Cooperación Internacional -o denominación equivalente- los cuales son asistidos por los técnicos de estas Direcciones Nacionales). El CCR, a su vez, es asesorado por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC) ⁴:

Cuadro 1
Estructura institucional actual del Sector Educativo del Mercosur



Fuente: Plan de Trabajo 2011-2015 del SEM.

A primera vista, el motivo que explica la creación de la agenda educativa en el Mercosur refiere a la necesidad de contar con ‘trabajadores’: en la medida en que se crea un ‘mercado común’ del Sur, la libre movilidad de los factores productivos requería la formación más o menos similar de la fuerza de trabajo y la posibilidad de reconocer los estudios cursados en los cuatro estados parte.

[...] es menester incorporar dos elementos adicionales, primero, la configuración de un mercado educativo a nivel internacional a partir de los años noventa que tensionó la tradicional provisión pública de este servicio a la par que la mercantilización de la educación no cuestionó la orientación general del proceso de integración en su fase inicial; segundo, la necesidad de crear una identidad regional que a la vez legitime y sirva de sostén al proceso de integración a partir del fortalecimiento de la ciudadanía y de las identidades nacionales regionales.

Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD) y Educación Tecnológica (CRC-ET). Finalmente, existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados. Todo el SEM cuenta con el apoyo del Sistema de Información y Comunicación (SIC) en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento⁵. A este esquema funcional inicial (que excluía al CRC-FD) se incorporaron, más adelante, otras agencias dedicadas a asuntos específicos, de acuerdo al área de intervención. En lo que compete a la educación superior, particularmente, la instancia creada a los propósitos de acompañar el procedimiento de acreditación de carreras de grado es la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). Su surgimiento se plasma en el artículo 13 del “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, Bolivia y Chile”, aprobado en 2002. Los funcionarios de las agencias nacionales de acreditación son los que encaminan las acciones de la RANA. Una segunda instancia de relevancia que se suma al marco institucional de funcionamiento del SEM ha sido el Comité Asesor del Fondo de Financiamiento Educativo del MERCOSUR (CAFEM)⁶.

1.2. Dinámica de funcionamiento

El Sector Educativo del Mercosur organiza su actuación en cuatro áreas de trabajo, a saber: educación básica, educación técnica, educación superior y formación docente. Para el área de la educación superior, sucintamente, se propone la creación de un espacio académico regional, el mejoramiento de la calidad y la formación de recursos humanos como componentes fundamentales para brindar soporte al proceso de integración regional. Tres son los bloques temáticos para la puesta en marcha de programas: acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional.

Al igual que la mayoría de las instituciones regionales del Mercosur, el SEM funciona por medio de delegaciones nacionales: el trabajo diario se realiza en cada estado parte y asociado por funcionarios y funcionarias nacionales que desarrollan las actividades en áreas “cooperación internacional”. Esto significa que sus competencias, lejos de ser exclusivas para el tema Mercosur y/o cooperación internacional suelen, más bien, incorporarse a otro conjunto de atribuciones relativas al cargo particular que desempeñan. También implica que el trabajo en conjunto de todas las delegaciones nacionales se realiza en el marco de las reuniones semestrales (en cada Presidencia Pro Témpore, PPT) y las reuniones preparatorias que tengan antes de éstas. Asimismo, en lo que compete a cuestiones financieras, implica que tanto los salarios de los funcionarios como los costos en términos de pasajes, viáticos y hospedaje consisten en desembolsos en el marco de cada presupuesto nacional.

1.3. Etapas desarrolladas al presente

Desde su creación a la fecha, el SEM ha realizado diversas acciones que dan cuenta de tres períodos diferenciados⁷. Vale destacar que, como toda periodización, la diferencia entre las fases implica rupturas respecto de situaciones anteriores, al mismo tiempo que, en la nueva fase, permanecen algunas continuidades. En el caso particular de la agenda de educación en general, y de la educación superior en particular, los criterios utilizados para marcar los quiebres son dos: por un lado, modificaciones sustanciales a la estructura institucional, por el otro, la menor o mayor posibilidad de encaminar acciones conjuntas con ciertos rasgos de supranacionalidad. Ambas no están ajenas, claramente, al devenir histórico del proceso de integración regional -básicamente a la orientación general del Mercosur en determinados momentos y, en virtud de ello, a las relaciones interinstitucionales que establece el SEM con los órganos decisionales.

1.3.1. Primera etapa

La etapa de *conocimiento y reconocimiento* se inicia en el año 1992 con la formalización del SEM en la estructura de funcionamiento del Mercosur y culmina en el escenario de crisis (1999-2000). La denominación de esta etapa estriba en el estudio de la dinámica interna: por un lado, en lo que compete a la burocracia sectorial, se da inicio a las negociaciones y al intercambio de información entre las delegaciones nacionales. A su vez, esto permite ir sentando las bases para un proceso de construcción de confianza entre los actores, los cuales, prácticamente, habían tenido contactos escuetos y sin un espacio formalizado para el diálogo (más aún si se toma en consideración que durante el interregno dictatorial predominaron las hipótesis de conflicto, la desconfianza y la reticencia para brindar información constituyó la norma). Por otro lado, en el marco de las actividades que el sector se propuso, se realizaron diversos seminarios y talleres regionales con el objetivo de dar a conocer las realidades de los sistemas educativos de cada estado. Esta acción es clave en tanto apunta a dos requisitos para la formación de políticas regionales: primero, construir lazos de confianza a partir del contacto y, segundo, conocer los respectivos sistemas y la forma en que cada país construye las estadísticas nacionales para comenzar a formular indicadores comunes que sirvan de sustento a futuras acciones de política.

En lo que compete a la interacción del SEM con los restantes órganos del Mercosur y, en particular, los decisivos, no se cuenta con evidencia específica que permita realizar una evaluación. Sin embargo, por lo menos se puede afirmar que no fue dificultosa ni generó conflictos de intereses con la orientación imperante tanto en el sector de la educación, como en las restantes instituciones: en general, la educación fue concebida como una mercancía. Adicionalmente, dado el tenor de las acciones efectivamente encaminadas

en este período, no se perciben situaciones que obstaculicen lo acordado en el SEM. Es más, el papel de la educación en el Mercosur pudo ser considerado como irrelevante –lo cual contribuyó a que se ‘deje hacer’ en el seno del mismo.

Ampliando el primer punto, la educación pública de la región fue señalada como ineficiente y de mala calidad y que su sostenimiento consistía en una carga económica para aquellos grupos que no eran sus beneficiarios directos. Al igual que la opción en torno a la apertura irrestricta –que operó a favor de un esquema de integración regional de regionalismo abierto⁸– fue concebida como la única opción para enfrentar un proceso de globalización irreversible; las medidas que se adoptaron durante la década de los noventa en América Latina fueron acompañadas de un discurso que las presentó como el único camino a seguir en pos de la modernización educacional. Las políticas encaminadas consistieron en: la **transferencia** de los establecimientos educativos a organismos locales, provocando la **privatización** y el cierre de muchos de ellos, disminuyendo la cobertura potencial de los sistemas; la **flexibilización** de la contratación docente, tendiendo a imponer la libertad de mercado en el campo educacional; la orientación piramidal y la reducción de la planta docente que sigue empleada por el estado; la desarticulación de gran parte de los tradicionales sistemas de formación docente, colocando a los institutos terciarios y las universidades en igualdad de condiciones que grupos e instituciones privados, muchos de ellos de dudosa idoneidad profesional y avanzando hacia la libre regulación de la oferta de capacitación por parte del mercado; un fuerte control por parte de los gobiernos nacionales mediante la imposición de contenidos básicos comunes que se extienden en algunos países al conjunto de los establecimientos públicos y privados y abarcan hasta el 80% de los currícula; programas nacionales de evaluación de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, del rendimiento institucional y de la eficiencia de la gestión, diseñados con criterios empresariales, que guían la reducción de la inversión en las diversas áreas e instituciones de los sistemas educativos⁹.

Con todo, estas pequeñas actividades de intercambio de información y de elaboración de planes entre las burocracias nacionales, lejos de ser insignificantes, se suman a un proceso de acumulación de capacidades institucionales regionales que permitió, posteriormente, la conformación de un grupo especializado abocado a la elaboración de los distintos programas, aún embrionarios. En lo que respecta al conocimiento de las realidades nacionales, es importante señalar la discusión en torno a la necesidad de contar con indicadores comunes para que los estados puedan encaminar programas específicos –esto reviste especial importancia para la agenda de educación básica. Estas acciones se evidencian en la elaboración de diversos *Informes Estadísticos del Mercosur*, cuyo primer volumen data del año 1998. Básicamente, estos informes miden de igual manera las tasas de escolarización, de analfabetismo y de desgranamiento, la matrícula, la asistencia escolar, el gasto respecto del producto bruto interno, etc. Desde otra perspectiva, el ‘conocimiento’ de las realidades nacionales logró profundizarse, más adelante, en acciones de integración y de cooperación en materia educativa, permitiendo pasar al ‘reconocimiento’ de titulaciones. En particular, el nivel educativo que ha avanzado más en este punto es el de la educación básica: se han firmado, a partir de la segunda etapa, diversos protocolos que garantizan el reconocimiento de los estudios cursados. El nivel superior ha avanzado, en las etapas posteriores, en el reconocimiento de la calidad de algunas titulaciones (seleccionadas).

1.3.2. Segunda etapa

La segunda etapa, motorizada por la acumulación de experiencias y saberes en las delegaciones nacionales y por el giro en el proceso de integración en torno a un modelo productivo, social y ciuda-

dano¹⁰, se inicia en el año 2001, aproximadamente, y se extiende hasta el 2008. La caracterizo como una fase de **visibilización de políticas** porque las acciones que venían siendo planificadas se cristalizan en acciones concretas que movilizan a más actores y recursos y dotan de una mayor visibilidad pública y política a la agenda¹¹.

Esta etapa se destaca por la redefinición de sus objetivos, en el marco del relanzamiento general del proceso de integración, y la consecuente reorganización de la estructura institucional del SEM¹². Se ponen en marcha una plétora de iniciativas para las diferentes áreas de acción, notándose un sesgo favorable hacia los programas de educación superior y básica. A título ilustrativo, se ejecuta y evalúa la experiencia experimental de acreditación de titulaciones, así como, más adelante, se encamina el programa de movilidad académica para las carreras acreditadas; se da inicio a la experiencia anual “Camino del MERCOSUR” (un concurso de ensayos sobre temáticas regionales); se sigue fortaleciendo la dimensión de recolección de información estadística para la elaboración de respuestas comunes a las problemáticas regionales.

Otro elemento a destacar, en lo que compete a la dinámica interna y que también es válido para la etapa posterior, refiere a la estabilidad de los cuadros técnicos de gestión es decir de las burocracias regionales. En casi todos los países, los funcionarios a cargo de las actividades de cooperación internacional, integración regional y asuntos Mercosur (cualquiera de las denominaciones posibles al interior de cada ministerio) gozan de cierta estabilidad en sus puestos, principalmente los funcionarios de carácter técnico. Esto permite aceptar y agilizar las negociaciones, en tanto, por un lado, el hecho de conocerse profundiza la formación de vínculos de confianza y, por el otro, cuentan con una acumulación de conocimiento en tema de capacidades técnicas de gestión que aligera la construcción de los programas. En relación a este punto, una característica adicional estriba en torno a la conformación de un cuerpo de actores profesionalizados que lograron implementar las acciones del SEM pese a las dificultades institucionales más generales del Mercosur, las cuales refieren a la dependencia que genera la toma de decisiones concentrada en el GMC y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional.

Finalmente, en lo que compete al relacionamiento del SEM, en esta etapa, que coincide con el momento en que se discutía a nivel regional una reforma institucional en el Mercosur¹³, las cuestiones más tematizadas como problemáticas referían a la ausencia de instituciones de carácter supranacional y a la jerarquía del CMC y GMC por sobre la agenda del SEM. Esta discusión se modifica levemente en la fase posterior, a saber: por un lado, se visualiza la necesidad de contar con un espacio de articulación interinstitucional y, por el otro, comienza a plantearse la posibilidad de crear una Secretaría Técnica para el Sector (capaz de sortear los obstáculos del funcionamiento por PPT y que pueda, a la vez, servir de repositorio de la memoria institucional, como lugar de acumulación de los conocimientos y la experiencia adquirida)¹⁴.

1.3.3. Tercera etapa

A partir del año 2008 se da inicio a la tercera fase de desarrollo del SEM: si bien un nuevo plan de trabajo para el sector es lanzado en el año 2006 (Plan de Trabajo 2006-2010), la mayoría de las acciones en él contempladas se instrumentan más adelante en el tiempo. El hito que destacamos en el año 2008 se produce en el marco de la Cumbre regional realizada en Tucumán (durante la presidencia *pro tempore* argentina): el mecanismo experimental de acreditación de carreras, una de las políticas regionales más avanzada, se transforma en un sistema permanente gracias a la aprobación por parte del CMC, que lo convierte en un acuerdo internacional. Este hecho permite dar cuenta de una etapa de **profundización de las políticas regionales**, caracterizada por la ampliación de las acciones a

partir del prolífico número de iniciativas en todos los niveles de enseñanza y con impactos reconocidos. Este es el caso del Parlamento juvenil del Mercosur, del concurso Caminos del Mercosur, de la elaboración de diversos materiales didácticos y de la aprobación de normas para regular las titulaciones, simplificando los trámites para el reconocimiento de títulos, en especial, en la enseñanza básica, media y de posgrado. Así, las iniciativas implementadas dan cuenta de la importancia política y estratégica de la integración de la educación para el Mercosur.

En segundo término, la institucionalidad vuelve a ser modificada en el año 2011 al ampliar su estructura a una nueva área de intervención, la formación docente, e incorporar un órgano destinado a resolver uno de los principales cuellos de botellas, es decir la ausencia de recursos regionales, -el CAFEM. Vale destacar que, como se mencionó para la etapa anterior, si bien el SEM ha encaminado diversas políticas regionales **a pesar de** las disfuncionalidades institucionales generales del bloque y que se expresan en esta agenda de integración. En lo que compete al lugar funcional dentro de la estructura institucional del Mercosur, el SEM depende jerárquicamente del CMC, órgano máximo del acuerdo de integración. En este sentido, la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia, la mayoría de las veces, del GMC: si consideramos solamente como ejemplo las normativas que regulan la estructura del SEM, todas ellas son decisiones del CMC. Por supuesto, no es el CMC el órgano que las elabora; esta tarea es atribución de las diversas instancias del SEM, pero sí es el CMC que las convierte en normativa regional. Esta situación genera, primero, una jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen la misma jerarquía: los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (reunidos en el CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los ministros de Educación (reunidos en el RME) en el espacio Mercosur, situación que, en el nivel nacional, se basa en la igualdad. Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos: cabe preguntarse entonces la legitimidad técnica de las acciones, adoptadas y rechazadas, del CMC respecto de la RME. En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, la dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM y, en especial, decisiones sobre cuestiones que no serían acordadas por el sector de la educación ¹⁵.

Sin embargo, la situación ha sido favorable ya que la agenda de integración educativa ha logrado encaminar un prolífico número de iniciativas en su área sin mayores inconvenientes. En base al diagnóstico realizado por Caetano *et al.*, tres son los déficits institucionales a señalar con respecto al SEM ¹⁶.

El **déficit funcional** estriba en las disfuncionalidades generadas por:

1. la situación de jerarquías diferenciadas entre el nivel nacional y el regional;
2. la persistencia de la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales (y, dentro de éstos, en los abocados al desarrollo de las áreas de integración económico-comercial así como, especialmente, las cancillerías) en detrimento de poderes parlamentarios;

3. la concentración del poder en los estados y, dentro de éstos,

en los que llevan la delantera respecto de los temas de la agenda de integración educativa;

4. la concentración de la toma de decisiones en el marco de la rotación de las PPT y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional.

Pese a estas dificultades, considero que el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo cual ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales mayores.

El **déficit material** refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del Mercosur, son los propios estados los que financian la integración ¹⁷. La creación de fondos regionales es un fenómeno reciente en el proceso de integración y se relaciona con el surgimiento de una etapa orientada a la resolución de las asimetrías, la inclusión social y la participación social-ciudadana. El primero de ellos ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en el año 2003 y, para el caso particular de la educación, el Fondo Educativo del Mercosur (FEM). Aún no es posible realizar un balance cabal sobre el funcionamiento del mismo, sólo podemos señalar que, pese a su creación, la dimensión material continúa siendo débil en el área de integración educativa, si bien el FEM permite abrir los márgenes de acción al SEM. De hecho, su creación y puesta en marcha efectiva fue un proceso largo y complejo.

El **déficit de legitimidad democrática** refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política ¹⁸. En lo que refiere a la rendición de cuentas, los temas en cuestión son la transparencia del proceso de toma de decisiones y la existencia de mecanismos de consulta. Respecto de la legitimidad social y política el interrogante abierto cuestiona la representación de los actores sociales y políticos en el marco de la toma de decisiones concentradas en los ejecutivos nacionales. Pues bien, el resultado del análisis del funcionamiento institucional del SEM da cuenta de un sistema opaco y cerrado, a saber opaco en un doble sentido, ya que no sólo no se prevén mecanismos transparentes para realizar un seguimiento de la toma de decisiones al interior del mismo sino que tampoco su accionar es conocido por la opinión pública y/o la ciudadanía en general. Denomino a éste, **déficit comunicacional**: y el acceso a la información, vale destacar, es el primer mecanismo de participación. En lo que compete a la persistencia de una visión regional, considero que se ha logrado la estabilidad de las burocracias recientes (por lo menos de los últimos diez años del proceso de integración), lo que ha abonado no sólo a la profesionalización de las acciones encaminadas sino a que se promuevan los intereses regionales por encima de los nacionales. El desafío actual del SEM en este campo consiste en cómo incorporar canales para la participación de actores sociales: si bien existe un mecanismo de foros con la sociedad civil del Mercosur, los mismos no constituyen una práctica frecuente y se podría argumentar en torno a la pluralidad

Esta situación genera, primero, una jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen la misma jerarquía: los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (reunidos en el CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los ministros de Educación (reunidos en el RME) en el espacio Mercosur, situación que, en el nivel nacional, se basa en la igualdad.

de espacios representados al observar los registros de participantes. Los tres déficits señalados para el SEM permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan los programas de integración regional de la educación superior. El SEM, por tanto, no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un Mercosur social, productivo y ciudadano, que choca con dos situaciones heredadas del auge del Mercosur comercial: por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados, por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración ¹⁹.

2. La integración de la educación superior en el Mercosur: los rasgos supranacionales de la política encaminada

En el marco jurídico-institucional señalado se han encaminado a lo largo del tiempo los diversos programas para la integración regional de la educación. El más consolidado de ellos, básicamente por ser el primero en andamiento, es el de acreditación regional de carreras de grado (en los estados parte y asociados del Mercosur). Contó con una fase piloto entre los años 2002 y 2006 (“Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, MEXA ²⁰) que derivó, tras su evaluación satisfactoria, en la conformación de un sistema permanente (“Acuerdo sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de sus respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados”, ARCU-SUR ²¹). El SEM ha encaminado otras acciones para la educación superior, principalmente en el campo de la movilidad académica (inicialmente, de estudiantes, ahora ampliada a docentes) y en el posgrado (principalmente promoviendo la vinculación entre instituciones de los países del MERCOSUR en investigación y docencia). El accionar sobre el posgrado es reciente aún: de hecho, al momento, se encuentra en fase de inicio de las convocatorias de los diversos programas. Respecto de la movilidad, si bien se ha ampliado, la misma ha comenzado en el marco de las carreras acreditadas por el MEXA.

El estudio en profundidad del programa de acreditación de carreras (MEXA y, luego ARCU-SUR) permite identificar algunos elementos que dan cuenta de una política pública regional, a partir de la combinación *sui generis* de aspectos con rasgos de supranacionalidad en un esquema eminentemente intergubernamental.

- **Los actores de gobierno que intervienen son, ante todo, funcionarios del gobierno nacional** con injerencia en los asuntos regionales, es decir, no constituyen un cuerpo permanente que debe su mandato a un órgano regional.

Como se ha expuesto, la particularidad de la mayoría de las agencias Mercosur consiste en que se componen de funcionarios de cada estado que, a la vez que tienen un mandato nacional, cumplen funciones en el nivel regional ²². Esta situación implica varias cuestiones: primero, estos funcionarios deben su mandato al gobierno nacional, por lo tanto, *prima facie*, el interés que los orienta es predominantemente de carácter nacional; segundo, al cúmulo de trabajo de gestión diario se adiciona el desarrollo de las actividades de los programas regionales, lo cual deriva en un sobredimensionamiento de su actividad (es decir, el trabajo en el espacio regional se adiciona a sus tareas en el espacio nacional); tercero, *a priori*, frente a cambios bruscos del color político de los gobiernos, se percibe una leve rotación de funcionarios (leve en tanto hay permanencia en los cuadros técnicos), lo cual, sumado a ausencia de instrumentos formalizados para la construcción de una ‘memoria institucional’, derivaría, eventualmente, en una pérdida de la acumulación de

experiencia desarrollada a lo largo de los años.

Respecto de los cuadros de gestión, en Argentina, Brasil y Uruguay, desde el 2003, gobiernan las mismas coaliciones políticas. El caso paraguayo es emblemático: el gobierno del Presidente Lugo (2008) implicó un cambio radical respecto de la gestión anterior; sin embargo, los funcionarios de carrera del ministerio de Educación han permanecido. En consecuencia, de cara a cierta visión reduccionista del esquema intergubernamental imperante, es importante señalar que la profesionalización de los cuadros técnicos, sumado a la estabilidad del empleo público a partir de los concursos que se llevan adelante permite fortalecer la eficacia de la acción.

En lo que compete a la ausencia de repositorios de información de carácter formal es menester destacar que en tanto el manejo de la información de las acciones encaminadas y, principalmente, las actas de reunión no está reglamentado, la realización de ‘memorias’ institucionales queda al libre albedrío de los funcionarios. Si bien el sitio web del SEM cuenta con información disponible en línea, la misma está incompleta. Esta situación no conlleva, solamente, problemas de cara a cambios de gobierno (donde la partida del funcionario anterior implica que tras la salida de la persona se pierde el cúmulo de información y experiencia sobre el trabajo regional) sino, principalmente, deficiencias para la participación ciudadana en los asuntos regionales, falta de transparencia, rendición de cuentas, etc.

Los actores que desarrollan las políticas regionales para la educación superior en la CRC-ES son funcionarios y funcionarias de las secretarías de Educación Superior de cada ministerio de Educación Nacional (u otra denominación posible: en Argentina, Secretaría de Políticas Universitarias, por ejemplo). Asimismo, en el marco de la política de acreditación participan funcionarios de las agencias nacionales homónimas -siempre que las regulaciones nacionales las contemplen. A la hora de implementar el MEXA que coincide con la creación de la RANA, solamente Argentina, Brasil y Chile contaban con Agencias Nacionales de Acreditación (ANA): por lo tanto, se ensayó, provisoriamente, la creación de comisiones *ad hoc* en Bolivia, Paraguay y Uruguay para que el mecanismo pudiera desarrollarse. Pasaron a formar parte de estas estructuras *ad hoc* funcionarios de los ministerios de Educación, universidades públicas y privadas, así como expertos reconocidos en este tema. El corolario de la política experimental consistió en la creación de ANA en los dos primeros; en el caso de Uruguay, aún se encuentra en debate una Ley de Agencia. En este punto es relevante destacar la vinculación existente entre los niveles nacional y regional de toma de decisiones y cómo, en este caso, la puesta en marcha de una política regional sirvió a los propósitos de legitimar agencias y políticas que ya venían siendo implementadas en cada estado, así como legitimar internamente la ‘marcada necesidad’ de crear agencias particulares para estar en ‘sintonía’ con las políticas regionales ANAs.

- **La socialización de los funcionarios** en el marco del proceso de formulación de políticas públicas regionales.

Como hemos expuesto, una visión reduccionista respecto del funcionamiento exclusivamente intergubernamental de las agencias regionales que generan políticas públicas ‘mercosurianas’ para la educación superior afirmarían que, en todo momento, los funcionarios defienden un interés meramente nacional. Sin embargo, el resultado de nuestra investigación muestra que, a lo largo del tiempo, la dinámica de reuniones y trabajo en conjunto conllevó a procesos de socialización que generaron intereses regionales compartidos. Sólo con fines ilustrativos, se cita el siguiente extracto de una entrevista realizada en el marco de nuestra investigación:

Esa diferencia entre los sistemas [de educación superior] es algo que siempre hay que tener en mente y comprender.

Cuadro síntesis (elaboración propia)

Acciones / Etapas	Intra SEM	Relaciones inter-institucionales con otras agencias
1° (1991-2000) / Políticas de conocimiento para el reconocimiento	Instalación del tema y creación de institucionalidad mínima; Inicio de los intercambios entre las delegaciones (base para proceso de construcción de confianza); Seminarios regionales para dar a conocer las realidades nacionales (que permiten, en fases posteriores, elaborar protocolos de reconocimiento de títulos) y generar un sistema estadístico.	No se perciben conflictos (pese al lugar marginal del SEM en la estructura de toma de decisiones del bloque); Apoyo - cooperación de organismos internacionales (OEI, OEA).
2° (2001-2008) / Visibilización de las políticas	Creación de una estructura institucional más compleja; Las actividades que venían siendo planificadas cristalizan en acciones que movilizan recursos y actores; Estabilidad de cuadros técnicos, profesionalización e inicio de un proceso de socialización	Visualización de déficit funcional, material, de legitimidad democrática y comunicacional; Particularmente, la discusión sobre la reforma institucional apunta a la creación de instancias supranacionales en todo el MERCOSUR.
3° (2008 – actual) / Profundización de las políticas	Ampliación de las políticas como resultado del proceso de acumulación de capacidades, recursos, intereses y valores; Jerarquización de acciones; Modificación de la estructura institucional (ampliación a nuevos temas); Profundización del proceso de socialización de las burocracias regionales.	Funciona de manera aceptada a pesar de las disfuncionalidades de la arquitectura jurídica-institucional del acuerdo; Persistencia de los déficits, dejando de lado la discusión en torno a una reforma integral (en pos de la supranalidad) en pos de una acción más concreta: la posibilidad de crear una Secretaría Técnica y la necesidad de generar una instancia de articulación inter-institucional

No diría que hay un país que haya traído problemas para la negociación; hay un trabajo bastante hermanado, hoy ya nos llamamos “raneados”... y mi opinión es que el proceso todo es muy positivo. Siempre hay ansiedad sobre cómo vamos a avanzar, cómo podremos respetar las diferencias de cada país. En un principio, de eso se trata la acreditación: respeto de las características propias de cada institución, más aún de cada país (...) Nuevamente, cada día es muy gratificante: vemos que la implementación por el MERCOSUR es una aproximación de los países, afuera de los problemas económicos²³.

La frase “los raneados” resume el proceso de socialización de estos funcionarios que motoriza la forma que adquiere la política regional de educación superior, lo cual permite comenzar a esbozar un proceso de modificación de lealtades nacionales en pos de una identidad regional compartida²⁴.

Sin embargo, a la par de este proceso, las diferentes identidades nacionales son reforzadas. Esta ambigüedad requiere que incorporemos en el debate dos elementos: el primero de ellos, reconocer que antes de la conformación de los estados nación, la noción de identidad latinoamericana se encontraba arraigada. De hecho, las apelaciones a la ‘patria grande’ de los héroes de la gesta independentista dan cuenta de esta identidad común. Como

afirma Methol Ferré²⁵ en el mismo momento en que se adquiere la independencia, la idea de unidad se debilita y ‘Sudamérica’ se fragmenta en unidades políticas aisladas que comienzan la construcción del estado y de la nación a espaldas. En la actualidad, estamos experimentando un proceso de reapropiación de las lecturas integracionistas del siglo XIX sobre el presupuesto de no concebir a la ‘patria chica’ (la nación y los nacionalismos) como contrapuesta a la ‘patria grande’ (la región, unidad, integración). El segundo elemento a incorporar en esta discusión versa en torno a las particularidades de los sistemas de educación superior de los estados parte, sustentadas en tradiciones y culturas políticas diferenciadas.

En el caso particular de la educación superior, Argentina, Paraguay y Uruguay comparten una misma raíz hispánica, donde las primeras casas de estudios superiores fueron creadas por las diversas órdenes religiosas (si bien en los dos últimos el proceso de conformación es posterior al de Argentina) e incorporadas, rápidamente, al tutelaje del estado. En los tres la educación superior es pública, gratuita y laica; su acceso es irrestricto y las universidades son autónomas y autárquicas. El sistema en su conjunto, pese a la presencia de instituciones privadas, es mayoritariamente público. En Brasil, por su parte, a causa de la herencia y presencia en el territorio de la Corona portuguesa, la formación superior se desarrollaba en la Universidad de Coímbra; motivo que redundó en la creación tardía de las primeras instituciones universitarias en el territorio. Las grandes disparidades

existentes en este país se proyectan en el ámbito universitario: aún no cuenta con una universidad de masas, el acceso es limitado (si bien ha crecido en los últimos años por medio de políticas activas del gobierno) y la demanda de acceso se cubre por medio del sector privado, mientras que las universidades públicas tienen un carácter más elitista. A estas diferencias culturales se adicionan otras de carácter estructural y legal se revisitan en el acápite posterior.

Es menester señalar que este proceso de socialización, que se produce en el marco de la formulación de la política pública regional, se ve favorecido, precisamente, por el hecho de que la misma no se encuentra tan formalizada y los estados y sus burocracias se encuentran más abiertos a este tipo de procesos. Recordemos que las burocracias son relativamente nuevas no sólo porque las democracias son jóvenes sino que por la propia temática: las áreas de cooperación internacional suelen ser, tanto en los ministerios de Educación como en las universidades, de creación reciente. Asimismo, abona a este argumento el hecho de que las agencias de acreditación (como producto de los procesos de reforma estructural) fueron creadas a mediados de la década anterior. La CONEAU, por ejemplo, tiene tan solo quince años de existencia. En Paraguay se ha creado hace muy poco tiempo y Uruguay, por ejemplo, aún no cuenta con una institución de este tipo.

- La **incorporación de las diferencias** como constitutivas de las acciones regionales;

Los programas regionales que fueron ensayados para la integración de la educación superior en el Mercosur, principalmente la política de acreditación regional de titulaciones, parten de una situación contextual particular: la situación de asimetría entre los sistemas y/o complejos de educación superior de los estados que lo componen. Esta situación de desigualdad es generada tanto por consideraciones estructurales así como por instrumentos de política pública. Fernando Porta entiende por **asimetrías estructurales** a las diferencias entre los tamaños (o talla) de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como divergencias en los niveles de su ingreso *per cápita* y en el grado de diversificación de su estructura productiva²⁶. Por su parte, las **asimetrías regulatorias** son las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios. A modo de ejemplo, se pueden mencionar las políticas de promoción a las exportaciones, las de inversión, la de apoyo industrial, etc. Esta diferenciación es de utilidad para visualizar las dificultades que deben sortearse para la puesta en marcha de los diversos programas, particularmente, la necesidad de igualar las capacidades de los socios en pos de una integración y cooperación equitativa.

De la lectura de los datos se observan las disparidades en términos de los tamaños de los sistemas, la inclusión de los y las estudiantes a los mismos y las tendencias en torno a una mayor o menor privatización de la enseñanza superior. Sobre esta base se conformarían las políticas regionales para el área.

Sucintamente, el proceso de acreditación culmina recién cuando todos los estados que participan desarrollaron el proceso de evaluación interna y externa²⁷. En el caso particular del MEXA, por ejemplo, los países más rezagados recibieron apoyo para poder llevar adelante el proceso de evaluación: este apoyo consistió en recursos materiales para financiar la visita de los pares externos así como capacitación a los funcionarios de gobierno. Finalmente, un punto adicional tiene que ver con la lógica de la política regional en cuestión (validar la calidad de un conjunto de titulaciones) y las asimetrías: existen cupos por país que determinan la cantidad de carreras a ser acreditadas ya que, mientras que Brasil cuenta con 2314 instituciones de educación superior, Uruguay tiene tan sólo 11.

En consecuencia, la forma en que se resuelven las diferencias estructurales y regulatorias también moldea la dinámica que adquieren las políticas regionales para la educación superior partiendo del reconocimiento de que las acciones regionales no soslayan las particularidades nacionales y dónde la efectividad del mecanismo 'mercosuriano'

no' requiere la participación igualitaria de todos los socios regionales.

- La **participación de actores no gubernamentales** de diverso tipo –sociales, privados, corporativos, etc.– **presenta grados variables de formalización** y, por lo general, cuenta con estructuras de movilización transnacional (regional, en este caso) como sustento de las demandas que ejercen en el espacio institucional del Mercosur.

En el caso particular de la política pública regional en cuestión, la participación de actores no gubernamentales no se encuentra habilitada -a diferencia de otras políticas regionales recientes en curso que sí cuentan con presencia de actores sociales, como es el caso de las 'reuniones especializadas'-. La acreditación regional de carreras de grado en el Mercosur se encamina por medio de evaluaciones internas y externas que se realizan en las universidades que se someten, de manera voluntaria, al proceso. El proceso de evaluación es doble: por un lado, la autoevaluación institucional que realiza cada titulación (por ejemplo, la carrera de Ingeniería Agrónoma de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina), por el otro, la visita de pares evaluadores de procedencia regional (evaluación externa). A partir de estas acciones, la RANA dictamina y envía a la RME la recomendación de, por ejemplo, aprobación, bajo la forma de un "sello Mercosur de calidad".

En consecuencia, las universidades no participan de manera directa -ni formalizada y/o canalizada institucionalmente- de la elaboración de estas políticas. Sin embargo, si ejercen presiones (preferentemente sobre cada gobierno nacional) cuando precisan destrabar algunas cuestiones, a saber: un tema recurrente de la política derivada de la de acreditación, la de movilidad de estudiantes de carreras acreditadas (MARCA), es el otorgamiento de visados gratuitos para los y las estudiantes que se movilizan. La agilización de los mecanismos suele ser una queja recurrente tanto entre universidades y funcionarios de las carteras educativas, como entre éstos y sus pares en los ministerios del Interior y Relaciones Exteriores.

Otro gran tema, donde una solución rápida aún no se avizora, es el reconocimiento de titulaciones: la misma sigue siendo potestad exclusiva de las universidades y la política regional -si bien en un primer momento lo contemplaba- no ha avanzado en una respuesta consensuada y conforme a todos los involucrados.

Finalmente, mención aparte requiere el señalamiento al reconocimiento del ejercicio profesional: al igual que en cada ordenamiento nacional, una titulación de carrera profesional como las que "acredita" el ARCU-SUR (agronomía, ingenierías, medicina, odontología, veterinaria, arquitectura, enfermería) no implica *per se* el otorgamiento de ejercicio de la profesión. Esto último es potestad de diversos colegios o agrupaciones profesionales (Colegio de Médicos, Asociaciones de Arquitectos, etc.). Estos actores, de carácter corporativo, han presionado por mantener este tema por fuera de la agenda regional de políticas de integración de la educación superior, mientras que la cuestión del ejercicio profesional ligada a la posibilidad de prestar un servicio en los diferentes estados se está abordando en el marco del Protocolo de Montevideo sobre la liberalización del sector de los servicios en el Mercosur.

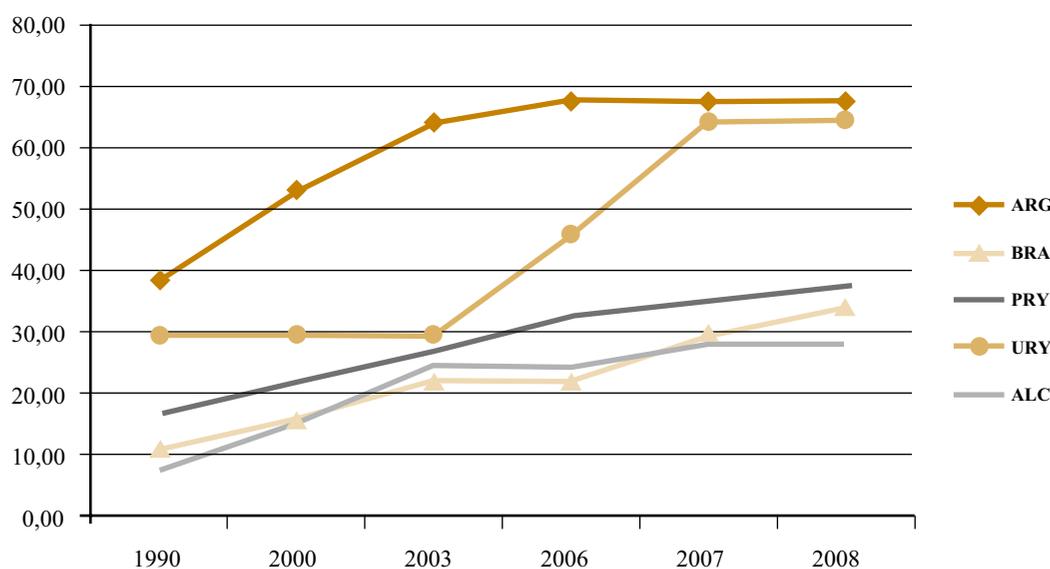
Sin embargo, es menester señalar que en el espacio que denomino 'Mercosur geográfico' las universidades han conformado diversas experiencias de agrupación transnacional para llevar adelante acciones de integración regional, en el marco de estrategias más amplias de internacionalización y cooperación interinstitucional. A título ilustrativo, una de estas redes es la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, también creada en el año 1991, que se compone de más de veinte universidades públicas de los países del Mercosur. Hasta ahora, no ha habido una interacción formalizada entre este grupo y el SEM; sino que la red encamina sus propias acciones de, por ejemplo, movilidad e investigaciones conjuntas entre sus miembros²⁸.

Cuadro 2
Comparación de indicadores entre los países del Mercosur

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Población	40.738.000	195.498.000	6.460.000	3.372.000
Estudiantes	1.650.150	5.115.896	100.000	129.649
<i>Públicas</i>	1.312.549	1.351.168	40.000	112.707
<i>Privadas</i>	337.601	3.764.728	60.000	16.942
Instituciones	117	2.314	30	5
<i>Públicas</i>	57	245	6	1
<i>Privadas</i>	60	2.069	24	4
PBI	308.739,7	1.574.033,8	14.239,6	31.510,9
Gasto educ. total, % PBI	5,5	5,0	4,0	3,9

Fuente: Ministerios de Educación de cada país -en el caso paraguayo se utilizó literatura secundaria. Por los datos de población, producto bruto interno (PBI) y gasto general en educación como porcentaje del PBI: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), CEPAL, 2010. En todos los países los datos corresponden al año 2009, salvo el caso de Paraguay, que corresponde al 2004. Los números poblacionales corresponden al año 2010, mientras que los datos del PBI total (medido a precios corrientes de mercado en millones de dólares) son del año 2009. En Brasil y Argentina, en 'instituciones' se contabilizaron tanto universidades como institutos u otras denominaciones. Para Uruguay y Paraguay sólo se tomaron en consideración las universidades.

Gráfico 1
Evolución de la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza (1990-2008)
en estados partes del Mercosur



Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), CEPAL, 2010.

• **La agenda, en términos de su génesis y objetivos, de la política regional se define en el espacio institucional del Mercosur** (en el SEM, básicamente en la CRC ES, luego aprobada por la RME), así como la metodología para encaminarla, incluyendo la forma, los instrumentos y los plazos.

Delimitados los actores intervinientes, es menester reconocer que la agenda de las políticas regionales de integración de la educación superior se consensúa en el espacio institucional del Mercosur: es competencia de la CRCEs (y, dentro de ésta, de la RANA) desarro-

llar los objetivos para el sector y proceder a su instrumentalización. En el caso de la política de acreditación, la decisión fue contar con una fase experimental, el MEXA, que permita aceptar el mecanismo de acreditación para dar paso, luego, a un sistema de carácter permanente, el ARCU-SUR. Los objetivos fueron, por lo tanto, adoptados en pos de una visión regional: elevar la calidad de la educación superior de aquellas carreras que fueron definidas, sobre una base regional, como prioritarias para el Mercosur -se trata de carreras profesionales orientadas a los sectores de la agroindustria, medicina y construcción.

La idea de calidad, de hecho, la posibilidad de evaluar la calidad, es una cuestión bastante controvertida en tanto ha sido una prescripción por parte de organismos internacionales para generar -en un contexto de desfinanciamiento de la educación superior- premios y castigos a las instituciones y/o a los países. En el espacio regional, la calidad es definida en términos de “garantizar que los egresados de una carrera tengan la debida formación”²⁹, recalcando que se prioriza un punto de vista cualitativo más que cuantitativo. Podríamos afirmar que la calidad se encuentra ‘contextualizada’ y adaptada a las realidades de los sistemas de educación superior de los países del Mercosur con el objetivo de elevar el nivel general de las titulaciones.

A partir de estas definiciones, se decidió la manera en que se llevaría adelante el proceso: por medio de ‘evaluaciones institucionales’ donde ‘se respetarían las legislaciones nacionales’. En este sentido, un elemento importante para llegar al consenso y facilitar la implementación del mecanismo, devenido acuerdo, fue evitar cualquier colisión con legislaciones nacionales. Es importante reconocer, como se mencionó en el acápite anterior, la existencia de diferencias sustantivas entre los sistemas nacionales de educación superior; por lo tanto, la condición de respeto por los procesos nacionales contempla la diversidad de enfoques y torna aplicable al instrumento de política pública. Al mismo tiempo, otro principio de la política regional que se encuentra arraigado fuertemente es el respeto de la autonomía universitaria.

- Estas políticas son **acciones ‘del’ Mercosur**, las cuales pueden estar basadas mayoritariamente en políticas nacionales previas y/o en políticas bilaterales en curso.

A partir de lo anterior se puede afirmar que la política regional de acreditación de carreras de grado es una nueva política, diferente a acciones de cooperación y/o de coordinación regional. Pese a que incorpora la cláusula de “respeto a la legislación nacional”, el espacio Mercosur de formulación de política crea una nueva acción. Particularmente, un hecho significativo para comprender que se trata de una “acción del Mercosur”, es decir una política regional, consiste en que para que el proceso funcione se requiere la participación de todos los participantes.

En otras palabras, para que exista un “sello Mercosur” que de garantía de la calidad de la educación superior de ciertas titulaciones y en ciertas instituciones es menester que se atengan al proceso las universidades seleccionadas de los seis países. Recordemos que Chile y Bolivia han participado SEM asiduamente y firmaron primero el MEXA y, luego, el ARCU-SUR. Si uno no lo hace, el “sello Mercosur” no se genera: no hay política regional³⁰.

Esta especificidad, junto con la situación de asimetría entre los estados participantes, adiciona complejidad al proceso político: si un estado no cuenta con los recursos financieros o las capacidades de gestión para encaminar el proceso, los demás, principalmente Argentina y Brasil, colaboran y/o cooperan para que lo haga. Básicamente, a título ilustrativo, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) argentina tuvo un fuerte rol en materia de transferencia de experiencia y capacidades institucionales; por otro lado, Brasil ha permitido que los pares externos de Bolivia o Paraguay pudieran viajar para llevar adelante el proceso. Estos elementos permiten identificar a la política de acreditación como una política ‘del’ Mercosur, más allá de acciones de cooperación ‘entre’ estados del acuerdo regional.

Un rasgo a destacar en el desarrollo de esta política refiere a la jerarquización de la acción regional: vale recordar que la política se inicia como experimental (MEXA) pero la misma se modifica y convierte en un sistema permanente en el año 2008 con la firma del ARCU-SUR. El ARCU-SUR se convirtió en un Acuerdo Internacional, lo cual, por un lado, implicó un aumento de la visibilización pública y política del proceso de integración de la educación superior, y, por el otro, dificultó el proceso de desandar esta polí-

tica -en tanto acuerdo internacional entre los estados, la ‘marcha atrás’ es más difícil sin una ruptura con los socios regionales; en otras palabras, logra un efecto candado.

Cabe destacar en fin la existencia de una política regional derivada de la de acreditación: el Programa de Movilidad Académica Regional (MARCA) entre los cursos acreditados, primero, por el MEXA, actualmente, por el ARCU-SUR. La primera de las carreras acreditadas fue la de Agronomía: los y las estudiantes de instituciones que recibieron la garantía de calidad Mercosur pudieron participar de intercambios (de un semestre) entre ellas. En este punto, es menester recordar que la política regional de movilidad no se creó sobre *tábula rasa*. Al contrario, al momento de idear la forma que adquiriría la política se tomó en consideración la experiencia de acciones bilaterales previas (principalmente entre Brasil y Argentina). De hecho, una afirmación que aplica a otras políticas regionales de educación superior es la siguiente: “las políticas bilaterales que funcionan se mercosurizan”.

- **La implementación de las políticas regionales queda bajo la exclusiva prerrogativa de cada estado nación.**

Cada gobierno nacional desarrolla formas particulares de aplicación de las políticas: si bien se respeta la metodología planteada en el nivel regional, los ordenamientos jurídicos nacionales constriñen ciertos aspectos que quedan a la merced de las soluciones que cada país pueda desarrollar.

Como hemos expresado *ut supra*, la aplicación de las políticas regionales queda bajo exclusiva responsabilidad y atribución de cada estado. Los lineamientos generales, definidos en la esfera regional, son lo suficientemente flexibles para que, basados en el respeto por las legislaciones nacionales, cada país implemente las políticas regionales sin colisionar con regulaciones y/o tradiciones internas. Al mismo tiempo, esto significa que, de cara a la ausencia de fondos regionales para encaminar las políticas, cada estado asuma los costos derivados de las mismas.

Respecto de la implementación nacional y la adecuación doméstica, durante la fase experimental de la política regional de acreditación (MEXA), por ejemplo, el gobierno de Brasil decidió no incorporar la normativa Mercosur a su ordenamiento jurídico nacional: es decir, no internalizó la norma ya que el tratamiento que se le dio fue “efectivamente experimental”. Sin embargo, con la transformación sistémica de la política, Brasil ha realizado las modificaciones regulatorias internas pertinentes. En cambio, sí lo hizo Argentina en su ordenamiento jurídico desde su lanzamiento, pese a que haya sido una prueba piloto.

En lo que compete a los diversos recursos destinados a la implementación de la política regional de acreditación, hemos ya adelantado que las erogaciones necesarias provienen de diversos ítems presupuestarios nacionales (Ministerio de Educación, ANA), por un lado, mientras que la parte técnica es provista por las capacidades institucionales instaladas en cada estado³¹. Al mismo tiempo, se ha cooperado horizontalmente (entre las agencias nacionales) para facilitar la implementación en el grupo de países más rezagados.

- **La evaluación de estas políticas es, asimismo, regional y se orienta a la mayor integración de la región.**

Sucintamente, es importante destacar que una característica del SEM, en general, y del accionar del área destinada a la educación superior, en particular, refiere a la constante evaluación de las acciones encaminadas. En el caso del MEXA, una vez finalizado se procedió a la realización de informes nacionales y por disciplina sujeta a la acreditación con el objetivo de contar con un diagnóstico general que permita la elaboración del instrumento que daría continuidad a la política regional en cuestión.

Un elemento significativo que se desprende del análisis de nuestra investigación, relacionado con un elemento que se destaca frecuente-

mente en las evaluaciones de la implementación de las acciones regionales, reside en el hecho de que las políticas ‘mercosurianas’ requieren indefectiblemente de la coordinación inter-institucional entre diversas agencias, tanto en la esfera regional como en la interna. La ausencia de vinculación entre instituciones deriva en complicaciones para la efectiva implementación de las acciones encaminadas, principalmente en los casos en que se trata de políticas regionales derivadas de instituciones sin capacidad decisoria formalizada en la arquitectura del acuerdo.

• **Los resultados y/o impactos de la política regional son, eminentemente, regionales**, si bien se perciben efectos positivos o favorables en términos nacionales y sectoriales.

Los dos principales impactos de la política regional de acreditación de la calidad en el Mercosur han sido:

1. crear un “sello Mercosur” que certifica la calidad académica de las carreras, con valor en un mercado académico internacional y obtenido por un proceso riguroso de evaluación (que consiste en una evaluación institucional y una evaluación externa a partir de un comité regional de expertos -pares evaluadores- formados regionalmente, que aplican un instrumento diseñado en el Mercosur);

2. contribuir al fortalecimiento institucional regional y nacional: no sólo se ha consolidado el SEM y la RANA, sino que, además, cada estado (parte y/o asociado) ha afirmado y/o creado las condiciones institucionales para acreditar la calidad de sus carreras de grado -en las áreas disciplinares seleccionadas, claro está.

Por supuesto, un corolario de estos dos impactos es la conformación de grupos de expertos en el área de la acreditación de la calidad, los cuales han obtenido prestigio y reconocimiento en otras latitudes. Adicionalmente, se ha favorecido la cooperación interinstitucional (entre actores y agencias gubernamentales del Mercosur, pero incluyendo la participación de las mismas en otras redes regionales, como RIACES), así como la cooperación internacional universitaria. Finalmente, relacionado con lo anterior, ello ha llevado a la instalación de políticas y/o prácticas institucionales de movilidad de docentes y alumnos entre las universidades acreditadas. Por último, a nivel sectorial en términos de las universidades, específicamente, al interior de las carreras que pasaron por el mecanismo experimental, también se ha producido una complejización institucional/organizacional con la de departamentos de ‘cooperación internacional’ y la creación y/o modificación dentro de las secretarías académicas de dependencias destinadas a la (auto) evaluación institucional. Además, se han fortalecido los vínculos entre sí, conformando redes académicas de diverso tipo (redes universitarias y redes de rectores, principalmente).

Conclusiones

La excepcionalidad de la política pública regional para la integración de la educación superior reside en dos elementos principales. El primero de ellos es la posibilidad de encaminar una acción política, en este caso el programa de acreditación de carreras de grado, en un escenario *a priori* institucionalmente adverso. En este sentido, refiero particularmente a la posibilidad de acción creativa que desde el SEM tuvieron los actores gubernamentales para formular,

adoptar, implementar, evaluar y re-adoptar esta política pública regional en el marco de una arquitectura jurídico-institucional que no otorga la posibilidad de “decisión regional” -entendida como la posibilidad de generar normativa regional de carácter vinculante y aplicabilidad directa en los ordenamientos nacionales- a esta agencia. A lo largo del trabajo, se expuso que, pese a estas disfuncionalidades del ordenamiento institucional, desde el SEM se encaminaron diversas acciones desde el año 1991 que se fueron adicionando en un proceso de acumulación tanto de información como de gestión y, principalmente, de confianza entre los actores gubernamentales. De esta manera, para el año 2001 se termina de consolidar la forma que adoptará estructura definitiva del SEM, la cual, diez años más tarde, será apuntalada con una nueva división funcional de tareas. Este proceso acompañó las modificaciones que se llevaron adelante al interior de cada estado en el marco de la implementación de medidas neoliberales de re-estructuración, las cuales redefinieron las reglas de juego y las estructuras de cada ministerio de Educación (es decir, en el orden del estado entendido como aparato burocrático). Tras la eclosión del modelo neoliberal y el surgimiento de gobiernos de tinte ‘redistribucionista’, se recuperó el rol del estado en la conducción política de los asuntos públicos; este momento coincidió -en grados variables- con la puesta en marcha de un nuevo Mercosur, alejado diametralmente a la visión comercial inicial. La conjunción de estos elementos permitió visibilizar el campo de políticas de integración regional de la educación (en el marco de la visibilización del Mercosur social y ciudadano) y generar las condiciones para la puesta en marcha de las políticas regionales, principalmente en el campo de la educación superior y básica. En este recorrido, se estabilizaron los cuadros técnicos que componen las delegaciones nacionales, permitiendo la profesionalización de la ‘gestión de la integración’, y a su vez, un proceso de socialización política por el cual se generaron nuevas lealtades hacia el Mercosur -es decir, el pasaje hacia una identidad regional sin perder el mandato nacional. Esto representa una novedad en tanto en el marco de este proceso de socialización, al mismo tiempo que se genera una nueva lealtad nacional, se demanda -a otros órganos regionales y a agencias del gobierno nacional- espacios de apertura y/o remoción de obstáculos para encaminar las políticas regionales. De la misma manera, las políticas regionales -que sirven para legitimar las políticas internas de algunos estados- actúan como vectores para producir modificaciones en las legislaciones nacionales. Se genera, de esta manera, un proceso de retroalimentación entre el nivel nacional y el nivel regional tanto en el campo de la ‘gestión pública’, es decir, del aparato burocrático, como en el de las identidades y los sentidos de esas acciones públicas, es decir, en el orden simbólico del estado como constructor de un destino compartido.

Esto nos lleva a la segunda cuestión que explica la situación de excepcionalidad de la política pública regional para la educación, en general, y la educación superior, en particular: la puesta en común de un área de política que se encuentra estrictamente ligada a la formación de la identidad nacional de los estados nación. Como se expuso, el estado además de ser visto como un aparato burocrático que expresa las relaciones de fuerza e intereses dentro de una sociedad particular, es, al mismo tiempo, el aparato simbólico encargado de construir ese destino compartido o proyecto común que es la nación. En este sentido, en el espacio del Mercosur educativo no sólo se consolidó una burocracia regional -que mantiene su característica intergubernamental- que encamina acciones regionales

La política pública regional de acreditación, en la medida en que su resultado principal es dar cuenta de la calidad académica de un determinado título, conlleva en su interior la tensión público/privado en la medida en que no se discuta el sentido de la ‘calidad’.

de integración de la educación como resultado de las relaciones que se establecen entre el nivel nacional y regional de formulación, adopción e implementación de las políticas; sino que, además, ha permitido comenzar a elaborar un proyecto compartido a nivel 'mercosuriano' y/o, a veces, sudamericano, a modo de destino común e inexorable; el cual cala hondo en las identidades nacionales, reforzándolas. 'patria grande' y 'patria chica' se conjugan en estas acciones y permiten comenzar un camino lento pero sostenido en pos de la construcción de un soporte simbólico y de legitimidad al proceso de integración regional. Tradicionalmente, la educación -como problema público- se relacionó a su rol de integradora social: vale recordar que la escuela pública permitía el encuentro social inter-clases guiada por los principios de igualdad, gratuidad, obligatoriedad y laicidad. Sin ahondar en la discusión en torno a la modificación de este proyecto escolar como corolario de la enorme privatización de la esfera social como consecuencia del neoliberalismo; la recuperación del carácter integrador y emancipatorio de la educación en la actualidad en el proceso regional permite poner en común historias compartidas en Sudamérica, a partir de un nuevo relato, capaz de superar las falsas antinomias entre las identidades nacionales. El Mercosur ha decidido avanzar, y lo está haciendo, en este campo: este es un hecho político que no debe desdeñarse.

Igualmente, retomando el análisis de la política pública regional que presentamos (la acreditación) y nuestra identificación de la génesis de la agenda educativa, cabe preguntarse respecto de los desplazamientos de la frontera entre lo público y lo privado o, mejor dicho, la consideración de la dicotomía educación superior como un bien público-mercancía. Hemos visto, particularmente, en qué medida la posibilidad de acción de esta agenda se relaciona con una convergencia fundamental entre tres elementos: la educación como formación, la cual brinda soporte a la movilidad de trabajadores; la privatización de la educación y la creación de un mercado académico a nivel internacional; y la educación como base para la construcción de ciudadanía e identidad. Estos tres elementos, en tensión constante entre sí, explican la génesis y el desarrollo de la agenda educativa en el Mercosur.

La política pública regional de acreditación, en la medida en que su resultado principal es dar cuenta de la calidad académica de un determinado título, conlleva en su interior la tensión público/privado en la medida en que no se discuta el sentido de la 'calidad'. Es decir, ¿se trata del concepto de calidad orientado al mercado que se volvió hegemónico durante los años noventa? O ¿refiere a un análisis de la calidad que incorpore el contexto nacional y regional en el cual esa universidad se encuentra inmersa? En otras palabras, ¿quién define 'la calidad'? ¿El estado o el mercado? *A priori*, parecería que en el caso del Mercosur, se ha optado por una fórmula transaccional donde los términos del 'sello de calidad' los define la esfera técnica -bajo el visto bueno de la conducción política- pero que rige en un 'mercado académico'. Por otro lado, la política regional relacionada a esta -la de movilidad de estudiantes de las carreras acreditadas- cuenta con el potencial que indicamos *ut supra* respecto de la posibilidad de generar un destino compartido en tanto proyecto común de integración social, ahora en clave regional, y sin desarmar las identidades nacionales: la profundización de las relaciones y los vínculos vivenciales con las culturas entre los países del proceso regional genera modificaciones (y desmistificaciones) en las percepciones respecto del 'otro'; brindando el puntapié para una base social de apoyo que legitime el proceso de integración. Al mismo tiempo, esto permite comprender que sin la resolución conjunta de las situaciones nacionales de asimetrías no es posible ese destino común; destino común que podríamos definir en la idea nuclear de autonomía y desarrollo. Finalmente, un elemento también insoslayable refiere a la posibilidad de pensar regionalmente los desafíos del desarrollo nacional y mancomunar los esfuerzos en el área científica y tecnológica. Este punto abre un último interrogante, respecto de si la idea de 'calidad' refiere,

únicamente, a la transmisión de un conocimiento técnico, o bien, como sostenemos, incluye un componente de relación con las necesidades de la sociedad local, nacional o regional en la cual se encuentra la universidad. Este elemento de compromiso social de la universidad donde, en el marco de un proceso regional, implica realizar un esfuerzo por generar y producir, junto con los actores y movimientos sociales, conocimiento relevante para esa realidad particular, en base a qué proyecto de región, como destino compartido, se persigue.

Notas

¹ Plan de Trabajo del SEM 2011-2015; ya se encontraban en el Plan de Trabajo del SEM 2006-2010.

² Respecto de la calidad, el neoliberalismo colocará indicadores del campo de la economía para su evaluación (dejando de lado los criterios escolares), tales como: cantidad de graduados que consiguen empleo, tasas de retención-deserción de los establecimientos. La citada 'calidad' se convierte en una herramienta que permite legitimar la introducción de un sistema de premios y castigos para que la comunidad educativa acepte la reforma; ver Adriana Puiggrós, *La tremenda sugerencia de pensar que no es posible. Luchas por una democracia educativa (1995-2020)*, Buenos Aires, Galerna, 2010. Asimismo, la introducción de los valores de mercado en la educación superior se evidencia en la apelación a los siguientes términos: obtención de lucro, privatización, competencia, evaluación costo-beneficio, desigualdad; ver Judith, Naidorf, *Los cambios en la cultura académica de la Universidad Pública*, Buenos Aires, Eudeba, 2009.

³ Creada en su versión mínima en el año 1991, reformulada y aprobada por la Decisión del CMC n. 15/01; actualizada diez años más tarde por las Decisiones del CMC n. 5/11 y n. 6/11.

⁴ Hasta mediados del presente año, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta -dedicada a la formación docente- se sumó en el último plan aprobado. Básicamente, la necesidad de contar con este nuevo organismo de apoyo versa en torno al reconocimiento de su carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de Mercosur (como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior).

⁵ El artículo 9 de la Decisión del CMC n. 05/11 establece que el Comité de Gestión del Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo del Mercosur tiene entre sus funciones colaborar en la difusión del conocimiento, el intercambio de información y la utilización de tecnologías de comunicación social en el ámbito del SEM.

⁶ Integra la estructura orgánica del SEM gracias a la Decisión del CMC n. 05/06, adoptada durante la Cumbre de Córdoba del año 2006, la cual complementa la decisión CMC n. 15/01. Cuenta con las siguientes atribuciones: a) recomendar en materia financiera en todo lo pertinente al Fondo Educativo del Mercosur (FEM); b) articular con el organismo administrador del FEM todo lo referente a la administración de los Fondos, evaluar periódicamente el comportamiento y manejo de recursos por parte del mismo; e informar semestralmente a la RME; c) diseñar e implementar estrategias para la obtención de recursos extraordinarios provenientes de terceros países, de otros organismos y del sector privado; y d) establecer contactos con los administradores de los Fondos estructurales del Mercosur, manteniendo informado de ello al CCR. El FEM tuvo una primera etapa de implementación entre los años 2004 - 2011 por la cual se crea y se aprueba su reglamento (Decisión del CMC n. 33/04), se modifica el reglamento (Decisión del CMC n. 24/08) y se nombra a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como órgano administrador. A partir del año 2011, con la Decisión del CMC n. 06/11 el FEM se transforma en un mecanismo de carácter permanente. Cada estado parte debe aportar 30.000 dólares junto con 2.200 dólares por cada millón de habitantes en edad escolar (5 a 24 años de edad) de acuerdo a la fuente oficial nacional de datos de la población.

⁷ Una primera versión de esta propuesta de periodización se encuen-

tra en mi trabajo “¿Realidades presentes – conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el Mercosur”, aceptado para su publicación por el Núcleo de Estudios e Investigaciones en *Educación Superior en el Mercosur*, 2011. Aquí ampliamos y profundizamos los argumentos esgrimidos.

⁸ Me permito remitir nuevamente a un trabajo de mi autoría, “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR”, paper Segundas Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?”, organizadas por el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO, Argentina, Buenos Aires, 20–21 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/web//web/wp-content/uploads/2010/09/Perrotta-La-dial%C3%A9ctica-entre-la-integraci%C3%B3n-regional-y-las-estrategias-de-inserci%C3%B3n-internacional-en-el-marco-de-proyectos-de-desarrollo-nacional.pdf>.

⁹ A. Puiggrós, *La tremenda sugestión...*, cit., pp.26-27.

¹⁰ Véase Gerardo Caetano, Mariana Vázquez, Deisy Ventura, “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, en G. Caetano (coord.), *La Reforma Institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, CEFIR, 2009.

¹¹ La visibilización de la agenda tiene su correlato en la visualización desde el sector académico, ver, de mi autoría, “El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación”, paper Quinto Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28-30 de julio de 2010.

¹² Aprobada por la decisión del CMC n. 15/01.

¹³ G. Caetano, M. Vázquez, D. Ventura, “*La Reforma Institucional del MERCOSUR*”..., cit..

¹⁴ Información provista en el trabajo de campo.

¹⁵ Un caso ilustrativo de este tipo de incongruencias derivadas de la estructura radial del Mercosur y la jerarquización desigual estriba en las negociaciones por la liberalización de servicios. El SEM defiende la concepción de la educación como un bien público, un derecho humano que el estado debe proteger y garantizar; sin embargo, en el marco de las negociaciones biregionales con la UE, por ejemplo, la educación concebida como servicio comercial podría ser colocada y/o utilizado como ‘pieza de cambio’ (*bargaining chip*) para obtener a cambio apertura en los mercados agrícolas; ver Mercedes Botto, Juliana Peixoto, “La incidencia de la academia en las negociaciones de los servicios de salud y educación en la Argentina: desafíos y oportunidades”, en M. Botto, *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires, Prometeo, 2007. Vale destacar que los encargados de negociar los acuerdos (eminentemente comerciales) son funcionarios técnicos del GMC–CMC que no tienen un mandato expreso para la realización de consultas a las áreas de política afectadas, sólo lo hacen cuando lo consideran necesario y por medio de canales informales.

¹⁶ G. Caetano, M. Vázquez, D. Ventura, “Reforma institucional del MERCOSUR...”, cit..

¹⁷ Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del Mercosur que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.

¹⁸ Estas tres dimensiones del déficit de legitimidad son las señaladas

por G. Caetano, M. Vázquez, D. Ventura, “Reforma institucional del MERCOSUR...”, cit. en el marco de la reflexión en torno a una reforma institucional para el Mercosur. Pese a que fueron ideadas para la totalidad de la arquitectura institucional regional, considero que son importantes para el análisis del SEM, en especial porque no se han realizado estudios similares al respecto.

¹⁹ Ver mi trabajo, “Realidades presentes – conceptos ausentes?...”, cit..

²⁰ Aprobado en la XXII RME.

²¹ Aprobado por decisión del CMC n. 17/08

²² Los casos que difieren a esta regla son, particularmente, los funcionarios de la Secretaría Administrativa del Mercosur, el Alto Representante del Mercosur, los técnicos del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y los legisladores del Parlamento del Mercosur (o Parlasur) -con la salvedad, en este último caso, de que las elecciones directas sólo se han realizado al presente en Paraguay- También son funcionarios regionales las personas que ocupan cargos de carácter más técnico en agencias de diversas Reuniones Especializadas y/o dependientes de otras instancias: por ejemplo, los funcionarios del Instituto Social del Mercosur, de la Secretaría Técnica de la Reunión Especializada de la Mujer, etc.

²³ Entrevista a funcionario de la ANA de Brasil; el destacado es mío.

²⁴ Jeffrey Checkel, “Social construction and integration”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, n. 4, Special Issue, 1999, pp. 545-560.

²⁵ Alberto Methol Ferré, *Unión Sudamericana. Segunda fase de la independencia de América del Sur*, conferencia en el coloquio “Uruguay: opciones para su inserción en un mundo global”, organizado en el marco del Proyecto Agenda Uruguay que llevaron adelante el Centro de Estudios Estratégicos 1815, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad para la Paz, Montevideo, 28 de mayo de 2002.

²⁶ Fernando Porta, “Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas”, en *Cuadernos del CENDES*, Vol. 23, n. 63, septiembre-diciembre, 2006, pp. 1-26.

²⁷ Esta última consiste en una visita de pares evaluadores, compuestos por expertos de los diferentes países con especialización en la disciplina a acreditar y que fueron capacitados en una instancia formativa regional.

²⁸ Entrevista a funcionario del Ministerio de Educación, Argentina.

²⁹ Entrevista a funcionarios de la ANA de Argentina y la Comisión *ad hoc* de Uruguay.

³⁰ La imagen de un club permite ilustrar esta situación: la particularidad de conformar un club es su condición de exclusividad (no todos pueden formar parte del mismo) pero, siendo miembro, los derechos y obligaciones deben ser cumplidos por todos los socios. En el caso del sistema de acreditación sucede lo mismo: para que el sello sea efectivamente un sello prestigioso debe limitarse el acceso a unos pocos, pero esos pocos deben cumplir con los requisitos de esa membresía-participación.

³¹ Un caso interesante se refiere a la participación de un actor no gubernamental en la definición de la política, dada la especificidad interna: la Universidad de La República (UdeLaR), única universidad pública de Uruguay, tiene status de cuasi ministerio (dado por el ordenamiento constitucional), lo cual la habilitó a participar de manera asidua en la CRC-ES, en el marco de la conformación de una Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC), comisión que surge de un proyecto de cooperación hacia Uruguay para el tratamiento de una diversidad de temas de integración regional.