

Aspectos positivos del Mercosur Educativo. ¿Por qué promover la cooperación regional en Educación Superior?

Mercedes Victoria Andrés¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar desafíos –expresados en propuestas de políticas públicas– orientados a mejorar las perspectivas de la regionalización de la Educación Superior (ES) en Sudamérica. Para ello, hemos analizado los avances y retrocesos en términos de cooperación regional dentro del Mercosur Educativo (ME). Aquí presentamos los resultados del estudio llevado adelante en la tesis doctoral titulada “Cooperación Regional en Educación Superior dentro del Mercosur Educativo”,¹ donde se ha exhibido el marco teórico y el detalle de los indicadores considerados. Hemos realizado un análisis empírico, en perspectiva comparada, de los beneficios de la cooperación en ES dentro del ME desde sus orígenes en 1991 hasta 2015. Definimos un marco teórico que nos permitirá elaborar indicadores para entender los beneficios de cooperar regionalmente. A partir de esta base presentaremos resultados, sugerencias y desafíos en forma de propuestas para el desarrollo de los sistemas de ES y de las perspectivas de cooperación de la región. Haremos hincapié en el fuerte impacto que tienen en Sudamérica los factores políticos, sociales y económicos para el desarrollo de los indicadores de ES y de integración regional.

Palabras clave: cooperación regional – Mercosur Educativo – perspectivas para el desarrollo – sistemas educativos sudamericanos.

Abstract

The aim of this work is to present the challenges, -expressed as proposals for policy making– oriented to improve the prospects for regionalization of Higher Education (HE). For this, we analysed the progress and setbacks in terms of cooperation within Educative Mercosur (EM). We present the results of the study carried out in the Doctoral thesis entitled “Regional Cooperation in Higher Education within Educative Mercosur”, where we

¹ Doctora en Educación Comparada por la Universidad Normal de Zhejiang, China. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales, Flacso-San Andrés. Licenciada en Ciencia Política, UBA. Investigadora del Centro de Estudios Ibero-Americanos y Profesora titular de la Universidad Normal de Jiangsu, China. Correo electrónico: mercedesvandres@gmail.com

¹ Tesis completa disponible en:

<http://gb.oversea.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?filename=1018308910.nh&dbcode=CDFD&dbname=CDFDTEMP>

Fecha de recepción del artículo: 27 de agosto de 2019

Fecha de aceptación del artículo: 5 de diciembre de 2019

showed the theoretical framework and detail of the indicators considered. We carried out an empirical analysis, in comparative perspective, with emphasis on the benefits of cooperation in HE within EM since its creation in 1991 to 2015. A theoretical framework had been defined to understand the benefits obtained from regional cooperation. It allowed us to elaborate indicators for presenting the results, suggestions and defies as proposals for the development of the HE Systems and the regional cooperation perspectives. We will highlight the benefits of regional cooperation, posing challenges and emphasize on the strong impact that political, social and economic factors have for the development of indicators of HE and regional integration in South America.

Keywords: regional cooperation – Educative Mercosur – development perspectives – South American higher education systems.

Introducción

El interés del trabajo fue el estudio pormenorizado del Mercosur² Educativo (en adelante ME), inmerso en procesos regionales/internacionales que lo explican y le otorgan características distintivas. La pregunta que nos hicimos, y que intentamos responder fue: frente al proceso de globalización e internacionalización de la Educación Superior (en adelante ES) ¿qué respuesta es la más beneficiosa para los países latinoamericanos? Estudiando cuáles fueron los beneficios que había significado para Europa la regionalización de su ES en torno al Proceso de Boloña (en adelante PB), indagamos cuáles eran las diferencias entre éste y los proyectos que existían en Latinoamérica. Una vez arribados a esta instancia, y habiendo definido el impacto de la globalización en la educación, intentamos dilucidar de qué forma la internacionalización condicionaba, pero también brindaba oportunidades a la región. Entonces definimos un marco teórico y una metodología para abordar el tema proponiendo un “juego de internacionalización”.

La definición de las diferentes acepciones que tienen los términos “globalización”, “internacionalización”, “cooperación regional”, “integración educativa” y “armonización de sistemas educativos” fue el primer paso para la enunciación de nuestras categorías, que nos servirán a lo largo de todo el trabajo. Definimos el “juego de internacionalización” donde los Estados de acuerdo a varias categorías fueron colocados en diferentes tableros del juego, y mediante la teoría de la elección racional fueron designadas estrategias racionales de acuerdo a las capacidades materiales y características de sus sistemas de ES. Elaboramos en consecuencia dos escenarios posibles, uno donde los Estados compiten por obtener beneficios individuales que clasificamos como “poder blando”, “reputación” o “retribución económica”. Mientras que la estrategia racional, y el escenario donde ubicamos a

todos los países de América Latina (que carecen de capacidades materiales para competir) fue la cooperación dentro de instituciones regionales de donde se obtienen ganancias que se definen regionalmente (de acuerdo a cada proceso cooperativo).

En una segunda instancia, precisamos las características distintivas del PB y las de los proyectos regionales en Latinoamérica. Realizamos un breve repaso por la Comunidad Andina de Naciones,³ la Alianza del Pacífico,⁴ la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América,⁵ la Unión de Naciones Suramericanas⁶ (ya desmembrada), la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe,⁷ para finalmente elegir al ME.⁸ El ME será nuestro objeto de estudio donde analizaremos si efectivamente los participantes obtienen beneficios de la cooperación.

Por último, identificamos variables para estudiar el ME: reconocimiento de títulos y sistema de créditos, mecanismo de acreditación regional, movilidad estudiantil, intercambio de idiomas, políticas de internacionalización a nivel doméstico, promoción de disciplinas significativas para la región, institucionalización del ME, cooperación académica y financiamiento. Son todos aspectos claves de la internacionalización, y del proyecto de regionalización e integración regional educativa, los cuales han sido divididos en dos periodos de análisis que serán contrastados. El primero de ellos va desde 1991, cuando es propuesto y creado el sector educativo del Mercosur, hasta 2001, año en que comienzan a darse en la región cambios políticos de importancia y trascendencia para la integración regional, como la llegada de Hugo Chávez y el proyecto de unificar la región bajo las ideas de recuperar y ampliar la “Patria Grande”. El segundo periodo va desde 2001 hasta 2015 que también coincide con momentos decisivos de la política sudamericana.

2 El Mercosur es el Mercado Común del Sur. Sitio oficial: <https://www.mercosur.int>

3 Sitio oficial: <http://www.comunidadandina.org>

4 Sitio oficial: <https://alianzapacifico.net>

5 Sitio oficial: <http://portalalba.org>

6 Sitio oficial: <http://unasur.org>

7 Sitio oficial: <http://celacinternational.org>

8 Sitio oficial: <http://edu.mercosur.int>

Finalmente, establecimos un momento de control, desde 2015 a 2017, para confirmar varias de las ideas presentadas. Las conclusiones a las que arribamos están relacionadas con los beneficios que se obtienen de la cooperación regional, y hemos verificado que durante el segundo momento ha existido un objetivo claro y una intención política para cooperar regionalmente y obtener beneficios. Estudiamos

cuáles son esas ganancias relativas que se obtienen y realizamos varias sugerencias sobre la necesidad de profundizar la cooperación, mejorar las estructuras institucionales, entre otros, y además verificamos un fuerte impacto de factores políticos, económicos y sociales que definen en gran proporción la cooperación regional.

Marco teórico y metodológico

El trabajo se enmarca dentro de varios procesos de la estructura internacional –globalización, internacionalización, masificación– donde se sitúan los países sudamericanos y que de alguna forma condicionan y nos dicen cómo y cuál será el impacto en la región latinoamericana. De esta manera, entenderemos internacionalización en sentido hegemónico (Altbach, 2004; Didou Aupetit, 2014; Perrotta, 2015) como un aspecto de la globalización, cuyas consecuencias para Latinoamérica han sido más que negativas (Gomes, Robertson y Dale, 2012, p. 2).

Internacionalización, como su nombre lo indica, consiste en agregar un componente internacional a los sistemas educativos donde comienzan a desarrollarse estrategias para atraer estudiantes, se ofrecen cursos en inglés, las universidades adoptan estrategias para posicionarse en rankings internacionales. Para los países menos desarrollados esto significa la “fuga de cerebros” hacia Estados que financian la investigación, acompañado de un movimiento masivo de estudiantes y profesores. Obviamente este proceso está en relación con la competencia, ya que no pueden todas las universidades del mundo ser número uno en los *rankings* (Altbach, 2012), y define centros con sistemas educativos atractivos, que generan ingresos económicos notables (Estados Unidos y Reino Unido, por ejemplo), y periferias, como los sistemas educativos latinoamericanos (López Segura, 2008). La internacionalización implícitamente obliga a todos los Estados a participar, entonces los países deben definir la forma de esa “inserción”, ya sea activamente tomando medidas para promover la

internacionalización de la ES o con alguna otra estrategia alternativa. A raíz de ello, y en pleno auge del neoliberalismo en la región, se crea en 1991 el Mercado Común del Sur, donde Brasil se presenta como el líder económico del bloque; el Sector Educativo creado ese mismo año es liderado por Argentina con base en el desempeño positivo del país en términos educativos. Ambas estrategias, la del Mercosur y del ME han sido formas de contrarrestar el impacto negativo de la globalización para el primero de ellos y de la internacionalización para el segundo. En consecuencia, de la cooperación regional en educación se han obtenido beneficios para todos sus miembros (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Venezuela y Chile), definimos estos beneficios en términos de ganancias relativas (Grieco, 1988) producto del proceso cooperativo.

La estructura de la investigación tiene una primera parte donde se definen los procesos y conceptos, así como el uso que se les dará en el trabajo. El marco teórico elegido se ubica dentro de la perspectiva realista de las relaciones internacionales discutiendo sobre las posibilidades de cooperación dado el debate intra-realista (realismo clásico vs. estructural), contraponiéndolo con el institucionalismo liberal. Los Estados cooperan, y lo hacen dentro de instituciones, ya que éstas establecen reglas claras de actuación conjunta, previenen hacer trampa, y evitan que los Estados abandonen fácilmente el proceso cooperativo. Según Joseph Grieco (1988), se obtienen de esta forma ganancias relativas, que son productos exclusivos de la cooperación dentro de marcos

institucionales, superando de esa forma a los realistas y su incertidumbre. Según estos últimos, los Estados solamente buscan obtener ganancias absolutas, caso contrario no colaborarían con nadie. Estas ganancias relativas son beneficios que obtienen los Estados gracias a la cooperación en instituciones, y que no se podrían obtener si los Estados no cooperaran.

Se adopta una perspectiva crítica de los procesos hegemónicos como la internacionalización de la ES y la globalización, y se explican los procesos de regionalización y cooperación como momentos positivos. Se parte de la idea de la educación entendida como un derecho social a ser provisto por el Estado y no como un bien transable económicamente. En el marco de las respuestas a la lógica impuesta por la internacionalización en América Latina, priorizamos la cooperación regional por encima de la competencia como entenderemos con el “juego de internacionalización”. Como dijimos, la internacionalización es un

proceso en el cuál todos los Estados están inmersos y donde las respuestas posibles, proponemos, consisten en participar en el plano global, o buscar alternativas. La cooperación es enmarcada en instituciones regionales que permiten promover mayores grados de integración, colaboración, reducción de la incertidumbre y distribución de las ganancias de forma más equitativa para todos sus participantes. Aquí ofrecemos la internacionalización regional como propuesta, a través del ME, lo cual nos permite comenzar a elaborar indicadores para verificar el grado de cooperación en él.

Elaboramos un “juego de internacionalización” (ver Figura 1) donde los actores (Estados) eligen racionalmente su estrategia: “cooperación regional” o “competencia internacional”, de acuerdo con sus capacidades materiales y posibilidades de obtener beneficios.



Dividimos a la internacionalización en dos “juegos” posibles: el global y el regional. Definimos que en el plano global los actores buscan obtener ganancias absolutas en primer término y que resultan sólo alcanzables a través de la competencia, y relativas en segundo término, definidas éstas como poder blando, reputación y provecho económico. Por su parte, los actores que carecen de capacidades materiales (principalmente económicas) cooperan mediante instituciones regionales en un escenario reducido. Gracias a esta clasificación y teniendo en cuenta los indicadores de la internacionalización, ubicamos a

todos los países de AL dentro del tablero de juego regional, su mejor respuesta a la internacionalización es cooperar regionalmente. Los llamamos “jugadores pasivos” y “jugadores débiles”, si bien en el juego de internacionalización son “perdedores”, obtienen beneficios achicando el tablero hacia la cooperación regional (logrando ganancias que en el tablero global no obtienen) en base a una forma de cooperación solidaria, principalmente cooperación sur-sur. Esta es la mejor estrategia disponible para los países latinoamericanos en respuesta a la internacionalización (Andrés, 2017).

Proyectos vigentes de cooperación regional en Educación

En una segunda instancia seleccionamos y definimos nuestro objeto de estudio, el ME, mediante una breve descripción de los procesos regionales que contemplan cooperación educativa. Tomamos como modelo ideal –y exitoso– al PB de la Unión Europea, en términos de los beneficios obtenidos por éste como proyecto de integración y armonización regional como estrategia frente a la internacionalización. El ME es la estructura en donde las posibilidades de obtener ganancias relativas son similares para todos los actores y ha alcanzado un grado de desarrollo tal, con una compleja institucionalización, que ha promovido la obtención de buenos resultados para sus participantes.

Se realizó un análisis de la Alianza del Pacífico (AP) y su incapacidad de brindar soluciones para el desarrollo y oportunidades educativas para sus miembros, ya que se trata de un proyecto cuyo enfoque es liberal y que no está interesado en fomentar la integración regional. En segundo lugar, se planteó la –ya desintegrada– Unasur⁹ que, con su escasamente planteado Consejo Educativo y su bajo impacto político, se limitó a seguir las directrices trazadas por el ME. Al final realizaremos observaciones sobre la falta de interés en la integración regional durante el

periodo de control (2015-2017). Por su parte, AL-BA-TCP¹⁰ plantea la necesidad de crear universidades regionales y fomentar la consolidación de la *Patria Grande* en términos de ES, pero después de la muerte de Hugo Chávez y dado que planteaba un tipo de internacionalización rupturista (Perrotta, 2015) no ha prosperado como proyecto alternativo. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), tampoco ha tenido avances en términos de intercambios educativos, con un nivel de institucionalización muy bajo y desinterés en términos de cooperación educativa. Por último, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un foro de consulta y no tiene una institucionalización educativa ni propuestas concretas en esta materia.

Decidimos estudiar cómo cooperan los Estados sudamericanos –en ES–, cuáles son los beneficios que obtienen y cómo se puede mejorar la perspectiva de la regionalización en el ME, configurándose así nuestro objeto de estudio. Identificamos dos periodos para el análisis: el primero, desde la creación del ME, en 1991, hasta 2001, mientras que el segundo momento se extiende hasta 2015. Ambos momentos están vinculados a cambios políticos y sociales en la región. Mediante la comparación del desarrollo de

9 Unión de Naciones Suramericanas.

10 Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

los indicadores, que se analizarán adelante, se ha verificado el fuerte impacto que tienen en América Latina los factores políticos, sociales y económicos para el desarrollo de la ES y la cooperación regional. Planteamos necesario encontrar mecanismos de cooperación regional en ES, fomentar la integración educativa y alcanzar la consolidación institucional para que los beneficios obtenidos puedan ser mayores, así como crear estructuras independientes de los vaivenes políticos y económicos de los países de la región. La obtención de beneficios regionales en ES promueve el desarrollo nacional de los sistemas educativos, y ello en última instancia busca mejorar las perspectivas de los países intervinientes.

Se trata de un estudio en profundidad de los diferentes procesos, tendencias, características y factores internacionales, regionales y nacionales que han influido en las perspectivas de la cooperación regional, siendo el objetivo final del trabajo el proponer

políticas públicas regionales para mejorar el panorama del ME (o cualquier otro proceso de comunión regional educativa). Al analizar la cooperación regional en ES, buscamos entender su capacidad de generar un impacto positivo en los sistemas educativos nacionales, y, en última instancia, de las perspectivas de desarrollo de las sociedades.

La hipótesis que guía este trabajo ha sido que la cooperación regional en ES aporta beneficios a todos los participantes; más cooperación significará un grado mayor de beneficios obtenidos, significando una mejora para los Estados nación que deciden someterse a un proceso de cooperación regional institucionalizado. Dadas las dificultades y retrocesos verificados en el marco del ME es que realizaremos propuestas sobre los requisitos para mejorar esta cooperación, entendiendo también que cooperar regionalmente es positivo y explicando los tipos de beneficios obtenidos por los Estados (ganancias relativas).

Desempeño de los indicadores de internacionalización en el Mercosur educativo

Hemos elegido varios indicadores dentro del ME para comprender la cooperación regional, separándolos de acuerdo con las necesidades de análisis, a la hipótesis que guía este trabajo y a sus variables dependiente e independiente. La hipótesis afirma que la cooperación, integración y armonización regional de la ES (variable independiente - VI) es beneficiosa, entonces cuanto más intensa y profunda sea esta cooperación, mejores y mayores ganancias relativas (variable dependiente - VD) reportará a todos sus miembros. Gracias al análisis de los indicadores entendemos los momentos cooperativos y cuáles son los beneficios alcanzados, las ganancias relativas, que obtienen todos los miembros del ME. El análisis de los nueve indicadores de la VI es histórico y situado política, económica, educativa y culturalmente. Su desempeño se estudió en los países miembros del ME que son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, mientras que Ecuador, Colombia y Perú fueron considerados en aquellas instancias en las que participan. Los indicadores

fueron comparados teniendo en cuenta los dos periodos antes mencionados: periodo de organización desde 1991 a 2001 y el periodo de consolidación y desarrollo que va desde 2001 a 2015. Asimismo, se usó un periodo de control de 2015 a 2017), a fin de notar la evolución de la cooperación o no, lo cual a su vez nos ha permitido entender las implicancias políticas que tienen la cooperación e integración regional.

Los indicadores de la VD son las ganancias relativas que se midieron en cada una de las situaciones de cooperación y que han sido definidos para cada uno de los indicadores de la VI. Los indicadores de la VI nos ayudarán a comprender si existe cooperación entre los miembros de ME. Resumimos los resultados a continuación:

1) *Reconocimiento de títulos y sistema de créditos*. Una de las primeras medidas para fomentar la movilidad de estudiantes dentro de la zona Mercosur ha sido

la de reconocer los títulos de la escuela primaria y secundaria para poder realizar estudios en cualquiera de los países (1994 - CMC N° 04/94).¹¹ Esto fue acordado (ME ampliado, casi todos los países de Sudamérica participan), aceptando en un segundo momento los títulos de grado para realizar posgrados (1996 - CMC N° 08/96).¹² Se creó así una zona de movilidad de estudiantes y profesores a nivel regional, pero con una demora considerable en la aplicación, verificando que desde el momento en que se aprueba la decisión hasta que es ratificada e implementada por los países miembro han pasado varios años, demostrando ineficiencia en las negociaciones y toma de decisiones, bajo compromiso institucional y débil institucionalización, principalmente durante el primer periodo. Por otro lado, no se ha podido lograr la consolidación de un sistema de créditos (como sí lo tiene el PB), frenando la intensificación de los lazos cooperativos que son fundamentales. En este sentido, uno de los principales problemas para la cooperación regional ha sido la incapacidad de crear este sistema de créditos, que en caso de existir fomentaría la movilidad estudiantil y una verdadera y eficiente regionalización de la ES. Analizamos los factores, pero también arribamos a la conclusión de que del modo como están planteadas las estructuras, negociaciones y compromisos dentro del ME es difícil que esto ocurra, motivo por el cual se ha llegado a una solución parcial creando un mecanismo para acreditar carreras. A pesar de ello todos los países miembros han logrado obtener ganancias relativas con los acuerdos de reconocimiento de títulos, entre otros, en movilidad de estudiantes y docentes, intercambios, etc.

2) *Mecanismo de acreditación regional*. Es este el principal aporte de la cooperación regional y ha motivado a otros países de la región a formar parte del ME. Se trata de un mecanismo, Arcusur (Sistema de Acreditación Regional de Cursos Universitarios),¹³ a través del cual se acreditan con los mismos parámetros de calidad educativa (siendo las carreras acreditadas las más prestigiosas de la región) las carreras

de agronomía, arquitectura, veterinaria, enfermería, ingeniería, medicina y odontología. El antecedente ha sido el MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación) creado en 2003 para luego dar paso al Arcusur (2006). En este sentido, en varios países (por ejemplo, Bolivia y Uruguay) se crearon instancias tales como organismos encargados de la acreditación de sus carreras a nivel nacional, pero básicamente porque eran un requisito para formar parte de los equipos de acreditación. El mecanismo promovió la creación de estándares de calidad regionales, amplió la cooperación y los lazos entre los miembros (sumando nuevos), fomentó la movilidad intrarregional y además significó la creación de estructuras de acreditación a nivel local. Se pudo verificar una relación directa entre cooperación y ganancias relativas.

3) *Movilidad de estudiantes*. Se trata de uno de los principales indicadores de internacionalización de la ES. Gracias al Arcusur la movilidad dentro de los países miembros del ME ha aumentado considerablemente, dando cuenta de una intensificación de los lazos de cooperación que se traducen en mejores experiencias para todos los sistemas educativos. Hemos notado sin embargo que no existen proyectos centralizados que sean administrados por el ME, entonces, para países grandes como Argentina y Brasil los programas de movilidad para carreras acreditadas en Arcusur, por ejemplo, son financiados por el Gobierno nacional, mientras que en otros países a veces son financiados por las universidades (Chile) y en otros por los propios alumnos. Si bien existen varios proyectos de movilidad, y se ha incrementado la cantidad de alumnos que se movilizan a otros países-miembros de ME, está fuertemente inclinada la balanza hacia los países grandes de la región, mostrando una vez más que existen pocas instancias con poder decisorio y financiero para suministrar ganancias relativas a todos los países miembros.

4) *Intercambio de idiomas (español y portugués)*. El idioma es otro de los principales indicadores de la internacionalización. Se ha establecido que el inglés

11 Decisión disponible en el sitio web oficial de ME:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5775/1/dec_0041994_es_protocolo_integracion_educativa.pdf

12 Decisión disponible en el sitio web oficial de ME:

<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulos-en-el-mercosur>

13 Sitio web Arcusur: <http://edu.mercosur.int/arcusur/index.php/es/>

es la lengua universal y uno de los factores determinantes a la hora de competir en los rankings (Altbach, 2012), pero en el caso de elegir la internacionalización a nivel regional entonces se priorizan los idiomas que se hablan localmente, en este caso el portugués y el español, siendo a su vez también fomento para la integración. Se puede observar que, si bien ha habido medidas para promover el estudio e intercambio del portugués en países hispanohablantes y viceversa, el compromiso aún es muy débil. Esto muestra una vez más la fragilidad de la estructura institucional del ME, y un bajo nivel de compromiso de los países hispanohablantes para incorporar el estudio del portugués, siendo Argentina el que ha realizado mayores esfuerzos. Por el contrario, Brasil ha establecido la obligatoriedad de la enseñanza de español en las escuelas (2005), dada su situación diferencial en la región.

5) *Políticas de internacionalización/regionalización a nivel doméstico.* Este indicador nos permite ver el grado de compromiso de los diferentes países respecto de la regionalización o la internacionalización. Luego de un análisis de las principales medidas llegamos a la conclusión de que los que más se benefician con la internacionalización regional de la educación son los países con sistemas de ES pequeños como Uruguay y Bolivia. También Argentina, que es el sistema de ES más fuerte de la región, ya que en todos los indicadores obtiene ganancias. Al respecto, se observa que las políticas argentinas de internacionalización estaban (hasta 2015) fuertemente volcadas a la región. Mientras que Brasil, que es quien posee mayores capacidades materiales en Sudamérica, muestra (mediante un análisis de sus políticas de fomento de la internacionalización) un interés por fuera de la región, priorizando por ejemplo su proyecto “ciencia sin fronteras”. Esta debilidad está relacionada a la estructura institucional del ME, que no es obligatoria, por lo que los países toman diversos grados de compromiso de acuerdo a su interés en el tema planteado.

6) *Promoción de las disciplinas significativas para el desarrollo de la región.* Uno de los principales beneficios de estos procesos de cooperación regional sería la importancia dada al desarrollo (productivo) de la región, lo que conllevaría beneficios también a sus

sistemas educativos nacionales, cubriendo las necesidades de las demandas del mercado. En este sentido las disciplinas significativas para la región son también importantes a nivel nacional. Es por ello que consideramos a las carreras acreditadas en Arcusur como de suma importancia para el desarrollo doméstico y regional. Sin embargo, consideramos que, en general, no se le está dando la suficiente importancia a la ES como motor de desarrollo.

7) *Grado de institucionalización.* Este es uno de los principales impedimentos que podemos encontrar en cuanto a la cooperación regional. Dijimos anteriormente que los Estados cooperan a través de instituciones porque organizan la colaboración, establecen reglas de juego claras, evitan el engaño y el abandono. Pero no es suficiente tener un marco institucional que provea de todos estos beneficios, sino que a su vez éste debe ser fuerte y los Estados deben comprometerse para que las perspectivas de cooperación mejoren, y no simplemente existan. En este sentido, durante el primer momento se han creado casi todas las estructuras institucionales básicas, y en el segundo periodo no hubo grandes avances. La débil institucionalización es en gran medida culpable de la frágil cooperación regional, y la obtención de escasas ganancias relativas, verificando una mayor vulnerabilidad política y económica.

Los procesos de tomas de decisiones y quienes conforman las instituciones regionales no son funcionarios dedicados exclusivamente a la promoción de la cooperación, sino que son una sumatoria de funcionarios nacionales que se reúnen periódicamente para acordar sobre un tema puntual. Esto también hace que no existan organismos permanentes de control, de implementación o que busquen formas novedosas de profundizar la integración.

8) *Cooperación académica.* Es también uno de los indicadores centrales de la internacionalización y el que puede brindar excelentes perspectivas a la cooperación. En el caso del ME hay fuertes lazos entre los dos principales sistemas educativos: Argentina y Brasil. Dicha cooperación se ha institucionalizado en el marco del ME y ha incluido al resto de los países de la región. En este sentido, existen acuerdos conjuntos de desarrollo e investigación y de intercambio

académico, demostrando que se pueden obtener beneficios de los procesos de cooperación sur-sur. Este tipo de cooperación, de suma importancia para el desarrollo académico de la región, ha sido priorizado en el Plan Operativo 2011-2015, creando un sistema de promoción de los posgrados del Mercosur con un programa de investigación conjunta (doctoral), el programa de asociación para el fortalecimiento de los estudios de posgrado y el proyecto de capacitación de recursos humanos. Los beneficios obtenidos en este indicador han sido notables y ampliados a todo el ME.

9) *Mecanismos de financiamiento.* Una de las principales restricciones para la evolución de los sistemas educativos sudamericanos, y para la cooperación regional dentro del ME es la falta de financiamiento. Tanto la fragilidad institucional como las fuentes y aportes al financiamiento de las decisiones o proyectos del ME son los dos temas centrales que urge resolver. Existen pocos proyectos financiados por la estructura central del ME a pesar de existir un Fondo Común. En 2004 se creó el FEM (Fondo Educativo del Mercosur – decisión CMC N° 33/04). Accedimos a los datos provistos hasta 2017 y verificamos que algunos países tienen deudas y otros nunca han aportado, en tanto que no existe un plan claro para la utilización de estos fondos, volviendo a aparecer la fragilidad institucional como un tema central a resolver. El que no exista un método equitativo ni obligatorio de recaudación, así como proyectos de relevancia concretos son aspectos de la debilidad institucional, que encima demuestran falta de interés y compromiso por parte de sus miembros (en este caso

es Brasil quien no realiza los aportes que le corresponden, prometiendo mayor participación y compromiso en las reuniones, pero luego no cumple).

Al analizar los indicadores podemos ver que hay países más favorecidos por la cooperación regional educativa, es decir, aquellos que obtienen mayores ganancias relativas de acuerdo a su participación y el tamaño de su ES. Por otro lado, los pequeños (Uruguay y Bolivia), también obtienen beneficios, pero menores en comparación con los beneficios obtenidos por aquellos más grandes (Argentina y Brasil). Al ser el sistema educativo argentino, en términos de acceso y calidad educativa, uno de los más sólidos de la región, también es el que más se favorece de políticas regionales como la movilidad o la integración regional y de la posible conformación de un área fuerte para negociar con el resto del mundo. Por su parte, Brasil, que por el tamaño de su economía posee capacidades materiales para internacionalizarse en el plano global, pierde el interés en la cooperación regional. Esta falta de compromiso de Brasil tiene un impacto muy alto en las perspectivas de la región como podemos ver con el financiamiento o la movilidad regional.

Otra cuestión a tener en cuenta, y que vamos a tratar en las conclusiones, es la que resulta de la comparación de los indicadores entre los dos momentos, arrojando a la luz un hecho fundamental: la cooperación regional educativa en el ME es una decisión política y se vincula también a momentos económicos particulares.

Conclusiones, sugerencias y desafíos

Podemos concluir que se verifica una relación causal en nuestra hipótesis planteada, es decir, que la cooperación regional en Sudamérica ha significado ganancias relativas para todos sus miembros, lo cual ha sido posible gracias a la construcción del marco teórico planteado como un juego de la internacionalización. Allí los Estados sudamericanos son los actores

racionales cuya mejor estrategia es la cooperación regional. Aun así, existen graves constricciones a la integración regional dentro del ME.

Creemos que el trabajo deja en evidencia varias cuestiones centrales respecto de la integración educativa, no sólo en el ME puntualmente, sino de la región

en general. A continuación, realizaremos algunas observaciones y sugerencias, para finalmente dejar planteados algunos desafíos.

Dado que hemos verificado que cooperar regionalmente es algo positivo de acuerdo a nuestro “Juego de la Internacionalización”, y permite a todos los miembros obtener ganancias relativas, es deseable un mayor grado de integración y cooperación educativa. Podemos afirmar que mayor integración y cooperación son deseables, por lo que debemos encontrar mecanismos para fomentar la integración regional, ya que ésta provee de beneficios a todos los miembros. A su vez, el hecho de que sea a través de instituciones nos garantiza estabilidad y previsibilidad. Ahora, ¿cómo mejorar las perspectivas de la cooperación? La respuesta está relacionada con las restricciones para obtener mayores beneficios y que muestran la vulnerabilidad de los procesos de integración que constituye la estructura institucional. Es fundamental tener en cuenta la forma en que la institucionalización está planteada y en el caso del ME debe ser reestructurada en el sentido de hacerse más fuerte, que los miembros sientan un mayor compromiso y que se presione en pos de lograr un mayor grado de cooperación e integración, proyectos planteados en el largo plazo. Tal como lo analizamos a lo largo del estudio de los indicadores del ME, la debilidad institucional inspira decisiones débiles, compromisos laxos, falta de proyectos, vulnerabilidad a los cambios políticos, y dependencia económica, atentando contra la integración y los beneficios que se podrían obtener de ella.

La comparación entre periodos, así como el breve análisis de los proyectos vigentes sobre cooperación educativa en la región nos han permitido entender y confirmar que la cooperación regional y la integración educativa en la región son una decisión política. Durante el segundo periodo (2001 a 2015) se ha verificado un incremento notable de los contactos entre los países de la región, consiguientemente con un aumento de las ganancias relativas obtenidas por todos ellos. Entrando a nuestro periodo de control

(2015-2017) observamos, por ejemplo, la falta de interés y compromiso de administraciones como las de Mauricio Macri¹⁴ o Jair Bolsonaro, en Argentina y Brasil, respectivamente. Esta desidia integradora es más clara cuando se la compara con los esfuerzos de sus antecesores para crear La Patria Grande o promover los lazos y la integración en los más variados ámbitos. La falta de interés político se ha visto también en el reciente abandono de todos los países de la Unasur (dejando sólo a Venezuela, Bolivia, Uruguay y Surinam) y la consiguiente creación de Prosur, la propuesta de los presidentes de Colombia, Iván Duque, y de Chile, Sebastián Piñera, tras acusar a la Unasur de ser “muy ideologizada”. Es necesario también crear mecanismos que ayuden a generar estructuras más independientes, donde las decisiones no sean tomadas política o económicamente, sino que tengan objetivos de progreso educativo y desarrollo, las cuáles, como hemos visto, se potencian por la cooperación regional.

En cuarto lugar, la soberanía económica (del ME o de cualquier otro tipo de proyecto de cooperación regional) es fundamental, ya que sin financiamiento no es posible tener una agenda propia. Si las estructuras regionales dependen de financiamientos nacionales, entonces quedan a merced de las decisiones políticas y las crisis económicas. Los Gobiernos con agendas conservadoras liberales que hemos tenido en la región a partir de 2014, desestiman la integración regional en pos de la apertura económica de sus países, priorizan la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales para liberalizar la región (como es el ejemplo de la Alianza del Pacífico). Esta liberalización requiere de la ruptura de la integración, con lo cuál aquello que se había logrado consolidar en el ME a partir de 1999, se abandona. La autonomía económica, así como la independencia política son necesarias para que los proyectos de cooperación regional alcancen sus metas y no estén atados a vaivenes externos. Ello se logra con una fuerte institucionalización que resulte difícil abandonar o no acompañar sus decisiones.

¹⁴ Habiendo llegado a dar por terminado directamente el Mercosur llamando hacia un abandono de sus estructuras y abrazar a la AP. “La Alianza del Pacífico consagra el giro político de Latinoamérica”. *Diario El País*. 30/06/2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/06/30/argentina/1467288855_362598.html

Respecto de la cooperación educativa en Sudamérica, en el ME se plantea la necesidad de incluir al resto de la región, dado que los intereses, objetivos, identidad, cultura, historia y beneficios deben ser definidos de forma ampliada al resto de América Latina para aumentar también las posibilidades de obtener beneficios. A mayor integración, mayores las ganancias relativas para todos sus participantes. No debemos subestimar la importancia del desarrollo de los sistemas de ES para el progreso nacional. Las bases educativas de un país están relacionadas al proyecto de país y a la proyección que éste tenga, lo mismo ocurre con un proceso de cooperación regional, el cual debe incluir objetivos compartidos que sean la base de formación de una región. En este sentido, los objetivos regionales y nacionales no están en contradicción, por el contrario, deberían aportar al desarrollo, en primer lugar, de los sistemas educativos y, en última instancia, como inversión para el desarrollo económico. Los requerimientos educativos deberían organizarse para cubrir las necesidades de cada país para fomentar su propio progreso y como coinciden con el progreso regional, entonces avanzaría la región como un todo. Para ello, se debe plantear cuáles son las necesidades de la región y en función de ellas priorizar cuáles son los aportes que puede hacer la educación al desarrollo regional. Esto está obviamente relacionado a la importancia que tiene la ES para el mejoramiento de las perspectivas regionales.

En este sentido reconocemos que el ME es el proyecto regional en educación que más ha avanzado. Si bien sus logros son significativos, es fundamental replantearse ciertas cuestiones fundamentales: ampliar la integración, profundizarla, proteger al proceso de los cimbronazos económicos y políticos, mejorar la institucionalización y plantear correctamente el rol de la ES respecto del desarrollo regional y nacional. En consecuencia, consideramos que con algunos cambios se puede avanzar en este sentido, razón por la cual realizamos algunas propuestas en el corto plazo para que las perspectivas de cooperación mejoren y, consiguientemente, también se logre una mayor obtención de ganancias relativas.

Primero, proponemos la creación de un consejo de movilidad y becas dentro del ME para fomentar el intercambio, algo que no sería solamente enriquecedor para

los participantes (como se indica, es una propuesta), sino que también permitiría crear lazos entre los países y aprender de las experiencias, ya que, en definitiva, se trata de un proceso de conocimiento y construcción de lazos cooperativos. Vinculado a este consejo, planteamos la creación de otro tendiente a fomentar el desarrollo de la investigación conjunta sobre temas que atañen a la cooperación regional, definición de las prioridades y que en última instancia significarán mejoras en los sistemas educativos nacionales. Para ello es necesario contar con personal abocado a la tarea de fomento de la cooperación educativa dentro de las estructuras permanentes del ME, evitando así que la tarea se vea afectada por las contingencias.

Otro desafío apunta a que, dado que la situación regional plantea también la posibilidad de insertarse como un bloque en el juego global de la internacionalización, se presenten estrategias para adaptarse a este escenario. De esta manera también se pueden realizar convenios o delinear objetivos conjuntos con otros bloques o con algún otro Estado, para no perder las oportunidades de financiamiento existentes actualmente y fomentar la multilateralidad. De esta forma se plantea que la región se consolide como un actor central en el juego de la internacionalización en búsqueda de mayores beneficios afuera, como puede ser la obtención de financiamiento internacional.

Es necesario nutrir de ideas, no solamente al ME sino a todos los procesos de cooperación regional, dado que existen pocas instancias internas que promuevan el desarrollo de ideas, propuestas, políticas, problemáticas y soluciones. Planteamos la necesidad de organizar reuniones anuales de especialistas en cooperación regional que acerquen propuestas para el desarrollo de políticas públicas regionales en educación que, en última instancia, busquen promover la cooperación, favorecer el entendimiento, fomentar el desarrollo regional y apuntalar el crecimiento de los sistemas educativos nacionales.

Finalmente debemos tener en cuenta que la cooperación sur-sur debe ser la base sobre la que se establezcan las relaciones entre los Estados latinoamericanos, priorizando el respeto, el intercambio y el desarrollo conjunto.

Referencias

- Andrés, Mercedes Victoria (2017). "The Race for University Rankings: why Argentina should not compete in this World Class University Rankings Race?". *Global Educational Research Journal*. Vol. 5(3): pp. 563-578, April 2017. Disponible en: <http://springjournals.net/full-articles/springjournals.net/globalarticlesindex=9andres.pdf?view=inline>
- Altbach, P. (2004). "Globalization and the university: Myths and realities in an unequal World". *Tertiary Education and Management*, N° 10, pp. 3-25.
- Altbach, P. (2012). "The Globalization of College and University Rankings". *Change Magazine*. January-february 2012, pp. 26-31. Disponible en: http://www.bc.edu/bc_org/rvp/pubaf/10/AltbachChangeRankings.pdf
- Araya, J. M., Oregioni, M. S. (2015). *Internacionalización de la universidad en el marco de la integración regional*. 1° ed. Tandil: Grafikart.
- Araya, J. M. (Comp.) (2015). *Aportes para los estudios sobre internacionalización de la educación superior en América del Sur*. 1° ed. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Brunner, J. J. (2004). *Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Disponible en: <http://mt.educarchile.cl>
- Dale, R., and Robertson, S. (2007). *Beyond methodological 'isms' in comparative education in an era of globalization. Handbook on comparative education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 19-32.
- De Wit, H.; Jaramillo, I. C.; Gacel-Ávila, J. & Knight, J. (Eds) (2005). *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. The International Bank for Reconstruction and Development. Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPEDEUCATION/Resources/Higher_Ed_in_LAC_Intnal_Dimension.pdf
- De Wit, H. (2017). *How can institutions of Higher Education develop a comprehensive strategy for internationalization*. Primer webinar RIESAL. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3I5BmDXWbqo>
- Didou Aupetit, S. & Jaramillo de Escobar, V. (coord) (2014). *Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina y el Caribe: Un estado del arte*. IESALC – UNESCO.
- Didriksson, A. (2008). "Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe". In Gazzola, J. & Didrikson, A. (2008) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Venezuela: Unesco, pp. 21-54.
- Fernández Lamarra, N. (2015). *Internacionalización de la Educación Superior en América Latina. Hacia una nueva agenda para el debate*. San Luis: UNSL.
- Gacel Avila, J. (1999). *La política de internacionalización: estrategia de cambio institucional*. At Educación Global. México: Asociación Mexicana para la Educación Internacional.

- Gomes, A.M., Robertson, S.L. & Dale, R. (2012). *The Social Condition of Higher Education: Globalisation and (beyond) Regionalisation in Latin America*. Centre for Globalisation, Education and Societies. Bristol: University of Bristol. Disponible en: <http://susanleerobertson.com/publications/>
- Grieco, J. M. (1988). *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*. International Organization. Vol. 42, N° 3 (Summer) pp. 485-507. Disponible en: https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS_7508_Fall_2012/grieco_anarchy_IO.pdf
- Knight, J. (2004). *Internationalization Remodelled: Definition, Approaches and Rationales*. Journal of Studies in International Education. Vol. 8, N° 1, pp. 5-31.
- Knight, J. (2005). "Un modelo de internacionalización: respuesta a nuevas realidades y retos". En De Wit, H.; Jaramillo, I.; Gacel-Ávila, J.; Knight, J. (eds.) (2005). *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*. Bogotá: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- Knight, J. Et. All. (2005). *Educación superior en América Latina. La dimensión internacional*. Banco Mundial.
- Lopez Segrera, F. (2008). *Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe*. En Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, volume 13, N° 2, pp. 267-291. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n2/03.pdf>
- López Segrera, F. (2006). "América Latina y el Caribe: globalización y educación superior". Red de Investigadores sobre Educación Superior (RISEU).
- Oregoni, M. S.; Lopez, M. P. & Taborga, A. M. (2014). "Internacionalización de la investigación en la Región latinoamericana. Implicancias de la tensión internacional/local sobre la pertinencia del conocimiento". En *Perspectivas Latinoamericanas en el estudio social de la ciencia y la tecnología (2014)*. México: Siglo XXI.
- Perrotta, D. (2015). "La región Sudamericana como arena política para la internacionalización de la Universidad", en Araya, J.M. (comp.) (2015). *Aportes para los estudios sobre internacionalización de la Educación Superior en América del Sur*. Tandil: Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Rama, C. (2006). "La tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización", en *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000- 2005. La metamorfosis de la Educación Superior*. Venezuela: Iesalc Unesco.
- Robledo, R. & Caillón, A. (2009). "Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el Mercosur Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación". En *Revista Educación Superior y Sociedad*, volumen 14, N°1. Disponible en: <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/viewArticle/53>
- Tangelson, G. (comp.) (2014). *Desde el sur: miradas sobre la internacionalización*. 1st ed. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa-Universidad Nacional de Lanús.

The Bologna Process in Higher Education in Europe. Key indicator on the social dimension and mobility (2009). European Commission Report. Eurostat.

Vallone, M.; Pulfer, D.; Gonzalez, I.; Siu , G.; C. de Donini, A. (2009). *Cuadernos Iberoamericanos de integración. Contribuciones de la educación a la integración regional: el caso del Mercosur educativo*. Madrid: Plaza y Valdés Editores

