

Los alcances de la regionalización de la educación superior: el Proceso de Bolonia y el MERCOSUR Educativo (1991-2012)

The reaches of higher education's regionalization:
The Bologna Process and the Educational MERCOSUR (1991-2012)

Mercedes Isabel Botto*

* (UBA/FLACSO) Licenciada en Sociología, Doctora por el Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia). Se desempeña como profesora titular en la Carrera de Ciencias Políticas, en la UBA, y en las maestrías de Relaciones Internacionales y de Políticas Sociales en FLACSO. Investigadora independiente del CONICET, Argentina.
✉ mbotto@flacso.org.ar

RECIBIDO: [21.7.2016]

ACEPTADO: [31.8.2016]

Resumen

En este artículo se busca responder a la pregunta ¿Qué rol tienen las regiones en la internacionalización/globalización educativa? a través de la experiencia comparada de la Unión Europea y el MERCOSUR entre los años 1987 y 2015. Ambos incluyeron la educación superior como tema prioritario en sus agendas de integración, con mayor énfasis que otras regiones del mundo. De allí nuestro interés por entender esta excepcionalidad y conocer las razones y/o motivaciones que llevaron a los respectivos gobiernos a involucrar su estructura y recursos institucionales en este empeño. Del mismo modo, este artículo se propone comparar los resultados alcanzados en ambos bloques en términos de la construcción institucional. Con ello esperamos contribuir al debate académico, proponiendo una alternativa argumentativa en el escenario actual de la academia.

Palabras clave: enseñanza superior, globalización, integración económica, cooperación educacional, cooperación regional

Abstract

What is the role of the regions in the internationalization/globalization of education? This article seeks to answer this question through the comparison between the European Union and MERCOSUR experiences, from 1987 to 2015. Both blocks included higher education as

a priority issue in their integration agendas, with more emphasis than other regions of the world. This raised the authors' interest in understanding this uniqueness and getting to know the reasons and/or motivations of their respective governments to involve their structures and institutional resources in this effort. Likewise, this article aims to compare the results achieved by both blocks in terms of institutional building, and hopes to contribute to the academic debate, proposing an alternative argument in the current scenario of the academy.

Key Words: higher education, globalization, economic integration, educational cooperation, regional cooperation

Introducción¹

La educación superior² ha sido siempre considerada un tema o área de política interna, muy sensible y resguardada por las sociedades y sus propios gobiernos, por distintas razones. En primer lugar, porque existe una expectativa muy arraigada en las sociedades de que la educación en general, pero la superior en particular, es el principal mecanismo de desarrollo individual y de proyección laboral. En segundo lugar, porque, en función de su cobertura, esta área de gestión pública demanda un importante porcentaje de presupuesto nacional en inversión de infraestructura y salarios.

Estas razones son las que, según Verger (2010), explican las fuertes resistencias de los gobiernos y sus instituciones educativas a las iniciativas de desregular y/o transnacionalizar la educación superior, propuestas por las grandes corporaciones de servicios y foros intergubernamentales en los años noventa. Esta resistencia también explica los procesos de integración regional que proliferaron en los años noventa en todo el mundo, los cuales, si bien incluyeron en sus agendas el compromiso de desregular sus políticas comerciales y financieras, excluyeron de dicha coordinación regional toda otra área de política doméstica. Esta afirmación no invalida, sin embargo, como propone Botto (2015), que hayan existido iniciativas privadas o sectoriales en el resto de los bloques, como lo demuestran los casos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en inglés) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en inglés). Según Barrow (2015), Aboites (2004), Tejada Guerrero (2014) y otros autores, tampoco invalida el hecho

1 La autora quiere agradecer los aportes y comentarios realizados a la versión original por un/a revisor/a anónimo/a.

2 Cuando se habla de *educación superior*, se hace referencia al nivel de enseñanza posterior al nivel medio, que abarca tanto el sistema universitario como los institutos de nivel terciario. En este trabajo, sin embargo, concentraremos la atención sobre la enseñanza universitaria.

de que la exitosa integración comercial y financiera no haya conllevado impactos sobre la política educativa de cada uno de los países. Es en este escenario global y regional donde adquieren interés y visibilidad los casos de la Unión Europea (actualizada por el tratado de Maastricht, de 1992) y del MERCOSUR (Tratado de Asunción, de 1991). En ambos casos, y a contrapelo de lo que ocurriría en el resto de los bloques regionales, sus gobiernos tomaron la decisión de coordinar sus políticas nacionales con vistas a crear un espacio regional de educación superior.

La propuesta de este artículo es analizar la excepcionalidad de estos dos casos, buscando indagar sobre cuestiones de las que hasta ahora se sabe poco: ¿Qué razones motivan a los gobiernos a ceder soberanía en estos temas? ¿Cuáles son las dimensiones de las políticas nacionales que se regionalizan? ¿Existe un modelo único y convergente de regionalizar la educación superior?

Para responder a estas preguntas usaremos la caja de herramientas que nos brinda el enfoque de regionalismo comparado propuesto por los autores Börzel (2015) y Botto (2015),³ y focalizaremos nuestra mirada sobre dos dimensiones de la integración regional: los factores (endógenos o exógenos) que explican la inclusión de la temática en la agenda regional y los resultados (regulación o coordinación) de la intervención gubernamental de alcance transnacional en materia de educación superior.

Los resultados de la comparación permitirán echar luz sobre visiones dicotómicas —y hasta contradictorias— que separan la literatura sobre los procesos de regionalización de la educación superior en el MERCOSUR en su comparación con la Unión Europea (UE). Para algunos autores, tales como Bieber (2012) y Börzel (2012), existe una fuerte convergencia entre ambos procesos de integración educativa, garantizada por el rol que juega la UE en el ámbito global como proveedora de ideas políticas y recursos en torno a un modelo de gobernanza alternativo al propuesto por Estados Unidos en el orden multilateral. Para otros, en cambio, como plantean Rinessi (2007), Perrotta (2012) y Solanas (2012), se trata de dos modelos diferentes y antagónicos, que en el caso de la UE se caracteriza como de mercantilización competitiva —en sintonía con los objetivos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)—, mientras en el MERCOSUR es caracterizado como contrahegemónico, ya que en él prima la lógica solidaria.

A nuestro entender, la comparación arroja una respuesta mucho más compleja y ambigua. Si bien la inclusión del tema en ambos bloques surge por igual como respuesta defensiva a la amenaza exógena de apertura o desregulación multilateral, las respuestas

3 Es un enfoque metodológico desarrollado recientemente en el campo de la integración regional con el objetivo de romper con los paramentos normativos que han caracterizado la teoría de la integración regional, y para ello compara los alcances (*outcomes*) de los distintos bloques regionales que proliferaron en los años noventa, ubicándolos en un continuo que va desde la máxima delegación/cesión de autoridad legislativa (integración) hasta una mínima delegación de autoridad administrativa (cooperación regional).

dadas por ambos bloques fueron bien distintas. En el marco de la UE, los Estados miembros integraron los distintos sistemas nacionales en un espacio regional único, y en este se creó un modelo alternativo a la propuesta de apertura multilateral. El MERCOSUR, en cambio, contribuyó a construir una identidad regional a favor de los valores solidarios que se oponían a la visión competitiva hegemónica en los foros globales.

Definiendo los conceptos: ¿Qué significa *regionalizar* la educación superior en un contexto de globalización?

Para entender los alcances de estos procesos de regionalización es preciso comenzar clarificando algunos conceptos teóricos y sus implicaciones prácticas. Conceptos como los de *internacionalización* y *transnacionalización* muchas veces se usan de manera indistinta para describir los procesos de cambio que atraviesan las instituciones educativas en contexto de globalización. Aunque todos tienen el común denominador de superar el ámbito nacional bajo el cual se han organizado tradicionalmente los sistemas de formación superior, cada uno de ellos persigue objetivos distintos y está motorizado, como veremos a continuación, por actores globales diferentes.

El primer concepto en aparecer fue el de la *internacionalización* de la educación superior, al que comúnmente se caracteriza como un proceso en el que, tal como describe Knight (2005), los países o los actores involucrados en el sistema nacional de enseñanza universitario integran voluntariamente una dimensión internacional, intercultural y/o mundial a la finalidad, función y organización del propio sistema. Como ejemplifica Luchillo (2007), por lo general la internacionalización se asocia con el fenómeno de movilidad transfronteriza de las personas que conforman la comunidad académica (profesores, alumnos, gestores), por su visibilidad y recurrencia en la historia del conocimiento.

Los procesos de internacionalización de la educación superior conviven y refuerzan los sistemas nacionales. La mayoría de sus teóricos hacen una interpretación técnica y neutral del fenómeno, como si este generara los mismos efectos en todas las instituciones académicas y países del planeta. Para otros, en cambio, la internacionalización fortalece las diferencias entre los países ricos o desarrollados que promueven la recepción de estudiantes del exterior (internacionalización activa) y los países que los envían (internacionalización pasiva). Según Saraiva et al. (2009), la internacionalización activa, que caracteriza a los países centrales y en especial a los de habla inglesa, se manifiesta en la implementación de políticas de Estado orientadas a atraer a estudiantes y académicos de terceros países, ofrecer servicios educativos en el exterior, promover la movilidad de expertos propios en áreas de interés estratégico y exportar programas y/o de campus al exterior. Las políticas de movilidad pasiva, en cambio, se limitan a definir criterios para el

envío de académicos (principalmente profesores e investigadores) con el fin de formarse en los grandes centros de investigación, y de esta manera invertir en la formación de una elite intelectual que a su vuelta pueda influir sobre los procesos de modernización de algunos sectores —aunque siempre se corre el peligro de perderlos (fuga de cerebros), dada la escasa posibilidad de estos países de ofrecer condiciones atractivas para su regreso luego de su formación—.

Siguiendo a Correia Lima y Saraiva de Albuquerque Maranhão (2006), la globalización económica ha contribuido a profundizar las brechas que tradicionalmente separan los países del centro y los de la periferia, lo que ha generado un proceso de concentración de los activos científicos y tecnológicos en los primeros y un efecto de reproducción del modelo global en los segundos, de la misma manera y con la misma correlación de fuerzas que se observa en otros ámbitos del accionar público, como la esfera militar y la económica.

Hacia principios de los años noventa apareció el segundo concepto, el de *transnacionalización*. Surgió en la literatura de la educación superior, asociado a los procesos de globalización económica generada por la presencia de las nuevas tecnologías y el incremento de los flujos comerciales y financieros en el mundo. Para Allende y Díaz (2006), la globalización económica marca un corte con el pasado, no solo en términos cuantitativos, a través de un aumento de la movilidad,⁴ sino también un salto de calidad: en la manera (paradigma) de interpretar el conocimiento y su rol para el desarrollo.

Hasta entonces, y con mayor visibilidad en los años sesenta, la internacionalización de la educación superior se concebía como una herramienta para el desarrollo de los pueblos (Estados). En tal sentido, organizaciones globales como la UNESCO promovían la creación de redes de intercambio y de programas de cooperación solidaria entre países desarrollados y en desarrollo. Hacia finales de los años ochenta, en cambio, apareció una nueva visión en torno a cómo y para qué internacionalizar la educación superior. Con la globalización económica, la educación y el conocimiento pasaron a ser vistos como un factor —si no el principal— de innovación y de creación de riquezas, y adquirieron por ello un valor económico (mercancía) que sus productores —sean estos Estados o privados— buscan vender y comprar.

Este nuevo paradigma a escala global, tal como destacan Cottier (2002) y Verger (2010), estuvo promovido por la OMC, creada a principios de los años noventa como un

4 Según las series históricas de la UNESCO (2002-2007) y la OCDE (2006), se habla de un fuerte aumento de los flujos de personas que se movilizaron de un país a otro en busca de mejores condiciones de enseñanza y de práctica profesional entre los años 1975 y 2005. La movilidad internacional ha ido creciendo de manera consistente, y encontró su punto mayor entre los años 1995 y 2000, aunque el aumento de estudiantes internacionales fue de 800 millones entre los años 2000 y 2005.

espacio o foro de articulación de intereses públicos y privados en favor de la multilateralización del comercio de bienes y de servicios, entre ellos los vinculados a la educación superior, y cuyo mayor logro hasta ahora ha sido la firma del Acuerdo General para la Liberalización del Comercio de Servicios (AGS o GATS, en inglés) que incluía, entre otros servicios, la educación superior. Siguiendo a Verger (2010), si bien los avances concretos en materia de desregulación nacional siguen bajo la decisión de los Estados, la formalización de su compromiso en el GATS ha tenido y sigue teniendo una fuerte influencia sobre el de las instituciones globales y regionales, sobre todo las que involucran negociaciones asimétricas entre países.

Entre los cambios introducidos por la OMC en la educación superior, se encuentran las nuevas modalidades de compra/venta de los servicios educativos. Hasta entonces, como hemos señalado, la internacionalización se medía con relación a la movilidad de estudiantes que se desplazaban de un país a otro en busca de una mejor formación. En cambio, con el nuevo acuerdo general de tarifas y servicios (GATS) se sumaron otras tres nuevas formas de intercambio, que focalizan sobre la movilidad de otros factores de producción, como la movilidad de profesores, las inversiones y los cursos y servicios virtuales.⁵

Siguiendo a Cottier (2002), la superioridad normativa de la OMC también introdujo cambios en la gobernanza global, subordinando la importancia de la UNESCO, hasta entonces considerada la organización líder en el tema en el marco de las Naciones Unidas. En sintonía con el nuevo paradigma de educación superior, la UNESCO incluyó entre sus recomendaciones la necesidad de que todos los sistemas nacionales converjan y promuevan la incorporación de criterios de medición y evaluación de la calidad. Si bien estos criterios permiten medir y comparar las peculiaridades nacionales en un contexto global, Didou Aupetit (2006) nos permite observar que los parámetros

5 Siguiendo la clasificación propuesta por la OCDE (2006), cuatro son las modalidades posibles que puede adoptar la transnacionalización de la educación superior: 1) consumo de servicios educativos en el exterior, que implica la movilidad académica de estudiantes interesados en realizar cursos de corta duración (educación continuada) y/o de larga duración (cursos de formación, graduación o posgraduación) en instituciones localizadas fuera del país; 2) prestación de servicios educativos en el exterior, lo que conlleva la movilidad de profesionales (técnicos, profesores e investigadores) de reconocida *expertise* para la realización de servicios temporarios en otro territorio, en condición de profesores visitantes, investigadores o consultores; 3) oferta transfronteriza de servicios, que supone la movilidad de programas de formación o de capacitación organizados en forma presencial o a distancia, aplicación de tests, aplicación de sistemas de evaluación, etc.; 4) presencia comercial, que implica la movilidad de organizaciones prestadoras de servicios y su instalación en países interesados en estimular la formación de *joint ventures* (o alianzas comerciales) con instituciones locales o de franquicias (estrategia conocida como las *escuelas de lengua*).

están fuertemente influidos por los países más desarrollados y promueven valores de competitividad de manera implícita.

Es en este contexto de competitividad creciente donde aparece nuestro tercer concepto, el de *regionalización*, entendida como una estrategia racional, de los gobiernos que conforman un bloque regional, de coordinar sus decisiones y recursos nacionales, en una apuesta en común para defenderse o posicionarse frente a amenazas endógenas y exógenas compartidas. Botto y Pexioto (2007) destacan que, en el caso específico de la educación superior, la amenaza estuvo representada en los años noventa por el avance de las ideas e iniciativas de liberalización y desregulación nacional propuestas por la OMC y por los acuerdos de libre comercio de carácter asimétrico.

Siguiendo la literatura de los nuevos regionalismos, de la mano de Soderbaum (2003) y Hettne (2003), las estrategias regionales adoptadas frente a la globalización económica siguieron tres patrones distintos: El primero, una estrategia ofensiva, desplegada por actores nacionales tradicionalmente hegemónicos que incorporaron a su mercado economías más pequeñas para asegurar la continuidad de su dominio. La segunda opción fue la de las economías más pequeñas, que frente a una situación de debilidad se unieron para defenderse del avance multilateral de los gobiernos y de los mercados. Finalmente, la tercera vía fue la de las economías intermedias, que a partir de una estrategia defensiva lograron posicionarse de manera competitiva a escala global a través de propuestas de gobernanza regional y superadoras de la opción multilateral.

Pero, volviendo a la política educativa que nos ocupa en este artículo, lo destacable es que, a pesar de la proliferación de nuevos y viejos bloques regionales en los años noventa, ninguno de ellos —a excepción de la UE y del MERCOSUR— incluyó la temática educativa como parte constitutiva de su agenda regional. Por el contrario, la mayoría redujo sus alcances a la coordinación de sus agendas comerciales y financieras. Esta afirmación no invalida, sin embargo, lo que identifican distintos autores, como Barrow (1999), Aboites (2004), Tejada Guerrero (2014) y Botto (2015): que no hayan existido iniciativas privadas o sectoriales en el seno de estos bloques, ni que la interdependencia económica generada no haya abierto oportunidades de negocios en materia de educación superior; pero en cualquiera de estos casos fueron en beneficio de un país por sobre el otro, como bien lo demuestran los trabajos sobre los efectos del NAFTA. Según Arnove, Franz y Torres (2013), en el caso del NAFTA y del ASEAN, en los que la integración económica fue exitosa, los flujos de inversiones y de comercio intrazona conllevaron impactos sobre la agenda educativa, de forma que en ambos casos es posible detectar algunas iniciativas de cooperación regional, pero en todas ellas el liderazgo provino de los sectores privados (empresas o universidades), mientras que los gobiernos mantuvieron un rol secundario y de acompañamiento. En otros procesos de regionalización alternativa, como el caso del ALBA, incluyeron la educación básica entre sus prioridades, pero desecharon su interés en la educación superior.

En los apartados que siguen analizaremos en profundidad la excepcionalidad de estos dos casos. En primer lugar, examinaremos los factores o razones que explican la decisión de incluir la temática y el objetivo o estrategia perseguido en cada caso. En segundo lugar, profundizaremos en la identificación de los recursos materiales que se crearon y pusieron en común para alcanzar estos objetivos y los alcances efectivamente logrados.

Caracterizando la excepcionalidad de la UE y el MERCOSUR: ¿por qué y para qué regionalizar la educación superior?

La inclusión de la agenda de educación superior en los procesos de integración regional no es una decisión fácil para los gobiernos. Si bien es una decisión voluntaria, obliga a los Estados miembros del bloque a compartir sus decisiones y recursos con el conjunto. Sin embargo, como veremos en lo que sigue, los alcances de la política dependerán del nivel y el tipo de autoridad delegada por los gobiernos nacionales en las instituciones regionales.⁶

El primer bloque en incluir la educación superior fue la Comunidad Económica Europea, creada por el Tratado de Roma (1957). Si bien en este tratado constitutivo se hablaba de la libre circulación de personas, el tema tardó mucho en agregarse, porque se consideraba sensible y de competencia exclusiva de los Estados, vinculado al desarrollo nacional. Su aparición en la agenda comunitaria data de fines de los años ochenta y focalizó sobre el aspecto o la política de movilidad estudiantil. Conocida en el mundo entero como Programa Erasmus, esta iniciativa comunitaria contó con el interés de todos los países miembros, hasta entonces reducidos a nueve. Tal como caracteriza Sabaté (2013), Erasmus se lanzó en 1987 y desde entonces se ha renovado permanentemente, reformando sus denominaciones y ampliando sus recursos y destinatarios. A modo de ejemplo, hacia el año 2012 el Programa recibía tres millones de euros anuales y había logrado beneficiar a dos millones de estudiantes europeos. En el 2001, este programa se ampliaría hacia terceros países y regiones, como parte de la estrategia de Bolonia. A través de esta iniciativa, la UE buscó promover la cohesión social y la idea de ciudadanía e identidad europea en la opinión pública y la ciudadanía en general.

6 Según Botto (2015), la autoridad delegada por los gobiernos en los procesos de integración se han medido, en la literatura de las relaciones internacionales, a través de las instituciones regionales. Las instituciones regionales, generalmente caracterizadas como de naturaleza supranacional o intergubernamental, son solo indicadores de la voluntad de los gobiernos de ceder tipo y niveles de autoridad distintos. Esta delegación, según la teoría de los regionalismos comparados, va a manera de continuo desde la delegación de autoridad administrativa (intercambio de información), pasando por la autoridad política (compartir decisiones de mediano plazo), hasta la delegación de autoridad legislativa, que es la más profunda de todas, porque se manifiesta en normativa creada por instituciones supranacionales con efecto vinculante.

El Convenio de Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Unión Europea, que dio inicio al proceso de Bolonia, sumó un nuevo aspecto a la política regional de educación superior. Los países miembros se comprometían a unificar los criterios nacionales de evaluación en un sistema único europeo. Este instrumento técnico, llamado Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), fue presentado en sociedad como un requisito o complemento necesario de las políticas de movilidad previa, ya que buscaba reconocer los cursos tomados por los estudiantes en su intercambio académico a través de las becas Erasmus.

Sin embargo, el proceso de Bolonia perseguía un objetivo económico mucho más ambicioso: crear un Espacio Único Europeo de Educación Superior desde donde posicionarse en el mercado global y disputarles a los Estados Unidos su tradicional liderazgo en la internacionalización (activa). Con miras a este objetivo global, los gobiernos y empresas de la Europa continental decidieron postergar sus diferencias nacionales y crear este mercado regional en el que estudiantes, profesores y directivos pudieran moverse libremente, asegurando también una oferta académica mucho más atractiva, plural y diversificada que la de sus contrapartes anglófonas. Con esta propuesta, la UE no solo aspiraba a atraer estudiantes de terceros países, en especial los nuevos consumidores del mundo asiático, sino y principalmente evitar el éxodo de sus propios estudiantes europeos a los Estados Unidos.

En términos operativos, la creación de este espacio europeo obligó a todos los gobiernos a introducir cambios en la organización de sus propios sistemas nacionales, incluido el británico. Si bien el proceso de Bolonia no intervendría directamente sobre los contenidos curriculares, lo hizo en cuestiones formales, como la duración de los programas de estudio, el sistema de evaluación y la metodología/didáctica de la enseñanza. Todos estos cambios, como identifica Bieber (2015), se alineaban bajo la propuesta de reemplazar el modelo alemán-humboldtiano, que caracterizaba la enseñanza tradicional en la Europa continental, por otro más afín a las necesidades del mercado, inspirado en la visión del «capital humano». ⁷ En lo que a la duración de los cursos respecta, se redujeron los años de estudio y se implementó un modelo único, conocido como Sistema L-M-D (licenciatura-maestría y doctorado), en el que cada etapa de formación abarcaría tres, dos y tres años, respectivamente. En cuanto a los métodos de enseñanza-aprendizaje, se reemplazaron las clases magistrales y se introdujo el modelo didáctico inglés, que se apoya en clases prácticas y tutorías y hace un uso intensivo de las nuevas tecnologías. También se obligó el uso de criterios y estándares comunes de clasificación, llamados *créditos*, que asegurarían la transparencia en la calificación y la comparabilidad de los resultados. En

7 En este modelo en uso en los Estados Unidos definía a la es como un proceso de aprendizaje continuo y de por vida, cuyos resultados debían ser medidos en términos de su utilidad (relevancia) para las políticas públicas y sostenidos por el uso de la evidencia empírica.

este sentido, para promocionar sus ocho años de formación completa (LMD), los europeos, sin importar el país de origen, debían cumplimentar unos sesenta créditos por año.

Pasemos entonces al segundo caso de nuestro análisis: el MERCOSUR, creado en marzo de 1991 con el Tratado de Asunción. Las políticas de educación superior del MERCOSUR aparecieron en el debate regional hacia mediados de los noventa, en un caso atípico respecto al resto de los bloques regionales creados durante esa década, porque entre sus objetivos incluía la libre movilidad de personas. En consonancia con este mandato, los ministros de educación de los cuatro países miembros (más Chile y Bolivia) pusieron en marcha políticas de armonización normativas en los niveles de educación primaria y secundaria, y programas de estudio de español y portugués. Esta cooperación se justificaba en la necesidad de promover la cohesión regional y consolidar las nuevas democracias.

Al igual que en el caso europeo, la decisión de incluir la educación superior entre las prioridades de la agenda comercial fue, en parte, respuesta de factores exógenos; más precisamente, de la amenaza que conlleva el avance de las negociaciones de servicios de la OMC para la liberalización multilateral de los sistemas nacionales. Pero, a diferencia de la UE, este impacto fue indirecto, ya que se materializó, en la letra de los distintos proyectos de negociación, para alcanzar áreas de libre comercio en la región. En el MERCOSUR, la propuesta de avanzar hacia la creación de un mercado único en servicios fue un requisito de la UE para un acuerdo birregional UE-MERCOSUR. Como identifica Correia Lima (2006), si bien la negociación de la UE surgió con posterioridad a la de los Estados Unidos de crear un ALCA (1995-2005), la UE se comprometía a cooperar con recursos financieros y técnicos, que se orientaron, entre otras agendas de la integración, a la cooperación en materia de educación superior.

Sin embargo, la desregulación (integración negativa) de los servicios en el MERCOSUR nunca se llevó adelante por disidencias entre los países miembros. Según Botto y Bianculli (2010), las negociaciones intrazona no avanzaron más allá del ritmo y la permanencia de la negociación con la UE, y se detuvieron en el año 2002, con el enfriamiento de estas últimas. Los avances se concretaron en la sanción de un protocolo para la liberalización de servicios intrazona (1997) que obligaba a los cuatro países del MERCOSUR a abrir el acceso y dar el mismo tratamiento jurídico a la oferta de los socios. Pero, más allá de su sanción, este protocolo nunca entró en vigencia por falta de internalización en los países miembros, lo que demuestra las resistencias que existían en el interior, y quedó en el olvido con la paralización de las negociaciones con la UE.

Algo distinto ocurrió con la propuesta de los ministros de Educación,⁸ que junto con las universidades públicas —reunidas en el Grupo de Montevideo— proponían crear un espacio de cooperación solidaria en el que solamente avanzaran las iniciativas que tu-

8 El activismo de estos ministros en favor de la agenda de cooperación regional en materia de movilidad precedió inclusive a la discusión en torno a la liberalización comercial de los servicios. Cuando concluyó

vieran interés y consensos entre todos los países miembros. Inspiradas en la experiencia de la UE, estas iniciativas de cooperación regional se orientaron en dos direcciones: la creación de un sistema regional de acreditación y la promoción de la movilidad académica en el espacio regional. La propuesta inicial contaba con una tercera pata: la cooperación interinstitucional, de la que quedaba poco claro en qué consistía y qué la diferenciaba de las iniciativas anteriores que conllevarían necesariamente este tipo de cooperación. Muy posiblemente esta iniciativa se vincule con el peso de *lobby* de las instituciones universitarias, que pugnarón por tener un espacio con recursos propios para gestionar vínculos entre ellas, más allá de los Estados.

En términos operativos, la política de acreditación regional no proponía modificar y estandarizar las modalidades nacionales en un sistema único, sino crear una segunda etapa de acreditación que, a través de expertos regionales e internacionales, convalidaran la confiabilidad de los procesos de acreditación nacionales a través del llamado *sello MERCOSUR*. De esta manera, lejos de eliminar las barreras regulatorias nacionales, el MERCOSUR buscaría reforzarlas, como requisito para luego avanzar en un mecanismo regional de reconocimiento mutuo entre sistemas e instituciones nacionales sobre cuya calidad y legitimidad preexistían fuertes desconfianzas. En este sentido, la política de acreditación regional echó mano a las ideas y políticas del Banco Mundial, que a principios de los años noventa propuso crear agencias de acreditación a escala regional para regular el incremento desmesurado de la oferta privada en los países de la región.⁹

La política de movilidad académica del MERCOSUR buscaba replicar la experiencia europea del Programa Erasmus, promoviendo el intercambio de la comunidad académica —estudiantes, profesores, gestores e instituciones de la región— a través de estancias cortas financiadas con dineros regionales. Sin embargo, a diferencia de la UE, no se prevería ningún sistema de equivalencia en créditos.

En síntesis, la comparación de estas dos políticas regionales habla de semejanzas y diferencias entre ambas regiones. En cuanto a las primeras, en ambos casos la decisión de regionalizar la educación superior fue una estrategia gubernamental para neutralizar la amenaza externa de liberalizar los sistemas nacionales, promovida por la OMC en el caso de la UE y por los acuerdos asimétricos en el caso del MERCOSUR. Del mismo modo, existe similitud en términos de los contenidos de las políticas, ya que en ambos casos las políticas

la ronda Uruguay del GATT, el Sector Educativo del MERCOSUR ya llevaba casi un lustro de funcionamiento, con la iniciativa de varios protocolos (educación primaria y media).

9 Siguiendo a López Segrera (2003), las reformas estructurales fueron básicamente tres, que se sucederían en el tiempo: abrir, descentralizar y acreditar. Luego de la apertura y la desregulación normativa, se requerirían Estados que regularan la oferta. Si bien las primeras dos políticas avanzaron en América Latina, la implementación de la tercera fue muy desigual: algunos países, como Argentina y Chile, avanzaron en ella con éxito dispar, mientras que en el resto seguía siendo una asignatura pendiente hacia el inicio del MERCOSUR.

regionales apuntan hacia los sistemas regionales de acreditación y movilidad regional. Sin embargo, se trata de una semejanza formal. La diferencia se hace sentir en los objetivos esperados: mientras en la UE se aspira a crear una convergencia normativa que asegure un espacio o mercado regional, en el MERCOSUR se busca promover el intercambio y la socialización de las experiencias, sin efecto vinculante en los sistemas nacionales. En la siguiente sección profundizaremos sobre los recursos e incentivos disponibles en cada caso para asegurar su puesta en marcha.

Analizando los alcances de la regionalización: ¿en qué medida podemos hablar de modelos institucionales convergentes?

Con el proceso de Bolonia, la UE innovó en sus propias tradiciones decisorias. A diferencia de las modalidades comunitaria y regulatoria que venían caracterizando el diseño y la implementación de las políticas regionales, la creación de un espacio regional en educación superior recurrió a otro tipo de institucionalidad.¹⁰ En este sentido y siguiendo a Bieber (2015), la política europea de educación superior se mantuvo por fuera del esquema institucional.

Considerado un tema fuertemente sensible, los gobiernos de la región rechazaron transferir todo tipo de autoridad política y legislativa. De esta manera, en vez de usar mecanismos legales de armonización y/o de imposición supranacional (normativas), el proceso de Bolonia se puso en marcha a través de un sistema abierto de coordinación basado en instituciones intergubernamentales —como los foros europeos o los grupos de seguimiento— encargadas de monitorear los logros alcanzados por cada uno de los países en reuniones bianuales.

Sin embargo, esta afirmación es parcialmente verdadera. Si bien las políticas y las directivas eran decididas por consenso en órganos intergubernamentales, todas ellas estarían coordinadas en última instancia por la Comisión Europea y financiadas a través del presupuesto comunitario. En efecto, el rol de las burocracias europeas y de los programas de ayuda financiera fue y sigue siendo un factor fundamental para convencer y persuadir a las partes involucradas sobre la necesidad y conveniencia de llevar adelante la reforma, sobre todo en contextos en que los presupuestos para la movilidad y la investigación son cada vez más reducidos.

10 Siguiendo a Wallace et al. (2005-2010), la Comunidad Europea fue creando a lo largo de la historia (1957-2010) cinco modalidades decisorias, según la naturaleza y los actores involucrados. Así, por ejemplo, en materia de coordinación comercial, los actores y las decisiones se adoptan a través de instituciones y modalidades comunitarias, mientras que en políticas medioambientales la dinámica y las instituciones son regulatorias.

Inicialmente, el proceso de Bolonia incluyó a los nueve países miembros y a los otros veinte, de la Europa Oriental, que aspiraban a integrar la UE tras la caída del muro de Berlín, en 1989. Sin embargo, al igual que el Programa Erasmus, con el tiempo este proceso fue aumentando sus miembros y diversificando sus programas y presupuesto a terceros países y regiones. En términos de programas, la última actualización fue en el año 2008, como respuesta a la mayor crisis financiera global, que la UE lanzó una nueva estrategia de crecimiento: el Programa Europa 2020, con el objetivo de promover la cohesión social, el empleo y la producción. En él la agenda educativa y de investigación ocupa un rol clave.

Otro elemento a tener presente y que explica en gran medida el éxito de esta política fue la decisión de la Comisión Europea de incluir a terceros países como socios/aliados y seguidores del espacio europeo. Con ello buscaba asegurar y promover la atracción de estudiantes, académicos y expertos no europeos al continente. Para atraer a estos nuevos socios, la UE puso en marcha una fuerte política de persuasión hacia terceros países. Esta política tiene dos patas. Por una parte, la UE invita a gobiernos y a los expertos de otras regiones a participar en los foros europeos como observadores, con voz pero sin voto. Por la otra, la UE financia la creación de redes de expertos académicos y universidades para compartir e intercambiar información a fin de aprender de experiencias ajenas, emular políticas o resolver problemas. Para citar algunos ejemplos, identificados por Cordera Campos y Santamaría Ambriz (2008), entre los años 2011 y 2014 los programas Tuning, Alfa Puente y ALBAN recibieron más de 3,5 millones de euros en materia de movilidad.

Con estos mecanismos de persuasión tanto para países miembros como para los extracomunitarios, la UE logró ser percibida como un competidor viable de los Estados Unidos. A pesar de las resistencias iniciales de países como Alemania, Francia y Suiza, el proceso de reorganización de los programas de estudio y de las estructuras de conducción y dirección universitaria tuvo éxito. El resultado fue la reversión de los flujos de estudiantes europeos, que otrora se movilizaban hacia los Estados Unidos y que preferían quedarse en la región, además del incremento de estudiantes internacionales que llegaban de terceros países. Los principales beneficiarios de este programa, identificados por Correia Lima y Saraiva de Albuquerque Maranhão (2006), fueron Alemania y Francia, que se sumaron al liderazgo tradicional de Gran Bretaña en la región.¹¹

Pasemos ahora al caso del MERCOSUR. Al igual que en la UE, pero no como excepción sino como tradición, la implementación de las políticas regionales siguió la modalidad

11 Siguiendo a Correia Lima et al. (2006), la hegemonía es hoy ejercida por las instituciones norteamericanas y europeas, en las que Europa Occidental es la que más estudiantes recibe como región, pero como país la supera Estados Unidos. En términos numéricos, de un total de 1.851.018 estudiantes que se movilizaron en 2005 (en su mayoría de Asia del Este y del Pacífico), Estados Unidos y Europa recibieron 426.223; Europa Oriental y Central, 230.409; Asia del Sur y Oeste, 156.079; África subsahariana, 133.916; los Estados Árabes, 132.864, y América Latina y el Caribe, 129.485.

intergubernamental, según la cual los avances de las iniciativas dependen del consenso entre las partes. Sin embargo, en este caso no hubo un claro liderazgo regional ni recursos regionales para persuadir a las partes involucradas —gobiernos e instituciones académicas— sobre la necesidad de delegar los propios intereses y autonomía en favor de un beneficio mayor para todos.

En vez de un liderazgo regional, encabezado por un organismo supranacional como la Comisión Europea, el liderazgo y las iniciativas de cooperación provinieron de los gobiernos que más avanzados estaban en la implementación nacional. De acuerdo con Astur y Larrea (2014), este fue el caso de la Argentina, que en materia de acreditación había avanzado en la creación de la primera agencia acreditadora en la región (CONEAU) en los años noventa, y de Brasil, que tenía una tradición en materia de evaluación de calidad (a través de la CAPES) originada en los años sesenta.

Lo mismo ocurrió con los recursos financieros. El MERCOSUR careció en un comienzo de fondos regionales como para persuadir a los países miembros de la necesidad de armonizar sus regulaciones en un espacio regional, y al mismo tiempo reducir las fuertes asimetrías que preexistían en la región en términos de tamaño y capacidad. Según Sabaté (2013), los recursos que se manejaron inicialmente provinieron de la asistencia bilateral entre los países miembros del bloque (Argentina y Brasil) y de fuentes externas, como la UE, que a través de la ayuda técnica y financiera contribuyó, como hemos señalado, a darle forma a la estrategia regional, priorizando la movilidad académica por sobre otros aspectos.

Como los recursos financieros y técnicos provenían principalmente de las arcas nacionales, la primera iniciativa en ponerse en marcha y la que más avanzó fue la de la acreditación de carreras universitarias y de posgrado. Se trata de un proceso de carácter voluntario, que por su alto costo suelen aplicar las universidades con reconocida trayectoria en el ámbito nacional.¹² Con este reconocimiento o sello de calidad regional, estas instituciones buscan mejorar su posicionamiento internacional accediendo con mejores chances a los concursos regionales e internacionales; por ejemplo, los programas de movilidad académica abiertos en el marco del MERCOSUR, como veremos a continuación. La puesta en marcha de esta política no estuvo exenta de resistencia de actores nacionales, en especial de Brasil y de la Argentina, que se oponían al reconocimiento de títulos pro-

12 El costo de este proceso oscila en el millón de dólares, ya que implica un sistema de evaluaciones muy complejo, con la creación de comisiones consultivas de alcance regional que definen el perfil de los egresados y los criterios de evaluación común para todas las instituciones de la región. Además supone la creación de bancos y la capacitación de evaluadores (expertos nacionales e internacionales). El proceso es llevado a delante por la agencia o estructura acreditadora nacional, y monitoreado a escala regional por la Reunión de Agencias Acreditadoras del MERCOSUR (RANA). La agencia nacional designa un comité de pares, integrado por dos evaluadores externos (entrevista a funcionaria de la CONEAU, 2012).

fesionales, en el primer año, y a duplicar los procesos nacionales para el reconocimiento de títulos de posgrado, en el segundo.¹³

La primera experiencia piloto, llamada MEXA, tuvo lugar entre 1998 y 2006, cuando se abrió la convocatoria para tres carreras —Ingeniería, Medicina y Agronomía— consideradas de relevancia para el desarrollo regional. A partir de 2009 se inició una segunda convocatoria, esta vez como parte del sistema permanente, que se llama ARCU-SUR y que amplía la presentación a nuevas carreras, como Arquitectura, Veterinaria, Odontología, Geología, Farmacia-Bioquímica y Economía. Los resultados de ambos procesos fueron crecientes, por el aumento no solo de carreras sino también de países miembros. En la primera iniciativa participaron los miembros y los socios del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, más Chile y Bolivia) y se acreditaron 65 instituciones. En la segunda ronda el número de países se amplió a Venezuela y Colombia, más Ecuador (como país observador) y se acreditaron hasta la fecha 240 instituciones (cuadro 1).

Cuadro 1. Iniciativas de acreditación por país

País	MEXA		ARCU-SUR	
	2007-		2008-2011	2012-
Argentina	14	25 %	36	18
Bolivia	9	16 %	10	-
Brasil	12	22 %	-	113
Colombia			10	-
Chile			5	-
Paraguay	5	9 %	23	4
Uruguay	7	13 %	14	2
Venezuela				-
Total	55	100 %	109	

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas.

13 Para suplir estas dificultades, los gobiernos del MERCOSUR avanzaron en la sanción de normativas que, como el Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países del MERCOSUR (CMC/DEC 08/96, ley 24997, sancionada el 1/7/1998) y el Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR (CMC/DEC 04/99, ley 25521, sancionada el 27/11/2001), siguen en muchos casos pendientes de implementación. En la actualidad se busca avanzar en un acuerdo multilateral que unifique los avances bilaterales.

En cuanto a los programas de movilidad, su puesta en marcha debió esperar hasta el año 2006, en que se creó el programa MARCA, cuya convocatoria estuvo reducida a las carreras e instituciones que hubieran obtenido el sello de acreditación MERCOSUR. Según Astur (2016), desde sus comienzos hasta ahora el MARCA ha hecho diez convocatorias que han movilizado a unas 1900 personas, entre los que se encuentran estudiantes, profesores y coordinadores institucionales. Al igual que con las políticas de acreditación, en 2014 el MERCOSUR creó un mecanismo permanente, llamado Sistema Integrado de Movilidad MERCOSUR, que reúne a los programas financiados no solo por los gobiernos, sino también por las entidades privadas, tanto nacionales como internacionales (cuadro 2). A través de este sistema integrado, el sector educativo ha dado pasos importantes en materia de construcción supranacional: creó un Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM)¹⁴ y la Unidad Técnica de Educación en la Secretaría Administrativa y Técnica del MERCOSUR.

Cuadro 2. Caracterización de programas de movilidad por alcance, financiamiento y año de creación

Nombre del programa	Año	Alcance	Nivel	Financiamiento
MARCA (MERCOSUR)	2006	Regional	Grado (MEXA)	Gobierno
Escala (OGM)	2002	Regional	Grado y posgrado	Universidad
Red CRISCOS	1996	Regional	Grado	Universidad
Red Macrouiversidades	2002	Regional	Posgrado	Empresa (Santander)
JIMA (ANUIES-CIN)	2004		Grado	Universidad
MACA (ASCUN-CIN)	2011		Grado	Universidad

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas.

Con base en sus objetivos iniciales de promover la cooperación solidaria entre los países, los resultados del MERCOSUR también pueden ser valorados como logros. Aunque los números que arrojan los programas de acreditación y de movilidad son pequeños, la cooperación solidaria ha contribuido a crear y fortalecer los vínculos de confianza mutua entre los Estados y a crear capacidades y estructuras institucionales en algunos de ellos. Esto es, por ejemplo, lo que ocurrió en la puesta en marcha de las políticas de

14 El Fondo Educativo del MERCOSUR fue propuesto en un Plan Estratégico del SEM elaborado en 2001, pasó por estudios de prefactibilidad, fue aprobado y se creó su reglamento en 2004. En 2008 fue abierto a los estados asociados y se modificó su reglamento (CMC/DEC/24/08), antes de ARCUSUR y MARCA. Sin embargo, no ha tenido funcionamiento efectivo en ningún momento.

acreditación regional, que obligó a los países que carecían de agencias nacionales de acreditación a instalarlas, para poder coordinar el proceso de acreditación regional de sus propias instituciones y participar en la Red de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR (RANA) (cuadro 3).

Cuadro 3. Creación de agencias nacionales por país y por fecha

Agencia	País	Año	Antecedentes
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)	Argentina	1996	
Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias (CNACU)	Bolivia	2010	
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) + Comissão Nacional de Acreditação	Brasil	1951 2004	Parte de SINAES
Agencia Nacional de Acreditación (ANEAES)	Chile	2006	
Agencia Nacional de Acreditación (ANAES)	Paraguay	2008	
Proyecto para la creación de la Agencia para Promoción y Garantía de Calidad (APACET)	Uruguay	2010	

Fuente: Elaboración propia sobre base web.

Sin embargo, al comparar los alcances del MERCOSUR con los de la UE, los resultados de la regionalización son casi opuestos. La regionalización de la educación superior en el primero no logró modificar los patrones nacionales y regionales de movilidad ni de competitividad, como sí lo hizo en el contexto europeo. Según Cordera Campos y Santamaría Ambriz (2008), el espacio educativo del MERCOSUR siguió siendo numéricamente irrelevante en el mercado de la educación internacional, y los avances en materia de acreditación y de movilidad regional tampoco cambiaron la estrategia individual de los países, cuyos gobiernos siguieron privilegiando la movilidad pasiva hacia los países centrales.

Como ejemplifica Knobel (2012), un caso ilustrativo es el de Brasil a través del programa Ciência sem Fronteiras. Lanzado en marzo de 2011 por el gobierno de Dilma Rousseff, se comprometía a becar a 45.000 estudiantes, de los cuales 8.000 se dirigían a los Estados Unidos, Europa (con preferencia a Francia) y Australia, con un presupuesto de dos millones de dólares.

De la comparación de ambos casos, las conclusiones amplían las diferencias. En la UE, las políticas regionales son lideradas y financiadas por órganos regionales, lo que asegura su avance. En cambio, en el MERCOSUR el liderazgo es unilateral y la puesta en

marcha es voluntaria. A continuación analizaremos los resultados de ambas políticas a través de sus principales figuras.

Comparando los resultados institucionales: ¿convergencia o divergencia entre los modelos?

Las respuestas a este interrogante no son unívocas. Algunos autores —como Días (2010)— señalan que la motivación o el resultado de la política europea, a través de sus programas dentro y fuera de la región, han contribuido al liderazgo de esta región a escala mundial en materia de educación superior, que promueve la convergencia hacia un sistema de equivalencia único de alcance global y dificulta la constitución de un sistema democrático de convalidación de estudios y diplomas en sintonía con las necesidades nacionales y culturales de cada región.

Para otros —como Sgro (2012), Perrotta (2012) y Solanas (2014)—, los modelos de regionalización de la UE y del MERCOSUR son antagónicos en términos del modelo de internacionalización hegemónico. Mientras la UE ha acompañado y reforzado la tendencia hacia la mercantilización competitiva a través de la regionalización y las políticas de movilidad hacia el resto del mundo, el MERCOSUR, «ha demostrado un claro rechazo a la concepción de la educación superior como un “servicio” pregona por la OMC, y sus acciones se han inspirado en la idea de “intercambio cooperativo”» (Solanas, 2014, p. 5). Esta peculiaridad ha llevado a algunos de ellos a considerarlo, según Oregoni (s/f) y Oregoni et al. (s/f), como paradigma de la internacionalización contrahegemónica.¹⁵

Por último, encontramos una tercera posición: la de aquellos para quienes la decisión de la UE y el MERCOSUR de incluir el tema en la agenda regional, lejos de debilitar a los «Estados burgueses» en favor de los mercados y la globalización económica, los ha venido fortaleciendo a través de medidas y presupuestos supranacionales. En el caso particular de Argentina y Brasil, según Silveira y Zuleide (2015), fue la consecuencia natural de la decisión de estrechar los lazos con la UE (a través de acuerdos de asociación estratégicos en materia de inversiones, circulación de productos y personal calificado), lo que supone la creación de un espacio de educación birregional.

Lo cierto es que en ambos procesos de regionalización se mezclaron y combinaron en desigual proporción las estrategias de cooperación y la de transnacionalización. En el

15 Estos autores señalan que el concepto de internacionalización, empero, no es neutral, sino contextual e histórico, y por ende debe ser comprendido desde esa perspectiva. Dicho concepto tiene dos acepciones: una internacionalización hegemónica (gramsciana) y una internacionalización contrahegemónica, que puja por la construcción de lazos de cooperación solidaria entre las universidades latinoamericanas.

caso de la UE primó la dimensión mercantilista, por la que la región buscó competir con otras regiones por el liderazgo global en la producción y la venta de tecnologías y servicios educativos; pero para ello echó mano a estrategias de cooperación entre los países miembros a través de la creación de redes de ayuda mutua y marcos normativos regionales, así como el reconocimiento de títulos, competencias y aptitudes de los profesionales que facilitarían la movilidad dentro de los sistemas nacionales, de modo de evitar el éxodo hacia terceros países, principalmente los Estados Unidos. Esta estrategia de cooperación también se extendió hacia terceros países, a los que se llamó *socios extrazona*. Pero en este caso en particular la cooperación no solo se inspiró en valores solidarios, sino también en el interés por atraer recursos formados.¹⁶

En el MERCOSUR, en cambio, los avances más importantes se han dado en el plano de la cooperación. Si bien los gobiernos del MERCOSUR y América Latina han hecho explícito su rechazo a los procesos de transnacionalización propuestos desde los foros internacionales,¹⁷ el MERCOSUR tampoco es ajeno a un proceso de mercantilización y competencia entre las instituciones académicas. Por acción o por omisión de los gobiernos nacionales, la puesta en marcha de los procesos de acreditación y movilidad regional termina por privilegiar y ampliar la voz de las universidades públicas por sobre las privadas (cuadro 4).

Cuadro 4. Resultados de programa de acreditación ARCUSUR por país y tipo de instituciones

País	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Paraguay	Uruguay
Públicas	19	8	8		1	2
Privadas	3	27	10	7	2	1
Total	22	35	18	7	3	3

Fuente: Elaboración propia sobre base web.

16 Siguiendo a los autores Kreimer (s/f), Luchillo (2006) y Tejada Guerrero (2007), este fenómeno se denomina *fuga de cerebros* y ha venido caracterizando la internacionalización activa de países más ricos, empezando por los Estados Unidos y Rusia en la guerra fría, ampliado a los países europeos, sobre América Latina y el mundo en desarrollo.

17 El rechazo del MERCOSUR Educativo a las propuestas de liberalización educativa se hizo explícito en sucesivas oportunidades —2002, 2003 y 2004— y alcanzó su máxima expresión en la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), celebrada en Cartagena del 4 al 6 de junio de 2008, en cuya declaración final se dejó asentado que «la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado» (Rinesi, 2007).

Conclusiones

Luego de recorrer los tres elementos o dimensiones que nos propone la teoría de los regionalismos comparados, es el momento de retomar la pregunta inicial del trabajo, acerca de la excepcionalidad del MERCOSUR y la UE como los dos únicos casos que han incorporado la política de educación superior como parte constitutiva de su agenda regional.

La respuesta, a nuestro entender, es que en ambos casos se trató de una estrategia regional para defenderse de los avances de la globalización, que a través de organismos internacionales como la OMC proponían la liberalización y desregulación de los sistemas nacionales para favorecer la libre competencia en los mercados internos y externos.

En esta estrategia defensiva, sin embargo, existen distintos caminos o tácticas. De acuerdo con Hettne (2007), se puede propender a la exclusión, elevando las barreras proteccionistas y fortaleciendo las regulaciones nacionales, o bien a una estrategia superadora de abrirse entre pares para fortalecerse frente a terceros, a través de las mismas reglas competitivas.

En el caso de la UE, mediante el proceso de Bolonia los gobiernos se comprometieron a estandarizar sus sistemas nacionales hacia un modelo más competitivo, capaz de disputarles a los Estados Unidos su rol de líder global. De esta manera, los países constituyen un mercado educativo amplio, que ofrece a los estudiantes y a las instituciones servicios y opciones académicas más interesantes que la de irse a otro continente, por su diversidad y financiamiento público para su internacionalización a través de redes regionales.

En el caso del MERCOSUR, el objetivo de incluir la educación superior en la agenda regional fue también defenderse; pero, lejos de competir para atraer estudiantes de afuera, como ocurrió en la UE, promovió la cohesión entre países para fortalecer las instituciones débiles y las regulaciones nacionales. El discurso antihegemónico (contra las reglas globales) también sirvió para ello.

En términos de contenidos (*outcomes*) también se manifestaron algunas coincidencias entre ambos bloques. Si bien por una parte comparten las iniciativas de favorecer la movilidad y la convergencia de los mecanismos de acreditación que la favoreciera, los recursos que los gobiernos nacionales dispusieron para la implementación de las iniciativas regionales son bien distintos: en la UE existe un liderazgo y recursos regionales, mientras que en el MERCOSUR el liderazgo y los recursos son nacionales o extrarregionales.

Llegamos así a una tercera dimensión de la comparación, la de los resultados de este accionar regional (*impacts*), y a la pregunta sobre quiénes son los principales beneficiarios de procesos como estos. Si bien en todos estos casos algunos países se benefician más que otros, en la UE son los estudiantes los que mayor provecho sacan de los amplios programas de movilidad, mientras que en el MERCOSUR las universidades públicas con reconocimiento son las que más se benefician de estas políticas de internacionalización.

Bibliografía

- ABOITES, H. (2004), «Derecho a la educación o mercancía: la experiencia de diez años del Libre comercio en la educación mexicana». *Memoria, Revista Mensual de Política y Cultura*, n.º 187, setiembre. Disponible en <http://memoria.com.mx/187/aboites.htm>.
- ARNOVE, R., S. FRANZ y C. TORRES, (2013). «Education in Latin America: From Dependency and Neoliberalism to Alternative Paths to Development» (pp. 315-340). En R. Arnové et al. *Comparative education. The dialects of the global and the local*. Londres: Rowman & Littlefield.
- BARROW, Clyde (1999). «Higher education policies and North American Free Trade Agreement: the united case». *Global Education*, n.º 3, pp. 139-156.
- BENEITONE, P. (2014). «De la cooperación internacional universitaria a la internacionalización de la educación superior: ¿Cambio de paradigma o maquillaje conceptual?» (pp. 29-38). En *Desde el Sur: Miradas sobre la internacionalización*. Buenos Aires: EDUNLA, Universidad de Lanús.
- BIEBER, T. (2015). «The EU as a Norm Entrepreneur in Education Policy: An Analysis of the Diffusion of European Ideas and Policies» (pp.206-230). En A. Bianculli y A. Ribeiro Hoffmann (eds.). *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: A Space for Social Citizenship?* Londres: Palgrave Macmillan.
- BOTTO, M. (2015). «La transnacionalización de la educación superior. ¿Qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del MERCOSUR (1992-1912) en perspectiva comparada». *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, vol. 6, n.º 16, pp. 90-108.
- CORDERA CAMPOS, R., y R. SANTAMARÍA AMBRIZ (2008). «Internacionalización, autonomía y calidad de la educación superior: Elementos para la integración de América Latina y el Caribe». *Revista Universidades*, vol. LVIII, n.º 37, abril-junio, pp. 69-76.
- CORREIA LIMA, M., y C. SARAIVA DE ALBURQUEQUE MARANHÃO (2006). «O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva». *Revista Avaliação*, vol. 14, n.º 3, noviembre, pp. 583-610.
- COTTIER, T. (2002). «Trade and Human Rights: a relationship to discover». *Journal of International Economic Law*, Glasgow (UK): Oxford University Press.
- DE WIT, H., et al. (2005). *Educación superior en América Latina: la dimensión internacional*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol.
- DÍAS, M. A. (2010). «¿Quién creó este monstruo? Educación y globalización: sus relaciones con la sociedad». *Revista Universia*, vol. 1, n.º 2, pp. 3-19.
- DIDOU AUPETIT, S. (2006). «Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas». Presentación en el seminario internacional IESALC-UNESCO, Conferencia de Rectores, Panamá, 16 al 17 de marzo.
- HETTNE, B. (2003). «The New Regionalism Revisited». En Fredrik Solderbaum y Timothy Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism* (pp. 22-47). Londres: Palgrave.

- KNOBEL, M. (2012). «Brazil Seeks Academic Boost by Sending Students Abroad». *International Higher Education*, n.º 66 (Winter), pp. 15-17.
- KNIGHT, J. (2005). «Un modelo de internacionalización. Retos para nuevas realidades» (pp. 1-39). En H. De Wit et al. (2005). *Educación superior en América Latina: la dimensión internacional*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol.
- KREIMER, P. (s/f). «Internacionalización y tensiones para un uso social de la ciencia latinoamericana. Del siglo XIX al XXI». En O. Restrepo Forero (ed.). *Ensamblando Estados*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- LARREA, M., y A. ASTUR (2014). «Política internacional de educación superior. Acciones del Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) 2003-2012» (pp. 83-98). En E. Rinesi (comp.). *Ahora es cuando: internacionalización e integración regional universitaria en América Latina*. Los Polvorines: UNGS.
- LUCHILLO, L. (2006). «Movilidad de estudiantes universitarios internacionalización de la educación superior». *CTS*, vol. 3, n.º 7, pp. 105-133.
- LÓPEZ SEGRERA, F. (2003). «El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe» (pp. 39-58). En M. Mollis (comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.
- OREGIONI, M. S. (s/f). «Internacionalización Universitaria en la Región Latinoamericana (MIMBO)
- OREGIONI, M. S., A. M. TABORGA y F. J. PIÑERO (s/f). «Proyección Integral de la Universidad Argentina hacia la Región Latinoamericana. Agenda, actores e instrumentos», en III Jornadas de Extensión del MERCOSUR. Tandil (Buenos Aires).
- PERROTTA, D. (2012). «¿Realidades presentes - conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR». *Núcleo*, pp. 4-17. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/5629>.
- RINESI, E. (2007). «Prólogo» (pp. 9-20). En E. Rinesi (comp.). *Ahora es cuando: internacionalización e integración regional universitaria en América Latina*. Los Polvorines: UNGS.
- SABATE, F. (2013). «Balance y perspectiva de la cooperación en educación superior con la Unión Europea: el caso de Erasmus Mundus» (pp. 69-82). En E. Rinesi (comp.). *Ahora es cuando: internacionalización e integración regional universitaria en América Latina*. Los Polvorines: UNGS.
- SGRO, M. (2012). «Internacionalización de los programas de posgraduación; MERCOSUR y UNASUR en posgraduación». *Espacio Pedagógico*, vol. 19, pp. 272-281.
- SILVEIRA, Z. S. (2015). «Mercosul educacional e reforma da educação superior no Brasil». *RELEC*, año 6, n.º 8, pp. 107-122.

- SODERBAUM, F. (2003). «Introduction» (pp. 1-21). En F. Soderbaum y T. Shaw (eds.). *Theories of New Regionalism*, Londres: Palgrave Macmillan.
- SOLANAS, F. (2012). «Intercambio cooperativo versus mercantilización competitiva. Las políticas de movilidad académica de MERCOSUR y Unión Europea». *RIES*, vol. v, n.º 12, pp. 3-22.
- TEJADA GUERRERO, G. (2007). «Diásporas científicas: Una oportunidad para impulsar el desarrollo de México» (pp. 5-23). En *Programa de Asuntos Migratorios. Migración: causa, consecuencias y recomendaciones*. México: Universidad Interamericana.
- TÜNNERMANN, B. C. (2006). «La autonomía universitaria frente al mundo globalizado». *Revista Universidades*, n.º 31, enero-junio, pp. 17-40.