

# **El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva del MERCOSUR en la agenda educativa.**

Perrotta Daniela.

Cita:

Perrotta Daniela (2010). *El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva del MERCOSUR en la agenda educativa*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/683>

**Título: *El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación***

**Autor: Daniela Perrotta**

**Correo electrónico: dperrotta@identidadmercosur.org; danielaperrotta@gmail.com**

**Institución: Universidad de Buenos Aires. Identidad MERCOSUR**

**Área temática: Relaciones Internacionales**

**Sub-área temática: Globalización e Integración**

“Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010”

## ***El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación***

**Daniela Perrotta<sup>1</sup>**

### **Resumen**

En el presente trabajo se argumentan dos ideas en torno al devenir del MERCOSUR. La primera de ellas estriba en la necesaria reflexión sobre el tipo de evaluaciones que ha predominado en sus primeros quince años de funcionamiento, centrada de manera exclusiva en cuestiones de liberalización comercial. La segunda idea, a partir de la anterior, consiste en la visualización de los procesos de integración que han sido opacados por los análisis antes citados. A partir del *racconto* de la agenda de educación se buscará emitir, cual *Osiris*, un juicio certero sobre el devenir del proceso de integración regional del MERCOSUR.

### **Introducción**

En el presente trabajo se argumentan dos ideas en torno al análisis del devenir de la integración regional en el MERCOSUR, en un momento clave en tanto el mismo se encuentra próximo a cumplir dos décadas de actuación. La primera de ellas estriba en la necesaria reflexión sobre el tipo de evaluaciones que ha predominado en sus primeros quince años de funcionamiento, centrada de manera exclusiva en cuestiones de liberalización comercial. El estudio –y la posterior calificación del desempeño del MERCOSUR– de manera unidimensional deja un saldo negativo y pesimista en torno al mismo, a la par que consiste en un análisis miope que deja de lado procesos de integración que, efectivamente, acontecieron en ese período de tiempo. La segunda idea, a partir de la anterior, consiste en la visualización de los procesos de integración que han sido opacados por los análisis antes citados.

En consecuencia, a partir del *racconto* de lo acontecido en una agenda de “integración positiva”, como es el caso de la que atañe a cuestiones educativas, se buscará emitir un juicio más certero y sensato de la “evolución”, “dinamismo” y/o devenir del proceso de integración regional del MERCOSUR. El recurso gramatical de la utilización de comillas no es neutral, al contrario, se pretende hacer alusión a términos propios de la

---

<sup>1</sup> Lic. Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la Carrera de Ciencias Políticas de la UBA. Coordinadora del Proyecto de Voluntariado Universitario “Identidad MERCOSUR”. Becaria de Investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Ha sido investigadora asistente del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Ha cursado estudios de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de FLACSO Argentina (tesis en etapa de presentación) y se encuentra en el segundo año del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales en la misma institución.

disciplina que sirvió de eje a los análisis de la integración; y aquí, al contrario, con la noción de devenir y la idea de proceso, se busca contribuir a un estudio integral y aprehensivo del MERCOSUR. Sin restar mérito a numerosos estudios económico-comerciales –de gran utilidad, de hecho, para entender las dinámicas de la liberalización y la lógica de la distribución de los costos y de los beneficios de la misma, a la par de las cuestiones no resueltas– el estudio en tiempo largo y de manera multidimensional de la integración permite visualizar mejor la “balanza” de la integración regional en el MERCOSUR.

Para dar cuenta de lo anterior, resulta interesante retomar el *Juicio de Osiris* de la mitología egipcia: éste representaba el proceso por el cual se sopesaba el espíritu de un difunto a la luz de sus actos en vida. *Anubis* –dios de la necrópolis y el encargado de guiar al fallecido al otro mundo- llevaba adelante el juicio y la balanza se inclinaba hacia un lado u otro en función de las respuestas dadas; por otro lado, esta deidad cuidaba que no se distorsionara la balanza. Al final del juicio, en función del resultado, el espíritu pasaba a la inmortalidad o sufría su segunda y última muerte. Pues bien, lejos de declarar la muerte del MERCOSUR, tal como se realiza en ciertos argumentos centrados en la variable comercial, el presente trabajo, cual *Anubis*, se propone velar por el buen funcionamiento de la balanza durante el *Juicio de Osiris*, por medio de la visibilidad de los logros en una agenda no comercial del proceso de integración. La presentación, análisis y evaluación de la agenda educativa contribuye a aprehender la dimensión de integración política del MERCOSUR; a la par de identificar las acciones de integración positiva.

### **El énfasis en el análisis unidimensional: *el legado de una época***

El primer argumento que se presenta afirma que el proceso regional del MERCOSUR ha sido evaluado en términos de las dinámicas comerciales de manera exclusiva, lo que ha redundado, por un lado, en análisis en términos del dinamismo y de las falencias de la liberalización comercial, mientras que, por el otro, torna opacas otras agendas que apuntan a una integración más profunda. Lo anterior se comprende a partir del fuerte legado que ha dejado la ideología y la praxis neoliberal sobre el campo de las políticas como sobre el campo académico. Estos campos han sido monopolizados y hegemonizados por las ideas de dicho paradigma, plasmando las políticas regionales y los tipos de estudios para abordarlo. Por ello es menester identificar el legado unidimensional de los noventa para contraponerlo con análisis desde otras aristas.

La creación del MERCOSUR se produce en un contexto regional e internacional particular que le imprime una marca de origen de la cual será muy difícil separarse. En consecuencias, entre la firma del Tratado de Asunción en 1991 hasta la fase de crisis de los años 2001-2002, el estudio del proceso de integración es sesgado al análisis unidimensional de la integración entendida de manera exclusiva como integración comercial. El señalamiento de la preeminencia, por tanto, del “MERCOSUR comercial” en el período indicado no es un dato novedoso; sin embargo, identificar que el campo

académico y el campo político estuvo hegemonizado por este tipo de discursos y, por tanto, que los estudios sesgaron la evaluación del proceso de integración en términos de sus marchas y contramarchas en la liberalización comercial, constituye una nueva cuestión pertinente para abordar. La importancia de identificar y caracterizar al campo académico y al campo político como uno hegemonizado por la ideología neoliberal reside en la posibilidad de hacer un balance de la integración regional en el MERCOSUR a partir de la incorporación de más dimensiones al análisis.

Así, durante la década de los años noventa se puso en marcha la implementación, a nivel regional (y en consonancia con lo que sucedía a nivel nacional de manera unilateral) el Programa de Liberalización Comercial para alcanzar una zona de libre comercio, así como listas de excepciones y un régimen de adecuación para los productos más sensibles, primero; luego, se adoptó un Arancel Externo Común para conformar la unión aduanera; mientras que se dieron pasos en pos de la disminución de las barreras no arancelarias y otros instrumentos de política comercial. Por su parte, existieron elementos que, contemplados o no, no fueron adoptados: el caso más claro corresponde a la ausencia de una Aduana Común. A *prima facie*, y en base a los estudios disponibles para la época, se podría decir que éstas fueron las únicas políticas que adoptó el MERCOSUR; sin embargo, como se postula aquí –y se amplía en el acápite que sigue– el proceso de integración contempló otras agendas de políticas, que no fueron abordadas en ese entonces: en parte por no ser consideradas ni relevantes ni problemáticas, en parte por el mismo sesgo del análisis unidimensional.

Por otro lado, cuando se estudia el proceso de integración, en general, muchos estudios retoman la periodización económica-comercial en particular. No se quiere decir que la visualización de etapas de transición, de oro o de mercado y de crisis; con el posterior relanzamiento (sólo por mencionar una posible y ampliamente retomada por numerosos análisis) sea erróneo. Al contrario, resulta de gran utilidad para entender precisamente ello: el proceso de integración comercial; pero trasladar dicha periodización a otros campos, actúa en desmedro del análisis de esos mismos campos. En la actualidad, y a la luz de lo acontecido en el proceso de integración, podemos realizar otra periodización, tomar otras variables que aprehendan mejor las nuevas aristas y las viejas cuestiones que no han sido visibles. En consecuencia, ampliar el análisis a otras disciplinas, e incorporar un componente histórico de más largo plazo es crucial para “evaluar” el devenir de la integración (en el acápite que sigue presentamos un ejemplo).

Es menester señalar, finalmente, y para no caer en la misma miopía de los estudios que se propone complementar, que, en la actualidad, el campo académico y el campo político es diferente al de los años del auge del Consenso Neoliberal y puede ser calificado como un escenario posneoliberal. A su vez, debe mencionarse que no es posible determinar con precisión si el surgimiento de un paradigma posneoliberal ha logrado una posición hegemónica ni si las políticas lanzadas en su marco lograrán cristalizarse en un período de más largo aliento ya que, al momento, el pasaje de la dimensión discursiva al campo de las políticas –y en especial la sustentabilidad de las mismas en el tiempo– resulta débil. Una razón de ello reside en que la persistencia del

paradigma anterior es fuerte; en consecuencia, el escenario de las nuevas políticas muestra tanto rupturas como continuidades con el legado previo. Sin embargo, en tanto se han multiplicado estudios multi, trans e inter disciplinares que dan cuenta de la realidad regional; el campo académico tiene el potencial de contribuir a la legitimidad de las políticas que se adoptan (por la vía primaria de la visibilización) así como a fomentar nuevas políticas a partir del diagnóstico de los temas centrales a ser resueltos en pos de un proceso de integración integral y que apunte a la redistribución de los beneficios de la integración.

Cabe preguntarse en qué medida la visión centrada en la integración comercial no permite un cabal análisis de lo efectivamente acontecido en el MERCOSUR desde el año 1991 y brinda una historia de los fracasos y la ausencia de adecuación a un esquema comercial de mínima (como es una zona de libre comercio). La respuesta es obvia: deja de lado cuestiones tan relevantes como el aspecto señalado. En primer lugar coloca a “la política” fuera de escena: salvo algunos estudios que señalan que el proceso de apertura regional fue llevado adelante por los Estados Nación, no se identifica que todo proceso de integración regional es eminentemente político. El MERCOSUR es, entonces, un acuerdo político y que se nutre de la política y las políticas. En segundo lugar, no permite visualizar que la creación del MERCOSUR logra consolidar una zona de paz, de democracia y de integración. En suma, y a raíz de las dos cuestiones dejadas de lado, lo que no se habilita es el estudio de “las integraciones” en plural, es decir de los procesos de integración que se llevaron y se llevan adelante por medio de políticas en agendas diversas. Por eso es que tomaremos como caso testigo la integración de la agenda educativa.

El legado de evaluar al MERCOSUR de manera exclusiva en aspectos comerciales reside en una incapacidad para la comprensión de otros procesos que estaban sucediendo en el bloque. No se afirma aquí que no hayan existido trabajos de análisis desde otras perspectivas y con objetos de estudio diferentes; sin embargo, destacamos que la valoración del proceso ha sido en términos comerciales. En consecuencia, la aprehensión y evaluación en estos términos, ha arrojado grandes saldos en la balanza integracionista, señalando sus debilidades, sus falencias y la distancia entre la realidad y diferentes modelos teóricos de integración comercial y, en su versión más extrema, hasta decretando su muerte como proyecto económico. Resulta pertinente, entonces, separarse y trascender esta visión miope y parcial, y dar paso a la visibilidad de los logros del proceso de integración en su dimensión política y social.

### **La visualización de la agenda educativa: *los tiempos políticos para las políticas***

La segunda idea que se desarrolla en el presente trabajo pretende llenar el “vacío de la evaluación” a partir del análisis de una agenda de “integración positiva”, como es el caso de las políticas de educación. A partir de la presentación de lo acontecido en este campo de políticas, se puede estimar de manera más sensata el devenir del MECOSUR en sus casi dos décadas de existencia e inferir algunas conclusiones en torno a la

necesidad de profundizar tanto las políticas regionales en estos campos, como el conocimiento respecto de lo que acontece. Cual *Anubis* durante el *Juicio*, se pretende profundizar en lo que acontece en el MERCOSUR real y no “comprendido” en el MERCOSUR comercial, y, quizás, de esta manera, *Osiris* podrá emitir su dictamen en torno al mismo.

### *Particularidades de la agenda*

La agenda educativa del Mercosur se distingue por tres características principales, a saber: i) inclusión temprana en el proceso de integración; ii) la conformación de una compleja y aceptada estructura institucional, constituyendo un “sector” propio (lo cual le otorga un elevado grado de institucionalidad); iii) una capacidad propositiva y actividad relativamente elevada (relacionada a su relativa disponibilidad de recursos para llevarlas adelante). Del análisis de ello se desprende la afirmación, para el caso de la educación superior, de la *vinculación entre la institucionalización de la agenda y su capacidad para formular políticas y programas regionales*, que desarrollamos en este apartado.

La decisión de incorporar la educación en el acuerdo regional surge de la propia voluntad e iniciativa de los ministros de educación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, quienes mantuvieron varias reuniones durante el año 1991 y suscriben un protocolo de intenciones que lograron institucionalizar la Reunión de Ministros de Educación (RME) en la Cumbre regional del mes de diciembre. En este proceso se crea el “Sector” Educativo del Mercosur (SEM) que incorpora órganos específicos auxiliares a la RME encargados de llevar adelante las tareas del sector.

El SEM se propone trabajar en tres agendas: educación básica, educación superior y educación tecnológica, dando inicio a actividades de intercambio de información de los sistemas nacionales en diversos seminarios y talleres, a la par que se lanzaban las primeras iniciativas, como por ejemplo, la construcción de indicadores educativos y firma de protocolos de integración educativa. En consecuencia, y para acompañar el crecimiento de las actividades, se modifica la estructura en el 2001 (CMC Nro. 15/01) y consta de la RME como órgano máximo; a continuación, asistiéndola, lo sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesta por funcionarios de nivel político y técnico por cada sección nacional a fin de elaborar los programas y proyectos de integración y cooperación. El CCR es asesorado por tres Comisiones Regionales Coordinadoras de Área: de educación básica (CRC-EB), educación superior (CRC-ES) y educación tecnológica (CRC-ET), las cuales proponen mecanismos para volver operativos los objetivos y lineamientos de acción de los planes de acción. Luego existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de los proyectos aprobados. El Sistema de Información y Comunicación (SIC) brinda apoyo a todo el SEM en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento (Perrotta, 2009a). Del 2001 a la fecha, en tanto se han ampliado las iniciativas, se crearon agencias particulares (algunas que persisten y otras conformadas para dar cauce a una actividad de duración específica); todo ello es lo

que considero como la densificación institucional del SEM. Para el caso particular de la educación superior, en el 2002 se crea la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), la cual cumple un papel crucial en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de una de la iniciativa de acreditación regional de carreras. En consecuencia, “la institucionalidad alcanzada ha contribuido a una capacidad propositiva elevada, mientras que estas acciones retroalimentan y fortalecen el proceso de institucionalización” (Perrotta, 2009b).

En cada una de las tres áreas de trabajo se han desarrollado iniciativas, programas y proyectos a nivel regional, que constituyen logros específicos del proceso de integración no comercial, y, en virtud de ello, pueden leerse como parte de una agenda más amplia de integración social y cultural. Se han realizado tres tipos de acciones (Vazquez y Perrotta, 2010), a saber:

1. *Actividades de mutuo conocimiento y reconocimiento*, donde se incluyen las actividades desarrolladas en pos del intercambio de información respecto de las realidades nacionales, así como los protocolos de reconocimiento de titulaciones; éstas últimas facilitan, no sólo la lectura y compatibilidad de los estudios cursados entre los países, sino que, además, incide en la movilidad estudiantil, docente y de investigadores.
2. Esfuerzos en pos de la *conformación de un espacio regional de educación superior*. Se comprenden aquí los programas y las políticas de acreditación de carreras de grado y de movilidad académica, así como actividades en el campo de la investigación.
3. Acciones para la *construcción de una consciencia ciudadana y una identidad regional*, por las cuales se llevan adelante iniciativas en el campo de la cultura, en general, atendiendo, en particular a cuestiones relativas a la historia, la lengua y la geografía; así como Derechos Humanos y trabajo en zonas de frontera. A su vez, se incluye en este conjunto analítico a una actividad reciente de participación política (parlamentaria) de la juventud regional.

Respecto del primer núcleo de actividades, se destaca la realización de seminarios y talleres de discusión, en los inicios, para dar paso luego a la negociación en pos de la armonización y/o creación de indicadores educativos, por un lado; y de la firma de Protocolos de Integración Educativa, por el otro. En la actualidad, se cuenta con un sistema armonizado de indicadores estadísticos para el sector de la educación un hecho significativo en tanto implicó un arduo trabajo de los técnicos de los Estados por dar a conocer sus diversidades nacionales para crear parámetros de medición comunes. Por el otro lado, su importancia radica en que a partir de contar con un sistema de indicadores regional, se permite que las políticas regionales se encaminen hacia los sectores más

perjudicados y que necesitan de la atención gubernamental. Finalmente, la firma de protocolos de integración permite resolver cuestiones relacionadas al reconocimiento de títulos. Sin embargo, la deuda pendiente para el caso del área de la educación superior es la negociación en torno a criterios similares u homologables entre las instituciones de certificación profesional.

En lo que compete a las acciones del segundo núcleo, las políticas han sido encaminadas a tres ejes: acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional. En este asunto, hemos señalado en trabajos anteriores (Perrotta 2009a, 2009b, 2010) que las actividades de cooperación intergubernamental han movilizad recursos en la creación e implementación de las políticas regionales, las cuales han impactado tanto en el espacio MERCOSUR como en cada Estado Parte. A título ilustrativo se puede señalar la política de acreditación regional de carreras (que fuera primero experimental y hoy constituye un sistema permanente). El estudio *in extenso* de la misma lo retomaremos en el acápite que sigue porque permite identificar otros elementos (diferente a la centrada en el desempeño comercial) para la “evaluación” del MERCOSUR.

Finalmente, las acciones de construcción de ciudadanía son de naturaleza reciente y se han orientado al sector de la educación básica: proyectos Caminos del MERCOSUR, Bibliotecas Escolares, Escuelas de Frontera y actuación en Derechos Humanos.

### *La política de acreditación de carreras como caso testigo<sup>2</sup>*

La acreditación de carreras a nivel regional comienza a negociarse a mediados de los noventa, alcanzando un primer instrumento en el año 1998, sobre el cual se construyó el que efectivamente regiría (en el 2002), incorporando a los Estados Asociados: el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado universitario de los países del Mercosur, Chile y Bolivia. La acreditación se definió como “el proceso mediante el cual se otorga validez pública, entendido exclusivamente como referido a la calidad académica y de acuerdo a las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional”. En otras palabras, se estableció la creación de un “sello Mercosur” que da cuenta de la calidad académica de las titulaciones, sin la ambición de que otorgue *per se* el ejercicio profesional; y se respetarían las legislaciones de cada Estado Parte y Asociado.

Las carreras sometidas al mecanismo fueron agronomía, ingeniería y medicina, en ese orden, y, esquemáticamente, la primer tarea consistió en acordar los perfiles de calidad de cada una de ellas (es decir, el parámetro para realizar las evaluaciones institucionales). A partir de aquí se pone en marcha el proceso de evaluación: lanzamiento de la convocatoria, preparación de documentación por parte de las

---

<sup>2</sup> Lo que se presenta en este apartado ha sido tomado de Perrotta 2009b

instituciones de educación superior (proceso de auto evaluación), conformación de comité de pares (evaluadores), visita de los pares (proceso de evaluación), realización de informes y presentación de los dictámenes (COMISEC 2007). En total se acreditaron 48 titulaciones entre los años 2002 - 2007. El MEXA fue sujeto a una evaluación, y tras su resultado altamente positivo, se dio paso a la conformación de un sistema de acreditación de carácter permanente y ampliado a nuevas carreras. Así, a fines del 2007 se firma un nuevo instrumento que termina de conformar un sistema permanente, que en la Cumbre de Tucumán del 2008 es adoptado por el GMC: *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* (DEC 17/08). El ARCU – SUR, como se denomina, al gozar del status jurídico de acuerdo internacional, refuerza la voluntad política de continuar y profundizar la iniciativa de ES regional.

Tras esta somera descripción de la política regional, se procede al análisis de los actores e instituciones del proceso, señalando las dinámicas y relaciones que se gestaron.

Para poder implementar el mecanismo se creó una agencia regional en el marco del SEM: la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). En consecuencia, se colocó como prerrequisito que las agencias nacionales de acreditación (ANA) fueran las encargadas de realizar la convocatoria a las carreras, convocar a los pares evaluadores y participar del proceso de evaluación. Sin embargo, sólo Argentina, Brasil y Chile contaban con organismos de este tipo; mientras que en Bolivia, Paraguay y Uruguay no existían tales cuerpos. Las legislaciones nacionales se diferenciaban, entre otros aspectos, por la disímil aplicación de las recetas neoliberales al sector de la educación: a título ilustrativo, Argentina crea su agencia de acreditación (la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU) tras la reforma del año 1996 con la Ley de Educación Superior<sup>3</sup>. En consecuencia, la cultura y la práctica de la evaluación estaban comenzando a ser instaladas en cada uno de los Estados, con mayor o menor profundización.

De cara a la ausencia de un órgano nacional encargado de llevar adelante el proceso, en los tres países antes citados, se debieron conformar comisiones nacionales ad-hoc. Su composición constaba de representantes gubernamentales, con un perfil más técnico que político<sup>4</sup>. En sus manos quedó la ejecución completa del mecanismo: consensuar los perfiles, convocar pares e instituciones de educación superior, acompañar y realizar el seguimiento del proceso de evaluación, articular instituciones – pares y otras agencias regionales y nacionales, remitir el dictamen a la Reunión de Ministros de Educación. Todo ello demandó un profundo esfuerzo material como de recursos humanos; respecto de lo primero, se estipula que cada convocatoria cuesta alrededor de un millón de

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre las tendencias de los últimos veinte años de la educación superior, véase Naidorf y Perrotta (2009).

<sup>4</sup> En el caso de Uruguay, participaban agentes de la Universidad de la República ya que la Constitución Nacional de ese Estado lo cumplimenta.

dólares; respecto de lo segundo, la conformación de una red interinstitucional entre los diversos actores (gubernamentales –tanto técnicos como cuerpos burocráticos y políticos– y no gubernamentales, como los expertos convocados en las Convocatorias) en pos de la ejecución del mecanismo.

En este sentido, es dable señalar el papel protagónico de la CONEAU argentina, institución que no sólo motorizó el proceso sino que, a su vez, contribuyó a la creación de capacidades institucionales, tanto a nivel regional como a nivel nacional (de los demás miembros y socios). Las Agencia Nacional de Acreditación (ANA) brasilera y chilena la acompañaron, transmitiendo su experiencia y posibilitando la discusión en torno a la creación de agencias nacionales en Paraguay, Uruguay y Bolivia. Como consecuencia se generó una red interinstitucional entre las ANA (ya sean las agencias como las comisiones ad hoc, según el caso) en el marco regional de la RANA. En palabras de sus actores, las relaciones han sido construidas en base a la confianza y el mutuo respeto, los cuales se han ido ganando y profundizando con el transcurso del tiempo.

Es dable reconocer que, en las fases iniciales de la negociación del mecanismo, existieron ciertos resquemores, en tanto la iniciativa, por un lado, afecta cuestiones de soberanía nacional (como mencionamos, en su carácter de construcción nacional de formación de los productores y los ciudadanos, la educación constituye una cuestión de Estado) sumado a la desconfianza inicial respecto de compartir información de cada sistema de educación superior. Saldado este escollo, en pos de la construcción cooperativa del “sello de calidad MERCOSUR”, las vinculaciones entre las delegaciones nacionales se han intensificado al punto tal que los propios actores se llaman a sí mismos “los raneados”<sup>5</sup>, compartiendo la misma cosmovisión respecto del proceso regional para la educación superior. Adicionalmente, las Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR, y en especial la argentina (CONEAU) contribuyeron a la creación de una red iberoamericana de agencias en el año 2003, la RIACES – Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior.

Por su parte, el mecanismo profundizó las relaciones entre cada Agencias Nacionales de Acreditación (agencia o comisión) con las instituciones de educación superior de cada país. En tanto la convocatoria era abierta y voluntaria, en la mayoría de los casos, fueron las ANA las que invitaron a las instituciones de educación superior a someterse al MEXA; a la par que brindaron los lineamientos y el apoyo para que el resultado sea favorable (asesoramiento y seguimiento del proceso de auto – evaluación, en particular). A su vez, este relacionamiento favoreció la conformación de redes interinstitucionales entre las instituciones de educación superior participantes, estimulando acuerdos de cooperación internacional entre las universidades (tanto entre instituciones de educación superior de un mismo país como con las de otros Estados del MERCOSUR).

---

<sup>5</sup> Tomado de Entrevista realizada a funcionario de la Comisión Ad-Hoc por Uruguay.

En tercer término, se han establecido articulaciones con otras agencias del proceso de integración, con mayor o menor profundización de esas relaciones. Por un lado, en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR, la coordinación inter agencia ha sido muy buena y estable, tanto con la REM como con el CRC-ES; y, en especial, con los encargados de llevar adelante el programa MARCA de Movilidad Académica Regional de las Carreras Acreditadas por el MEXA, en tanto son dos iniciativas vinculadas (como su nombre lo indica, del programa de movilidad participan los estudiantes de carreras que han sido acreditadas por el mecanismo regional). En línea con ambas políticas regionales, se ha requerido de la coordinación interinstitucional con las agencias dedicadas a las políticas migratorias entre los Estados Parte y Asociados en el Mercosur; en especial en lo referido a las visas de permanencia para estudiantes.

Sin embargo, en tanto no existen canales formales para esta vinculación en el acuerdo regional, la misma está sujeta a las necesidades particulares que se presentan al ejecutar las políticas, y depende, en buena medida, de contactos informales entre los representantes de cada agencia. Finalmente, una breve mención respecto de la dependencia de las decisiones del SEM y, en consecuencia, de la RANA, de la esfera decisional del proceso: el GMC y el CMC. Por ello, no es un dato a despreciar el hecho de que el ARCU – SUR tenga el estatus que ha adquirido. Por tanto, la creación de instituciones y las relaciones y articulaciones que se fueron gestando entre éstas, tanto al interior del SEM como con otras agencias regionales y las propias instituciones de educación superior, permiten apreciar la conformación de una verdadera red interinstitucional en pos de la política pública regional de acreditación (sumada a la de movilidad).

En suma, todo ello abona al argumento que afirma que esta agenda de política pública regional que surge en los años iniciales del proceso de integración ha conseguido una elevada institucionalidad y capacidad propositiva (Perrotta 2009; Vazquez y Perrotta, 2010). Asimismo, también da cuenta de dos cuestiones: primeramente, que la “evaluación” de la actuación del MERCOSUR ha permanecido relegada al análisis económico-comercial en detrimento de la observación crítica de lo que acontecía en otras agendas de integración. A continuación, tras lo expuesto y, en segundo término, se puede concluir la existencia de “tiempos políticos para las políticas”. En el acápite que sigue se presentan las conclusiones identificadas.

### **Conclusiones: *el juicio de Osiris***

Los elementos presentados durante este *Juicio* permiten, por un lado, visualizar la otra integración del MERCOSUR así como la posibilidad de identificar la profundización de las acciones en esta agenda en particular (pero también de la agenda social más amplia) en el marco de un nuevo contexto regional y realidades nacionales particulares, los cuales, si bien, imprimen su huella, lo hacen de manera débil en tanto la marca de agua o de origen aún persiste. Asimismo, por otro lado, se habilita a la reflexión no sólo en

torno a cómo “evaluar” al MERCOSUR, sino a identificar y/o construir herramientas analíticas para aprehender la integración *sui generis* del bloque.

### *La necesidad de “evaluar”: qué y cómo “juzgar” al MERCOSUR*

En el trabajo se ha intentado demostrar que la evaluación del MERCOSUR ha sido escindida a una única esfera de integración: la comercial. Ello ha arrojado una periodización en términos de los flujos comerciales entre los miembros (plenos y asociados) y hacia terceras regiones o Estados, de la inversión externa recibida y de las demás medidas comerciales (como es el caso de la reducción de barreras arancelarias). En consecuencia, el MERCOSUR constaría de tres fases claramente delimitadas –una de transición, una de oro o de mercado, y una de crisis– sumado a una fase actual tras el relanzamiento. Esta periodización reviste importancia al momento de analizar la integración económico – comercial, pero deja de lado el estudio y, en consecuencia, la visualización de otras esferas de la integración. Por lo tanto, las evaluaciones predominantes no permiten aprehender realidades presentes en el proceso de integración que no pueden ni deben observarse a la luz de la integración así comprendida.

De lo expuesto, y en línea con otros estudios sobre el MERCOSUR social y ciudadano, se propone aquí una periodización que tome en cuenta los cambios efectuados en la opción de políticas predominantes a nivel regional. Si bien en un primer momento, las políticas regionales se centraron en el *MERCOSUR Comercial o Fenicio* (Peña, XXXX), ello no quiere significar que otras agendas de políticas estuvieran ausentes –tal como hemos expuesto en este trabajo –. El segundo momento del MERCOSUR se inicia tras el relanzamiento, en el año 2003, corresponde al *MERCOSUR Social y Ciudadano* (Vazquez, 2007; Caetano, 2007) a causa del énfasis en políticas de desarrollo social, participación ciudadana, integración productiva y reducción de las asimetrías. Esta periodización no es novedosa; sin embargo, en este trabajo ampliamos el conocimiento y contribuimos a su estudio aportando que, efectivamente, en el primer MERCOSUR existían algunas políticas en agendas no comerciales que se desarrollaron lentamente, a partir de acciones de tomar conocimiento de las diferentes realidades nacionales y de comenzar a construir parámetros comunes para medir diferentes problemáticas de manera de –en la fase siguiente– pasar a la implementación de políticas. Claramente, ciertas políticas pudieron desarrollarse, y no otras. A continuación profundizamos con este punto.

### *Los “tiempos políticos” de las políticas*

En este trabajo, del análisis de la política educativa se desprende que la puesta en marcha de políticas regionales no comerciales, cuenta con “tiempos políticos”; es decir, la efectiva implementación de políticas regionales –como las políticas públicas– conlleva en sí misma momentos de negociación eminentemente políticos. La agenda de

política educativa del MERCOSUR, en general, pudo iniciarse de manera temprana ya que no afectaba los intereses predominantes de esa etapa (comercial) ni requería de una movilización de recursos materiales, técnicos y administrativos demasiado grande, sino que ésta podía suplirse con los propios recursos con los que cuentan los Ministerios (ya sea presupuesto propio como posibilidades de acceso a fondos vía la cooperación internacional).

Las políticas desarrolladas en el Sector Educativo del MERCOSUR ilustran las diferentes fases y/o posibilidades para llevar adelante las acciones: en momentos iniciales resultó menester conocer las diferentes realidades nacionales en lo que compete a los sectores educativos nacionales de cada Estado Parte y de los dos Asociados; luego, contar con información de los principales indicadores estadísticos para poder armonizar un sistema estadístico regional. A partir del sistema uniforme de indicadores se dio paso a la priorización de acciones, ya en una fase posterior. Por otro lado, las acciones de política educativa que requieren de una decisión de mayor nivel político han sido posibles en esta fase en tanto han logrado madurarse en la/s fase/s previas. Precisamente por ello es que se hace mención a “los tiempos políticos de las políticas”: no se trata, únicamente, de contar con tiempos más administrativos o burocráticos, así como de recursos materiales y técnicos; sino de lograr consensos en otras esferas de decisión política para lograr la puesta en marcha regional.

*Continuaciones: profundizar las políticas y el conocimiento sobre ellas*

A modo de reflexión final, se propone continuar con estudios que permitan “evaluar” al MERCOSUR desde aristas no comerciales, como lo aquí presentada. Ello favorecerá no sólo un mayor conocimiento sobre el proceso de integración regional; sino que permitirá emitir un Juicio sobre bases más amplias.

Asimismo, se considera que el escenario actual es favorable a la promoción de políticas regionales no comerciales; sin embargo, el futuro de las mismas dependerá –entre otros factores– de la cristalización y profundidad de las mismas de manera de asegurar su continuidad en escenarios regionales menos favorables.

## **Bibliografía utilizada y de consulta.**

Caetano, Gerardo (2006) “Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?”, en *Análisis y Propuestas*, N° 24, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG.

COMISEC - Comisión Sectorial del MERCOSUR (2007) *MERCOSUR Educativo: El proceso de acreditación universitaria*, Montevideo: UDELAR.

Geneyro, Rubén y Vazquez, Mariana (2007) *El MERCOSUR por dentro*, Bogotá: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

González, Inés (2009) “EL Sector Educativo del MERCOSUR 1991-2008. Dieciocho años de integración educativa” en IMS – Identidad MERCOSUR (2009) “Los logros del MERCOSUR”, *Serie Cuadernos de Integración*, N° 1, Buenos Aires.

IMS – Identidad MERCOSUR (2009) “Los logros del MERCOSUR”, *Serie Cuadernos de Integración*, N° 1, Buenos Aires.

Naidorf, J. & Perrotta, D. (2009) “La Educación Superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana”, en Teodoro, António (org) *A educação superior na Ibero-américa. Do Elitismo à internacionalização*. Brasília: Liber Livro Editora

Peña, Félix (2003) “Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR”, Buenos Aires.

Perrotta, D. (2009a) “La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos”. Artículo preparado para el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.

Perrotta, D. (2009b) “La Educación Superior en el MERCOSUR en su dimensión institucional”. Preparado para el Seminario “Las relaciones interinstitucionales del MERCOSUR”, organizado por el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, 19 - 20 Noviembre.

Perrotta, D. & Vazquez, M. (2010) “El camino del MERCOSUR no comercial. Un recorrido por las agendas de desarrollo social y educación”, Montevideo: CEFIR, en prensa.